



Quel salaire pour les chômeurs ?

Jean-Pascal Higelé

Maître de conférence en sociologie
GREE-2L2S, Université Henri Poincaré

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 23 décembre 2008 relatif à l'indemnisation du chômage (convention du 19 février 2009) n'aura reçu l'approbation que de la seule CFDT. Si le refus de la CFTC et la CGC de signer l'accord est un fait exceptionnel qui pose question en soi, sur le fond, l'accord s'inscrit au contraire dans la continuité de l'histoire récente de l'indemnisation du chômage, contre la socialisation du salaire acquise dans les premières années de l'Unedic. Ainsi, malgré les perspectives sombres en matière d'emploi, l'accord Unedic 2008 continue d'enfermer le droit à ressources des chômeurs dans les canons du salaire différé. Ce faisant, il copie l'épargne dans la définition des prestations – comme si se parer de l'allure du revenu de patrimoine rendait le droit plus légitime – et condamne à l'allocation tutélaire les chômeurs qu'il exclut de l'assurance-chômage.

Une histoire de l'Unedic : de la socialisation du salaire...

Il semble acquis que l'Unedic est un régime d'assurance-chômage qui verse un salaire différé (cf. encadré page 2) en fonction de la durée de cotisation passée. La légitimité de la prestation serait fondée par la contribution individuelle préalable. Dans les faits pourtant, le lien entre contribution et prestation est dès l'origine de ce régime conventionnel d'indemnisation du chômage assez lâche, et ce de plus en plus jusqu'aux années 1980.

De 1958 à 1979, l'Unedic est un régime complémentaire : un chômeur peut cumuler les allocations publiques – sous condition de ressources et d'activité de 6 mois dans les 12 derniers mois – avec les prestations de l'Unedic. Cela explique les taux de remplacement faibles de l'assurance chômage sur cette période (35 % ou 40 %). Mais au-delà du montant, il importe de regarder la forme du droit. La naissance de l'Unedic fonde clairement le principe d'un droit à ressources pour les chômeurs sans autre condition que d'être chômeur. Le principe de contributivité aujourd'hui mis en avant n'a que peu de rapport avec la réalité de l'Unedic dans les années 1960 et 1970. L'accès à l'indemnisation est sur cette période peu discriminant. Mise à part une condition d'affiliation de 3 mois dans l'année, seule la « réalisation du risque » fonde le droit : 9 mois d'indemnisation dans un premier temps, puis 10 puis 11 mois et enfin 1 an en 1963. Les seules mesures discriminatoires – au sens de la discrimination positive – concernent les chômeurs âgés dont la durée d'indemnisation peut aller jusqu'à 2 ans pour les plus de 60 ans.

3 mois ou 20 ans de cotisation ouvrent donc un an de droits, voire 2 ans. La prestation et la contribution sont donc disjointes. Loin d'une prestation contributive individuelle,

l'allocation Unedic est un véritable salaire socialisé : par négociation collective, les organisations syndicales et patronales attribuent un salaire indirect à des chômeurs, non pas en fonction d'une durée de cotisation ou d'un montant épargné, mais comme continuité (avec décote) du salaire d'activité.

Cette dimension de continuité du salaire entre la situation d'emploi et celle de chômage va s'affirmer avec le temps : salaire de référence calculé sur les 3 derniers mois plutôt que les 6 derniers ; hausse du taux de remplacement de 35 à 40 % en 1967 pour les 3 premiers mois de chômage – notons qu'à l'époque, la moitié des chômeurs se reclassent en 3 mois maximum et cette majoration du taux de remplacement peut, pour les chômeurs âgés, être prolongée à 6 mois, 1 an ou 2 ans selon l'âge (plus de 50, 55 ou 58 ans). Mais l'idée de continuité du salaire dans une situation de chômage progresse surtout dans les années 1970 pour des catégories spécifiques de chômeurs. En 1972, la mise en œuvre de la garantie de ressources pour les salariés licenciés de plus de 60 ans, étendue aux démissionnaires en 1977, assure par cumul de l'allocation publique et Unedic un taux de remplacement de 70 % du salaire de référence jusqu'à l'âge de la retraite. En 1974, les salariés licenciés pour motif économique peuvent cumuler les allocations publiques et Unedic avec l'allocation supplémentaire d'attente, ce qui porte le taux de remplacement de leur salaire brut à 90 %, soit plus ou moins l'équivalent de leur salaire net d'activité.

En unifiant le régime public et le régime Unedic, la réforme de 1979 de la couverture du chômage affirme encore plus nettement la socialisation du salaire des chômeurs. La frontière entre des chômeurs qu'il faudrait assister et les autres qui seraient assurés disparaît. Le financement de ce régime unique passe par les cotisations sociales et par une subvention forfaitaire et globale de l'État dont le montant est indexé sur l'évolution de la masse de cotisations sociales. Il n'y a aucune

Pour analyser les ressources des chômeurs, nous proposons une grille de lecture qui s'appuie sur les notions suivantes :

Le salaire différé est une ressource monétaire salariale qui emprunte à la rente d'épargne certains traits. Le droit à ressources est conçu comme le retour des cotisations passées : un principe de contributivité guide la définition des montants ou la durée des prestations. Ce retour des cotisations est fictif car en répartition, les cotisations sociales sont utilisées l'année même où elles sont prélevées : les prestations des uns sont financées par les cotisations des autres. Mais le principe de définition du droit reste que « l'on a droit en fonction de ce que l'on a versé ».

Une ressource tutélaire est une ressource monétaire définie par une tutelle (la puissance publique le plus souvent) au nom des manques de ses bénéficiaires (manque d'employabilité, de ressources,...). C'est parce que le travailleur, dans ou hors de l'emploi, est désigné comme victime que s'ouvre pour lui un droit à ressources (discrimination positive), un minimum social pour aider les « exclus » à vivre, ou

une subvention à l'employeur pour aider le travailleur disqualifié à intégrer l'emploi. La tutelle sur le droit intervient à 2 niveaux pour établir : 1) les conditions de manque qui ouvrent droit à ressources (plafond de ressources, niveau de qualification maximum...); 2) les comportements adéquats du bénéficiaire pour continuer à percevoir ce droit (efforts de formation, de présentation, de socialisation...).

Le salaire socialisé est une ressource monétaire payée par les employeurs à l'occasion des emplois. Il est socialisé à 2 niveaux : 1) l'attribution et le montant du salaire socialisé est une décision politique, résultat de la négociation ; 2) à travers les cotisations sociales, une partie importante de la masse salariale (40 %) est mutualisée pour garantir – y compris hors de l'emploi – cet accès à un salaire payé par les employeurs. Le niveau du salaire socialisé est défini, non pas par la contrepartie en travail passé, présent ou à venir, mais en fonction de la qualification entendue comme un attribut politique sur lequel le conflit salarial s'appuie pour fixer un montant de rémunération.

distinction entre les dépenses qui relèveraient de l'État et celles qui relèveraient des cotisations sociales. Le droit au salaire indirect devient le droit commun de l'ensemble des travailleurs sans-emploi : un an de droits ouverts pourvu qu'on ait un minimum d'activité de 3 mois (sans compter l'allocation de fin de droits). On retrouve également les dispositions de continuité du salaire pour les licenciés économiques ou les plus de 60 ans, ainsi que des durées d'indemnisation plus longues pour les plus de 50 ans (26 mois) et plus de 55 ans (30 mois). L'assurance-chômage va même verser une allocation forfaitaire pour certains primo-entrants sur le marché du travail qui par définition n'ont jamais cotisé (jeunes issus de l'enseignement professionnel et technique, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant, etc.). On est loin des principes de contributivité du droit.

... au binôme salaire différé/allocation tutélaire

Ce processus de socialisation du salaire est progressivement remis en cause à partir des années 1980 au travers de trois mouvements de réforme du droit à ressources des chômeurs.

Le premier mouvement consiste à faire passer le salaire indirect des chômeurs d'une logique de salaire socialisé à une logique de salaire différé. En 1982, les négociations Unedic échouent sur le refus patronal d'une nécessaire augmentation des cotisations sociales. Le gouvernement maintient le régime par décret, augmente le taux de cotisation, mais introduit une réforme de taille à travers la mise en place des filières d'indemnisation. Ces filières conditionnent la durée des prestations à la durée d'affiliation. Le droit est fonction de ce que l'on a versé comme cotisations, le salaire indirect prenant ainsi les traits de l'épargne. Ce principe d'attribution des droits est souvent dénoncé comme une individualisation des droits reproduisant les inégalités entre « insiders » et précaires du marché du travail. Il n'est cependant que le résultat de la logique pourtant peu récusée – notamment par les confédérations syndicales – du salaire différé. Alors qu'avant 1982, la difficulté à retrouver un emploi justifiait l'amélioration des droits – ce qui avait conduit à améliorer les droits des

plus âgés –, la logique du salaire différé portée par les filières d'indemnisation produit une dynamique inverse du droit : les chômeurs dont les durées d'emploi sont les plus courtes sont également les moins couverts. Les conditions du différé de salaire seront plus ou moins restrictives selon les périodes, une même durée des droits nécessitant une affiliation plus ou moins longue selon les accords Unedic. De même, en 1992, le montant des prestations se voit progressivement réduit avec le temps de chômage, ce à quoi la convention Unedic de 2001 mettra fin. Ainsi, de manière plus ou moins stricte, les prestations d'assurance chômage se veulent être, à travers la mise en place des filières d'indemnisation, le « juste » retour des cotisations passées.

L'accord Unedic du 23 décembre 2008 s'inscrit pleinement dans ce mouvement de patrimonialisation fictive. De filières d'indemnisation qui fixaient par « tranche » la durée des droits en fonction de la durée de cotisation, on passe au principe selon lequel « la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation au régime d'assurance chômage » (ANI du 23/12/08) avec un plancher fixé à 4 mois et un plafond fixé à 24 mois ou 36 mois pour les plus de 50 ans. Ce principe d'« un jour indemnisé pour un jour travaillé » conditionne strictement l'indemnisation à la cotisation et durcit donc encore la logique du salaire différé et l'individualisation des droits dont elle est porteuse.

Le second mouvement de réforme est cohérent avec la mise en place des filières d'indemnisation. En 1984, la prise en charge des chômeurs est à nouveau dualisée : un régime conventionnel financé par les cotisations sociales d'un côté ; et de l'autre un régime d'assistance financé par l'impôt. Non seulement l'expérience d'unité institutionnelle initiée en 1979 trouve ici son terme, mais ces deux régimes sont exclusifs et non pas complémentaires comme avant 1979. La population des chômeurs est scindée en deux, les uns relevant du salaire différé, les autres de l'allocation tutélaire, avec la création de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) versée sous conditions de ressources. L'ASS exigeant encore une condition d'activité de 5 ans dans les 10 dernières années, sera complétée en 1988 par le RMI. Les minima sociaux vont alors s'imposer comme

Le lien entre contribution et prestation est dès l'origine de ce régime conventionnel d'indemnisation du chômage assez lâche.

modalité d'indemnisation du chômage dont la condition n'est pas le chômage lui-même mais le manque de ressources dont le niveau est défini par la tutelle publique.

Le troisième mouvement majeur quant aux formes de légitimité du droit à ressources des chômeurs ne tient pas aux modalités du salaire différé mais aux mesures qui l'accompagnent. Celles-ci vont prendre une ampleur telle à partir de l'instauration du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) en 2001, qu'elles finissent par changer la nature même du droit à indemnisation. Avec le PARE, l'idée que l'indemnisation en soi du chômage n'est pas légitime se trouve renforcée. Il faut donc contrôler en permanence la volonté d'insertion professionnelle des chômeurs et faire du placement dans l'emploi la priorité. La tutelle sur le droit devient permanente, l'accès aux ressources étant toujours conditionné à un comportement censé favoriser le retour en emploi et aux preuves de ce comportement. Bien entendu le contrôle de la « sincérité » du chômage est aussi vieux que l'indemnisation elle-même, mais à mesure que se développent le suivi ou l'accompagnement (en plus du contrôle), la tutelle du service public de l'emploi devient plus forte. L'accompagnement personnalisé des chômeurs renforce le conditionnement du droit à un comportement conforme à l'injonction de la tutelle du service public de l'emploi. Le versement d'un salaire indirect n'est donc pas seulement soumis à la contrainte de cotisations préalables, mais également à un comportement de lutte contre les carences d'employabilité du chômeur désignées par le service public de l'emploi. La recherche des manques ou des invalidations des demandeurs d'emploi par rapport aux exigences des employeurs est indissociable de la définition du droit à ressources et la mise en œuvre de moyens de lutte contre ces invalidations – par la formation, les stages, les bilans de compétences, etc. – devient une seconde condition de l'accès au droit. Le salaire différé prend donc une forme tutélaire.

Pour penser l'amélioration des droits des chômeurs, il faut sortir de la légitimation de leur droit à ressources sur le modèle du salaire différé et du droit tutélaire.

Cette dimension est encore renforcée dans l'accord Unedic de 2005 à travers la mesure d'une « distance à l'emploi » de chaque demandeur d'emploi qui se traduit ensuite par un parcours de retour à l'emploi avec des outils spécifiques. Si l'accord Unedic de 2008 ne mentionne plus directement la conditionnalité de l'activation des chômeurs indemnisés en raison de la perte de compétence de l'Unedic en la matière suite à la naissance du Pôle emploi, la logique reste la même. Dans le mandat fait au bureau de l'Unedic par les signataires de l'accord pour la négociation de la convention tripartite État-Pôle emploi-Unedic (ANI du 23/12/08 annexe 1), il est précisé que « les contributions des employeurs et des salariés au financement de l'assurance chômage participeront au financement de Pôle Emploi à hauteur au minimum de 10 % des sommes collectées ». À ce titre, les signataires demandent que cette convention tripartite prévoit notamment « un référent (conseiller personnalisé) pour chaque demandeur d'emploi, (...) un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi qui enchaînent des contrats de travail de courte durée et pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans (...) l'accès aux aides à la mobilité géographique ainsi qu'à la mobilité professionnelle par l'utilisation dynamique de

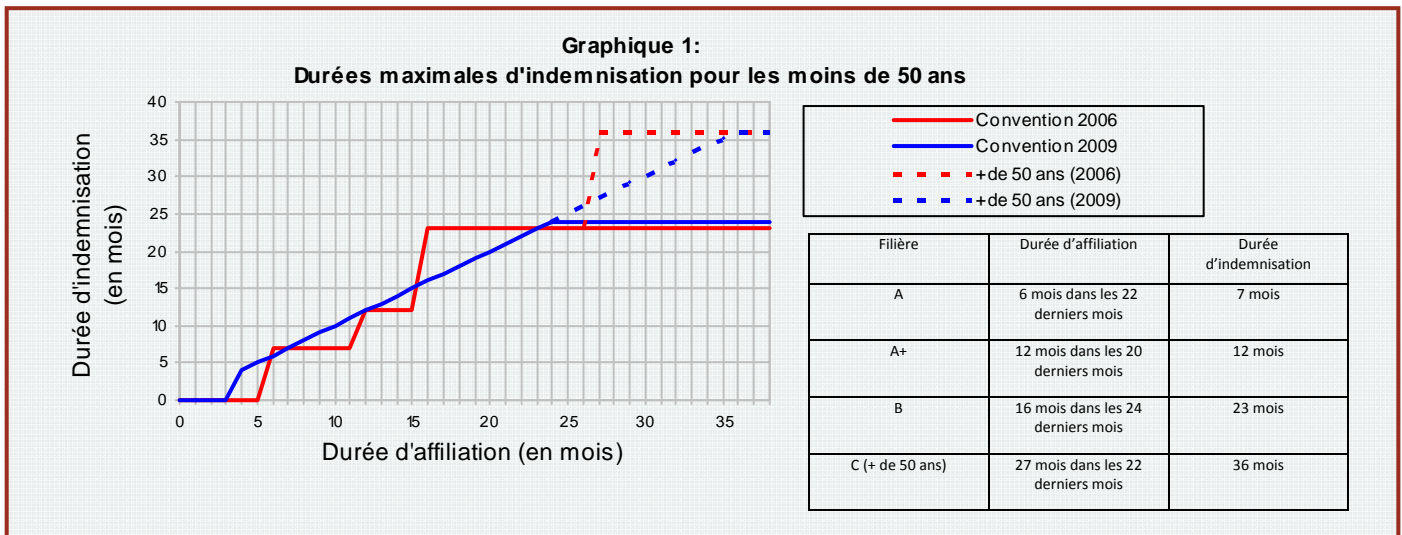
la VAE et des prestations d'évaluation des compétences ». L'Unedic peut donc toujours se définir comme un régime de salaire différé et tutélaire, les « partenaires sociaux » étant en charge de définir les conditions du différé de salaire tandis que le Pôle emploi endosse la responsabilité de la tutelle sur le droit désormais unifiée pour tous les chômeurs.

En somme, l'accord Unedic du 23 décembre 2008 en renforçant les principes du salaire différé et en maintenant sa dimension tutélaire s'inscrit, quant aux formes de légitimité des droits, dans la continuité des accords Unedic depuis le début des années 1980.

Au-delà de la continuité, les faiblesses de la convention 2008

Depuis 1986, le taux de remplacement du salaire de « l'allocation commune » n'a quasiment pas évolué : 57 % ou 40 % auxquels s'ajoute une partie fixe (10,93 €/jour actuellement) si le calcul est plus avantageux. Le nouvel accord reprend ces taux à son compte. Aux conditions de 2008, le mode de calcul conduit à des taux de remplacement bruts variant de 65,6 % au niveau du SMIC à 57,4 % pour les salaires supérieur à 1 956 € mensuels [Cornilleau, Elbaum, 2009]. Pour indication, le montant médian d'indemnisation était de 921 € au 31 décembre 2007. L'idée même de réduire la décote générale appliquée au salaire de référence semble avoir quasiment disparu du débat. Il faut aller chercher les licenciés économiques pour trouver des conditions d'indemnisation plus avantageuses à travers la convention de reclassement personnalisé (CRP) instaurée en 2005 et qui, dans l'ANI du 23/12/2008 de reconduction de la CRP, porte le taux de remplacement à 80 % pendant 8 mois (au lieu de 3) et 70 % les 4 mois suivant (au lieu de 5).

Au-delà du mode de calcul des prestations Unedic, compte tenu des montants des minima sociaux et du conditionnement de l'ouverture des droits à la pauvreté du foyer du bénéficiaire, l'enjeu des montants d'indemnisation porte pour beaucoup sur le fait de relever ou non du régime d'assurance chômage. Les conditions d'ouverture et de durée des droits à indemnisation constituent donc un enjeu central de tout accord Unedic. De ce point de vue, celui du 23 décembre 2008 améliore globalement les durées maximales d'indemnisation des chômeurs ayant des durées de cotisation inférieures à 16 mois (sauf pour ceux qui ont 6 mois de cotisations), d'autant que les périodes d'affiliation sont recherchées sur une durée de 28 mois et non, comme précédemment, de 20 (filière A+) ou 22 mois (filière A). Il est vrai que l'accord prévoit également que « l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation, dans les 12 mois suivant la première ouverture de droits lorsque celle-ci a été effectuée sur la base de 4 mois d'affiliation, est subordonnée à une nouvelle durée d'affiliation de 6 mois » (ANI 23/12/08), rendant handicapants les contrats de courtes durées à ceux-là même qui ont des références d'emploi courtes. Ceci étant, selon une étude d'impact menée sur les effectifs de 2007, ce rabaissement à 4 mois de la condition d'affiliation minimale bénéficierait à 70 000 ou 80 000 chômeurs.



À l'inverse, l'effet de lissage des droits par la filière unique apparaît extrêmement pénalisant pour les chômeurs présentant des durées d'affiliation supérieures à 16 mois et pour les plus de 50 ans. Or, ils représentent les 2/3 des chômeurs indemnisés. Selon la même étude d'impact que celle citée précédemment, 168 000 chômeurs auraient subi une exclusion prématurée du régime si l'accord s'était appliqué en 2007. Le choix des signataires de l'accord 2008 est donc d'indemniser davantage de chômeurs mais moins longtemps préservant ainsi l'équilibre budgétaire du régime. Un choix qui ne manquera pas de paraître en décalage avec les augmentations prévisibles des durées de chômage que la récession économique va provoquer. Mais surtout, il rappelle que – y compris dans ce contexte où les perspectives de croissance et d'emploi sont particulièrement sombres – le travail d'invalidation idéologique de la légitimité de la progression des cotisations sociales par la vieille thématique du « coût du travail » reste d'une efficacité redoutable. Une amélioration des droits d'un côté est toujours compensée par une perte de droit de l'autre. L'accord va même au-delà puisqu'il prévoit une réduction des cotisations « à effet du 1er janvier et du 1er juillet de chaque année si le "résultat d'exploitation semestriel" du semestre précédent est excédentaire d'au moins 500 millions d'euros » et de nouveau si « l'endettement net de l'Unedic vient à descendre en dessous de l'équivalent d'un mois de contributions » (ANI du 23/12/08). À en croire les projections de l'Unedic sur l'équilibre financier du régime, cette réduction de cotisation n'est pas impossible : « Sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de -1,0 % en 2009 et de +0,5 % en 2010 et en tenant compte du projet d'accord du 23 décembre, le résultat financier de l'Assurance chômage pourrait présenter un excédent de 912 millions d'euros en 2009 » (Unedic, Note d'équilibre technique du 11/02/09).

Conclusion

La perspective d'une recrudescence forte du chômage n'aura pas été l'occasion de la remise à plat de la couverture du chômage mainte fois évoquée, ni d'une interrogation des formes de légitimité de l'indemnisation qui reste ancrées sur le binôme salaire différé et tutélaire/allocation tutélaire. Pour penser l'amélioration des droits des chômeurs, il faut au

contraire sortir de la légitimation de leur droit à ressources sur le modèle du salaire différé pensé comme la contrepartie de cotisations, et sur le modèle du droit tutélaire attribué au nom d'un manque et en vertu d'une lutte contre ces manques, réactivant sans cesse le soupçon de l'insincérité du chômage. N'est-il pas imaginable de défendre un droit légitime à ressources des chômeurs simplement parce qu'ils sont au chômage, sans se cacher derrière la légitimité de l'épargne que copie le salaire différé, et sans recourir aux principes de la charité et du contrôle social de l'allocation tutélaire ? N'est-il pas possible d'assumer la socialisation du salaire qui avait conduit à l'amélioration des droits de 1958 à 1982 et dont nous pourrions reprendre le mouvement ?

Jean-Pascal Higelé

Référence:

- Cornilleau G., Elbaum M., « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n°307, 2 février 2009.

Le site de l'Institut Européen du Salarial:

<http://www.ies-salarial.org>

**Les notes de
L'Institut Européen du Salarial**

Directeur de la publication: Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Aurélien Casta, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higelé, Jean-Vincent Koster, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction: postmaster@ies-salarial.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Maison Max Weber, 200, av. de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442