

Salaire de référence des chômeurs : supprimer le problème ou le résoudre

par [Bruno Coquet](#)

Les allocations chômage que perçoivent les chômeurs indemnisés remplacent une partie du salaire qu'ils recevaient lorsqu'ils occupaient un emploi : ce salaire sert de référence au calcul de l'allocation, il est celui auquel est appliqué le taux de remplacement et sur la base duquel l'assureur essaie de stabiliser la consommation du chômeur ; il représente donc une question fondamentale en matière d'assurance chômage.

Les règles en vigueur en France, inchangées depuis des décennies, qui reposaient sur le salaire des jours travaillés, ont été modifiées dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage de 2019. Les nouvelles règles qui privilégiaient un salaire mensuel moyen englobant les jours travaillés et non-travaillés ont cependant été invalidées par le Conseil d'État car elles engendraient « *une différence de traitement manifestement disproportionnée* » au détriment des chômeurs ayant occupé des emplois en contrats courts.

La règle du salaire journalier prévaut

donc à nouveau, et le sujet du « salaire de référence » est donc de nouveau ouvert à la discussion.

Une règle problématique qui doit être corrigée

Les règles en vigueur engendrent de très fortes inégalités entre les chômeurs ayant des historiques d'emploi fractionnés et les autres. Le taux de remplacement réglementaire du salaire mensuel peut en effet dépasser 100% : en effet, lorsque le taux de remplacement est appliqué au salaire journalier pour calculer une allocation journalière, cette dernière peut être servie tous les jours du mois, alors que lorsqu'il était en emploi ce chômeur ne travaillait pas forcément tous les jours de chaque mois. Il en résulte qu'un chômeur qui ne travaille pas en activité réduite peut « *gagner plus au chômage qu'en travaillant* ». Même si c'est loin d'être le cas général, ce type de situation devrait néanmoins être impossible d'un point de vue réglementaire, car préjudiciable pour les comportements et financièrement insoutenable pour l'assureur. Ces règles devraient donc être changées.

Les règles définissant le salaire de référence étaient bien adaptées au marché du travail des *Trente glorieuses*, mais elles ont peu à peu révélé des faiblesses et craqué sous la pression de l'usage débridé des contrats courts dans un contexte de chômage élevé.

De nombreux salariés alternent des contrats courts et des périodes non-rémunérées. Leur revenu salarial est souvent complété par un minimum social, la prime d'activité, etc., ce qui leur permet de vivre sans occuper un emploi à temps plein. Lorsqu'ils ont accumulé suffisamment de périodes d'emploi pour être éligibles à l'assurance chômage, ils restent susceptibles d'exercer ponctuellement un emploi en contrat court, d'autant qu'ils sont logiquement incités à le faire pour favoriser leur employabilité et leur retour à l'emploi durable ; mais le changement vient de ce que les périodes inter-contrats sont alors indemnisées par l'assurance chômage.

Il en résulte un effet d'optique à l'origine des différences d'appréciation quant au nombre de chômeurs qui « gagnent plus au chômage qu'en travaillant » : lorsque le nombre de jours indemnisés est réduit à proportion du nombre de jours travaillés dans le mois, le taux de remplacement apparent devient inférieur au taux réglementaire, et la fréquence des taux de remplacement supérieurs à 100% diminue. En réalité les défauts de la règle restent identiques, mais ils sont masqués.

Au total la multiplication des situations où le cumul allocations chômage/salaire est un fait, de même que les cas où celles-ci sont plus rémunératrices que l'emploi ; et tout donne à

penser que ces possibilités ont peu à peu contribué à stimuler l'usage des contrats courts, et les dépenses d'indemnisation afférentes. Dans tous les cas, les règles de l'assurance chômage ne devraient pas ouvrir ce type de possibilité, *a fortiori* à grande échelle.

Abracadabra : plus de problèmes de salaire de référence pour les chômeurs non-éligibles

Pour bien comprendre ce problème complexe, ce nouveau document de travail, [« Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ? »](#), le décompose. Il apparaît alors clairement que ce qui se manifeste au travers du salaire de référence, ce sont d'abord les effets des règles d'éligibilité à l'assurance chômage.

Les chômeurs qui n'ont pas accès à l'assurance chômage ont un taux de remplacement nul. Pour ceux qui y ont accès, le taux de remplacement dépasse le taux réglementaire dès lors qu'il existe des jours non-travaillés dans leur historique d'emploi. L'intensité d'emploi exigée par l'assurance, c'est-à-dire le nombre de jours travaillés durant la période de référence, détermine dans quelle mesure le taux de remplacement effectif peut dépasser le taux réglementaire.

La réforme de 2019 a profondément modifié les règles d'éligibilité : période de référence raccourcie de 28 à 24 mois, seuil minimum d'éligibilité relevé de 4 à 6 mois,

restriction des *rechargements*
de droits. Ces nouvelles règles impliquent que 400 000
chômeurs ne seront
plus éligibles (la moitié pourrait cependant le devenir avec
un décalage de 12
mois au moins). De plus, le passage du seuil minimal
d'éligibilité à 6 mois sur
les 24 derniers replie l'éventail des salaires, en ce sens que
le salaire
mensuel moyen sur la période de référence qui pouvait être
jusqu'à 7 fois
moindre que le salaire journalier des jours travaillés quand
l'éligibilité
était fixée à 4 mois parmi 28 ne peut désormais être que 4
fois moindre au
maximum (6/24). Si la formule du salaire de référence ne
changeait pas, le taux
de remplacement maximum passerait donc d'environ 7 à 4 fois le
taux
réglementaire du seul fait du changement d'éligibilité.
Enfin, environ 1 million de chômeurs verraient la durée de
leurs droits
réduite, parce qu'ils acquièrent leurs droits en plus de 24
mois. Les
restrictions d'éligibilité visant la récurrence au chômage des
contrats courts
toucheront donc en réalité fortement des chômeurs issus
d'emplois stables et
peu fractionnés.

Pour ces chômeurs
désormais inéligibles dont le taux de remplacement devient
nul, ou ceux dont
l'allocation baissera du seul fait du durcissement des règles
d'éligibilité,
une discussion restreinte au salaire de référence qui
n'inclurait pas les

règles d'éligibilité ne changera rien.

Le problème tel qu'il était posé, c'est à dire « *plus de 20% des chômeurs ont un taux de remplacement net supérieur à 100%* » est supprimé pour environ la moitié des chômeurs concernés, par ces seules restrictions de l'éligibilité et non par la règle censurée du salaire de référence. Cela a plusieurs conséquences : d'une part les faits qui ont justifié la modification de la règle du salaire de référence sont moins beaucoup prégnants, d'autre part une discussion restreinte aux règles du salaire de référence ne changera rien à la situation des chômeurs devenus inéligibles ou ceux dont l'allocation baissera du seul fait des règles d'éligibilité.

La nouvelle règle censurée du salaire de référence arasait ce qu'il reste des taux de remplacement supérieurs à 100%, et supérieurs au taux réglementaire. Si la réforme n'avait changé que cette règle en laissant intacts les paramètres d'éligibilité, un plus grand nombre de chômeurs précaires seraient restés éligibles avec une indemnisation réduite, mais le problème du taux de remplacement tel qu'il était posé aurait aussi disparu. Plus exactement la nouvelle règle aurait déplacé le problème : par souci de ne pas spolier les chômeurs concernés, le capital de droits (durée potentielle des droits en jours x allocation journalière) tel

qui ressortait de l'ancienne règle, aurait été maintenu en allongeant la durée potentielle des droits en sorte de compenser la baisse de l'allocation journalière issue de la nouvelle règle. Ce faisant les inégalités de taux de remplacement étaient supprimées, mais des inégalités quasiment équivalentes apparaissaient dans les durées potentielles des droits, ce qui impliquait l'abandon *de facto* de la règle d'or « 1 jour travaillé / 1 jour indemnisé ».

Au total, la double-lame de la réforme a supprimé le problème plutôt qu'elle ne l'a résolu. Il reste nécessaire de revoir la définition du salaire de référence à remplacer, mais il est souhaitable de le faire en cohérence avec les règles d'éligibilité.

Le salaire de référence :
nécessairement imparfait, au plus près du revenu assuré

Vouloir contrôler le salaire de référence sans auparavant bien contrôler l'éligibilité et la manière dont les chômeurs constituent leur historique d'emploi, aboutit nécessairement à une formule imparfaite, inégalitaire, diffusant de mauvaises incitations. Ces variables ne peuvent clairement pas être conçues indépendamment les unes des autres.

Il n'existe cependant pas de formule magique du salaire de référence. Une fois les chômeurs départagés par les

règles d'éligibilité, il est clairement souhaitable de tenir compte de la régularité avec laquelle les nouveaux entrants en indemnisation ont acquis leurs droits, et du caractère involontaire des périodes entre deux contrats lorsque l'historique d'emploi est fractionné. Ces critères sont objectifs, en ce sens qu'ils réfèrent aux comportements ou aux contributions des chômeurs lorsqu'ils étaient salariés, ce qui les rend bien préférables à des paramètres abstraits tels des « diviseurs » qui visent seulement à contraindre arbitrairement le résultat de la formule du salaire de référence, sans lien avec les caractéristiques du chômeur. Enfin, en dernier lieu, il est alors beaucoup plus facile de déterminer une formule du salaire de référence réaliste, lisible, à mi-chemin des deux extrêmes imparfaits que sont d'une part le salaire journalier des seuls jours travaillés sur lequel s'appuie l'ancienne règle, ou le salaire moyen sur la période servant à ouvrir les droits qui devait la remplacer en 2019.