

Liaison entre les allocations de chômage et l'évolution des salaires : une priorité

Daniel Draguet

LA DÉGRADATION PROGRESSIVE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

La sécurité sociale belge est, dit-on, une des meilleures, sinon la meilleure du monde. C'est vrai. Du moins dans ses principes. Car si on regarde l'évolution des taux et montants, la réalité est moins rose et s'inscrit dans la mutation de nos sociétés vers plus de compétition et moins de solidarité.

La détérioration du niveau de protection sociale des chômeurs a plusieurs causes.

Les années 80 avaient été marquées par une politique d'austérité sévère, caractérisée plus particulièrement par trois sauts d'index et l'instauration, à partir de 1981, d'une nouvelle catégorie d'assurés dans la législation chômage, les cohabitants. Laquelle catégorie a, par la suite, été étendue sous une forme quelque peu atténuée, aux indemnités de maladie et d'invalidité. Cette catégorie de cohabitants, particulièrement mal indemnisés, met à mal tant la nécessaire indépendance économique des femmes que le principe d'assurance.

Au cours des années 90, la régression s'est poursuivie, mais d'une autre manière, moins perceptible. Comme il n'y a pour ainsi dire pas eu de corrections sociales, les allocations ont continué à régresser par rapport à l'évolution des salaires et du bien-être général. En effet, les allocations sociales et les plafonds salariaux sur lesquels sont calculées les allocations ont été uniquement indexés, alors que les salaires des travailleurs ont été augmentés (certes moins que par le passé) en plus de l'indexation. Ce qui explique la régression continue des allocations sociales par rapport à l'évolution du niveau de vie général.

Autre cause et non des moindres, l'absence de liaison au bien-être des allocations ainsi que des plafonds de salaires qui servent de base à leur calcul. Le niveau de protection sociale se réduit. Le tableau suivant le démontre.

Ce que représentent les allocations sociales en pourcentage (%) du salaire moyen brut¹ -
Scénario du Bureau du plan avec productivité 1,75% chaque année

| Année | 1980 | 1991 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2004 | 2010 | 2015 | 2028 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Chômage | 41,6 | 34,5 | 25,8 | 26,9 | 26,6 | 26,2 | 26,7 | 27,8 | 27,7 | 27,1 | 26,6 | 25,4 |
| Pension | 33,8 | 33,3 | 31,4 | 32,1 | 31,3 | 31,5 | 31,6 | 32,2 | 32,1 | 32,1 | 31,6 | 29,7 |
| Invalidité | 43,9 | 38,4 | 35,3 | 35,3 | 33,9 | 33,1 | 33,3 | 32,7 | 32,5 | 31,1 | 30,9 | 30,4 |

La dégradation des allocations par rapport aux salaires est donc évidente. Ces 20 dernières années, l'écart entre le revenu moyen du travail et le niveau des allocations n'a cessé de croître, particulièrement en ce qui concerne le chômage.

Pour les chômeurs, la situation est devenue dramatique : leurs allocations ont été sans cesse diminuées. De plus, le plafond salarial - qui était déjà très bas - n'a jamais été adapté à l'évolution des salaires réels, ce qui a eu pour effet qu'en cas de chômage, le travailleur qui avait un revenu moyen ou élevé retombait d'un seul coup à une fraction de son ancien revenu.

Entre 1980 et 1999, les allocations de chômage ont ainsi régressé de 33% en moyenne par rapport au salaire moyen. **Les indemnités de chômage ne représentent plus aujourd'hui que 28% de ce salaire moyen contre 42% il y a 20 ans** (33% au lieu de 44% pour les invalidités et 32% au lieu de 34% pour les pensionnés).

Pour les pensions, le recul a pu être limité. Il est, électoralement parlant, plus délicat d'imposer des économies aux pensionnés, non seulement parce qu'ils sont très nombreux mais aussi parce qu'ils sont mieux cotés dans l'opinion publique que les chômeurs par exemple.

IL N'Y A PLUS « ASSURANCE » CHÔMAGE MAIS OCTROI D'ALLOCATIONS MINIMUM D'EXISTENCE

Le montant des allocations de chômage dépend de la dernière rémunération brute plafonnée à 1.743,89 € par mois ainsi que de la situation familiale. Cela a une incidence sur le pourcentage de l'allocation qui sera allouée au chômeur. Les chômeurs sont ainsi divisés en 3 catégories d'après la situation familiale :

- les cohabitants ayant charge de famille (anciennement les chefs de ménage) perçoivent 60% de la dernière rémunération pendant toute la durée de leur chômage ;
- les isolés perçoivent 60% de la dernière rémunération la première année de chômage et 50% par la suite ;
- les cohabitants perçoivent 55% de la dernière rémunération la première année de chômage. Les 3 mois suivants, les cohabitants perçoivent 40% de cette rémunération. Cette période est prolongée de 3 mois par année de travail salarié.

Par après, un cohabitant perçoit une allocation forfaitaire de 397,02 € par mois (montant indexé, valable à partir du 01.08.2005).

Les cohabitants qui comptent 20 ans de passé professionnel en tant que salarié et ceux qui ont un taux d'inaptitude permanente au travail de 33% au moins au moment du passage aux allocations forfaitaires, conservent leur allocation à 40%.

¹ De source du Bureau du plan, en 2005, le salaire annuel brut moyen pour :

- Les ouvriers = 23.493€brut/an
- Les employés-cadres = 38.883€brut/an.

3 périodes de chômage peuvent être distinguées :

| | Cohabitants ayant charge de famille (anciennement les chefs de ménage) | Isolés | Cohabitants |
|--|---|--------|---|
| 1^{ère} période = 1 ^{ère} année de chômage | 60% | 60% | 55% |
| 2^{ème} période = 3 premiers mois de la 2 ^{ème} année (parfois prolongés) | 60% | 50% | 40% |
| 3^{ème} période = après la seconde période | 60% | 50% | Allocation forfaitaire (sauf exceptions) |

En l'absence de liaison au bien-être des allocations de chômage et du plafond servant de base au calcul des allocations de chômage, la sécurité sociale garantit seulement des allocations minimales et maximales par rapport à un salaire perdu plafonné à 1.743,89 € par mois (montant indexé, valable à partir du 01.08.2005).

à partir du 18.2005

| Allocations de chômage sans complément d'ancienneté | | | | |
|--|-------|-------|--------|---------|
| | jour | | mois | |
| | MIN | MAX | MIN | MAX |
| A - cohabitant avec charge de famille | | | | |
| • pour celui qui est devenu chômeur à partir du 1.1.2002 | 34,42 | 40,24 | 894,92 | 1046,24 |
| • pour celui qui est devenu chômeur avant le 1.1.2002 | 34,42 | 38,20 | 894,92 | 993,20 |
| N- isolé | | | | |
| • 1 ^{ère} année | 28,91 | 40,24 | 751,66 | 1046,24 |
| • 2 ^{ème} période | 28,91 | 33,54 | 751,66 | 872,04 |
| B - cohabitant | | | | |
| • 1 ^{ère} année | 21,68 | 36,89 | 563,68 | 959,14 |
| • 2 ^{ème} période | 21,68 | 26,83 | 563,68 | 697,58 |
| • période forfait (éventuellement) | | | | |
| - ordinaire | | | 15,27 | 397,02 |
| - privilégié (1) | | | 20,03 | 520,78 |

(1) si chômeur + conjoint bénéficient uniquement d'allocations et le montant journalier de l'allocation du conjoint ne dépasse pas 26,83 EUR

Il n'y a plus « assurance » chômage mais octroi d'allocations de minimum d'existence. Les taux en vigueur n'ont plus grande signification pour ceux qui dépassent le plafond sur base duquel le montant des allocations sont calculées.

Avec une rémunération de 2.500 € brut plafonnée à 1.743,89 € brut, l'allocation :

- maximum d'un cohabitant avec charge de famille (anciennement chef de ménage), représente seulement que 41,8% du salaire brut perdu ;
- en 2^{ème} période d'un isolé, représente seulement que 34,8% du salaire brut perdu ;
- au forfait ordinaire d'un cohabitant, représente seulement que 15,8% du salaire brut perdu.

INFLÉCHISSEMENT TEMPORAIRE DE L'ÉVOLUTION À LA BAISSSE DES ALLOCATIONS SOCIALES !

Différentes grandes manifestations ont été organisées, en front commun syndical et diverses ONG, **pour réclamer la liaison automatique annuelle au bien-être des allocations et du plafond salarial** : le 11 septembre 1998, le 3 octobre 2000, le 20 mai 2001 et le 20 mars 2004.

Différentes améliorations ont été obtenues :

- les allocations des invalides isolés ont été portées de 45 à 50% ;
- les allocations des chômeurs isolés ont été portées de 40 à 50% ;
- les chômeurs cohabitants en deuxième période sont passés de 35 à 40% ;
- les minima ont été relevés, d'abord dans le secteur pensions (par deux fois les minima pour les isolés et les chefs de ménage ont été relevés respectivement de 25 € et 33 €), ensuite pour les chômeurs et les invalides (le forfait minimum des chômeurs cohabitants a été relevé de 2% et les minima des chômeurs chefs de ménage et des isolés ont été augmentés d'un peu plus de 20 €) ;
- le plafond salarial a été effectivement relevé pour les pensionnés et les chômeurs ;
- une base solide a été jetée pour une assurance dépendance fédérale solidaire et ce par une augmentation conséquente des plafonds de revenu pour l'allocation d'aide aux personnes âgées dépendantes ;
- les pensions les plus anciennes ont bénéficié d'une adaptation au bien-être de 2%.

Alors que depuis 1980 nous avons assisté à une baisse continue des allocations sociales par rapport aux salaires, nous constatons pour la première fois un léger renversement de tendance et ce grâce aux actions qui ont été menées.

Entre 1999 et 2004, on enregistre une augmentation de 2% de corrections sociales pour les allocations dans le régime salarié. Cette augmentation n'a cependant pas suffi pour combler le retard subi.

Les allocations de chômage sont passées de 25,8 à 27,7% du salaire moyen en 2004, tandis que la pension moyenne est passée de 31,4% en 1997 à 32,2%.

LES AVANCÉES SONT PARTIELLES, PONCTUELLES ET INSUFFISANTES

Ces avancées oublient presque tous les chômeurs. Il en sera de même lors du Conseil des ministres d'Ostende en mars 2004.

Pour les chômeurs, un groupe qui a pourtant été durement touché dans le passé, **les mesures ont été décevantes**. A Ostende, un effort a été consenti pour les chefs de ménage dont le conjoint a une très petite activité rémunérée : le plafond de travail autorisé du conjoint a été relevé. Le maintien de l'allocation familiale majorée a été prolongé.

Les chômeurs n'ont pas obtenu, ni l'opération de rattrapage de 3% pour les minima, ni la promesse faite par le gouvernement d'accorder le statut VIPO pour les chômeurs de longue durée. Cette promesse sera rencontrée en octobre 2005 et prendra normalement effet au 1^{er} janvier 2007 sous réserve des marges budgétaires disponibles !

Les chômeurs n'ont pas obtenu, ni la liaison automatique annuelle des allocations sociales au bien-être, ni le relèvement des allocations de chômage (à l'exception des allocations d'attente pour les isolés).

Tout ce que les chômeurs ont obtenu est que la liaison des allocations et plafonds au bien-être, abandonnée depuis plus de 20 ans, sera à l'ordre du jour tous les deux ans MAIS d'application en 2007 !

Le mécanisme par lequel les interlocuteurs sociaux siégeant au CNT (Conseil National du Travail) pourront, tous les deux ans, se mettre autour de la table et discuter des priorités sociales : adaptation des plafonds de référence pour le calcul des allocations sociales ; augmentation des allocations elles-mêmes ; augmentation des minima en fonction de l'évolution des salaires, mesurée par l'écart entre la norme salariale et l'index.

C'est dans ce cadre qu'il appartiendra aux interlocuteurs sociaux de remettre un avis au gouvernement sur une adaptation des allocations sociales au bien-être.

Cet avis devra tenir compte à la fois de la situation budgétaire, de l'évolution du marché de l'emploi, de la norme salariale et du contenu du rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement.

La décision finale appartiendra au gouvernement. Le gouvernement se basera sur cet avis et à défaut d'accord « patrons-syndicats », il tranchera.

Tout cela dans le cadre d'une enveloppe !!! Pour autant que celle-ci ait été budgétée.

Pour que ce mécanisme puisse se mettre en route, il faudra de l'argent. C'est pourquoi, pour mettre fin à cette incertitude, nous devons continuer à réclamer un financement structurel de la sécurité sociale et notamment une contribution sociale généralisée.

LIAISON AU BIEN-ÊTRE : UN MÉCANISME LÉGAL AVEC UNE ENVELOPPE FIXÉE !

Sous la pression des revendications portées par les manifestants à Ostende en mars 2004, le gouvernement s'était engagé à déposer un projet de loi instaurant un mécanisme de liaison au bien-être.

Le mécanisme des adaptations au bien-être élargit progressivement l'actuel mécanisme de l'adaptation bisannuelle (= tous les 2 ans) du plafond de calcul des pensions au plafond de toutes les allocations de remplacement, mais ne donne aucune garantie pour l'adaptation des allocations elles-mêmes.

Ce n'est pas la liaison automatique au bien-être que nous revendiquons. Mais grâce à ce mécanisme, la question sera à l'ordre du jour tous les deux ans.

Lors des débats sur la fin de carrière, appelé plus communément « Pacte entre les générations », les organisations syndicales, et plus particulièrement la FGTB, ont pris leurs responsabilités pour inscrire dans le débat le financement de la sécurité sociale et faire appliquer effectivement le mécanisme (inscrit dans la loi) de l'adaptation des allocations et des plafonds aux salaires réels tous les deux ans.

Ainsi, à partir de 2008, une enveloppe financière annuelle sera dégagée pour permettre cette liaison.

Pour les chômeurs, une certitude, aucune correction sociale n'a été prévue, ni par le Conseil des ministres d'Ostende, ni dans les nouvelles enveloppes supplémentaires pour 2006-2007.

En 2006, 15 millions d'€ sont prévus pour des améliorations sociales (salariés et indépendants) et en 2007, 160 millions d'€, soit 85 de plus que ce qui avait été obtenu à Ostende.

A quoi serviront ces sommes ? Sans doute à poursuivre l'augmentation de 2% des pensions et indemnités d'invalidité les plus anciennes. Il est aussi question de rendre aux travailleurs à mi-temps un accès plus facile à la pension minimum.

A partir de 2008, l'enveloppe financière réservée pour le bien-être devrait permettre d'accorder au moins les adaptations suivantes : + 0,5% pour les pensions et allocations ; + 1% pour les minima ; + 1,5% pour les plafonds de salaire pris en compte pour le calcul des allocations (les droits au chômage, par exemple, sont calculés sur base d'un salaire plafonné à 1.744 €. L'allocation maximum est donc de 60% de 1.744 €, soit 1.046 €, montant qui ne « couvre » plus que 42% du salaire perdu par le travailleur qui gagnait 2.500 €).

PARCE QUE LE FOSSÉ SE CREUSE ENTRE LES CHÔMEURS, LES AUTRES ALLOCATAIRES BÉNÉFICIAIRE D'UN REVENU DE REMPLACEMENT ET LES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU D'INTÉGRATION SOCIALE : LES CHÔMEURS SERONT-ILS OBLIGÉS DE VIVRE SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ ?

Dès 2008, les travailleurs recevront une enveloppe juste suffisante pour relever, pour toutes les branches de la sécu, les plafonds de calcul de 1,5%, les minima et les forfaits de 1% et les allocations sociales de 0,5%.

Il est prévu qu'il s'agit d'un minimum.

Ceci dit, selon les prévisions du Bureau du plan¹, le ratio de remplacement (= rapport allocation moyenne/salaire moyen) connaîtra l'évolution suivante à la suite des augmentations accordées:

| Impact sur le ratio de remplacement selon le Bureau du plan | 1980 | 1990 | 2000 | 2007 | 2030 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Allocations de chômage | 45,7 | 33,6 | 26,2 | 27,3 | 25,1 |
| Pensions | 34,7 % | 33,1 % | 31,5 % | 32 % | 32,1 % |
| Indemnités d'invalidité | 44,5 | 33,6 | 33,1 | 30,9 | 30,3 |

Selon le Bureau du plan, sans adaptation au bien-être, les allocations de chômage retomberaient d'ici 2030 à 21,5%, les indemnités d'invalidité à 27% et les pensions à 30%.

Ce n'est pas parce que les enveloppes devraient servir à une adaptation au bien-être des pensions les plus anciennes et des indemnités d'invalidité, qu'il faut focaliser le débat sur la question de savoir pour quels groupes nous voulons prioritairement la liaison au bien-être et de quelle manière : « Allons-nous par exemple proposer à partir de 2008 de relever toutes les pensions, sans distinction, de 0,5% par an ou allons-nous concentrer l'enveloppe disponible sur les pensions anciennes et modestes ? »

¹ Hypothèse : les salaires connaissent chaque année une hausse réelle de 1,75%.

Examiné sous cet angle, le fossé se creusera encore plus entre les allocataires sociaux eux-mêmes avec le risque que, pour certains les chômeurs, leurs allocations soient moindre que les allocations perçues dans le cadre du revenu d'intégration sociale. On ne parlera « plus d'assurance » mais d'« assistance ».

Il est temps que les responsables politiques prennent leurs responsabilités vis-à-vis des chômeurs pour les raisons suivantes :

- **le régime d'assurance chômage glisse de plus en plus vers un régime d'assistance** (voir ci-avant « Il n'y a plus 'assurance' chômage mais octroi d'allocations minimum d'existence ») et que **le fossé se creuse de plus en plus parmi les seuls allocataires** ;
- l'application de ce minimum dans le secteur chômage, ne suffira pas pour maintenir le rapport « allocation moyenne/salaire moyen » ni à récupérer les pertes du passé. En cause, le plafond de calcul très bas qui continuera à peser à l'avenir, malgré l'adaptation au bien-être prévue ;
- La liaison au bien-être, telle qu'elle est prévue (avec un coût d'environ 400 millions d'€ en 2008) ne pourra pas empêcher une nouvelle dégradation du taux de couverture des indemnités de chômage de - 2,2% (invalidité - 0,6% et pensionnés + 0,1%) ;
- la dégradation des allocations de chômage par rapport aux salaires se vérifie au niveau des ménages qui font appel aux services de médiations de dettes ;
- le rapport 2004 de l'observatoire du crédit et de l'endettement, fait apparaître que, **sur l'ensemble des demandeurs d'une médiation de dettes, un peu plus de la moitié est sans emploi (52%)**. Le surendettement touche aussi les retraités puisqu'ils représentent 9,2% des demandeurs ;

Parmi les ménages demandeurs d'une médiation de dettes, 85% touchent des revenus de remplacement. Dans 43% des cas, il s'agit d'allocations de chômage. Pour les revenus de remplacement « indemnités assurance maladie invalidité » et « pension », les taux sont respectivement de 15% et 11,4% ;

Le revenu de remplacement moyen des ménages en médiation de dettes est de 857,7 €. Pour les bénéficiaires d'allocations de chômage, le montant mensuel moyen est de 747,3 €. En indemnité assurance maladie invalidité et en pension, le montant mensuel moyen est respectivement de 681,7 € et de 980 € ;

- **les allocations d'attente pour les isolés de plus de 25 ans¹ sont inférieures à celles des 21-25 ans. Elles sont également inférieures au revenu d'intégration sociale pour les isolés !**

| Montants au 1 ^{er} août 2005 | |
|---|----------|
| Revenu d'intégration taux isolé | 625,60 € |
| Allocations d'attente taux isolés plus 25 ans | 619,58 € |

Cette différence se marquera de plus en plus au fil des ans puisque :

- **cet Arrêté Royal exclut les plus de 25 ans des augmentations programmées au 1er octobre 2006 et au 1er octobre 2007 pour les autres catégories ;**
- **depuis les décisions d'Ostende, le revenu d'intégration sociale est augmenté de + 1% l'an et ce pendant 4 ans.**

Ce même Arrêté aligne le montant des allocations d'attente des chômeurs isolés âgés de 21 à 25 ans sur le montant d'intégration au taux isolé.

Les isolés de moins de 21 ans et les cohabitants (les « ordinaires » et les « privilégiés » selon le niveau de revenus des personnes avec lesquelles ils cohabitent) perçoivent moins que le montant du revenu d'intégration au taux cohabitant.

¹ L'Arrêté Royal du 22 mai 2005 (Moniteur belge du 6 juin 2005) introduit pour les bénéficiaires d'allocations d'attente une nouvelle catégorie : **les isolés de + de 25 ans.**

| Montants au 1 ^{er} août 2005 | |
|---|----------|
| Revenu d'intégration taux cohabitant | 417,07 € |
| Allocations d'attente taux cohabitant : | |
| ▪ moins de 18 ans « ordinaire » | 212,16 € |
| ▪ moins de 18 ans « privilégié » | 224,90 € |
| ▪ plus de 18 ans « ordinaire » | 338,78 € |
| ▪ plus de 18 ans « privilégiés » | 361,40 € |

Pour corriger ces écarts, un alignement de ces allocations de chômage sur le revenu d'intégration s'impose.

Pour éviter qu'à l'avenir les allocations de chômage se dégradent au point qu'elles deviendront obsolètes par rapport au revenu d'intégration sociale, la revendication d'une liaison annuelle au bien-être des allocations et plafonds doit être maintenue.

Pour que ce mécanisme puisse se mettre en route, il faudra continuer à réclamer un financement alternatif structurel de la sécurité sociale et notamment une cotisation sociale généralisée (CSG).

Alternatif, parce que les cotisations sur le travail ne suffisent plus à financer un système que l'on utilise pour tout et pour n'importe quoi.

Structurel, parce qu'il faut assurer ce financement à long terme et non le laisser dépendre du bon vouloir des gouvernements qui se succèdent.

