

Ce qui est « normal » pour l'assurance chômage



En précisant l'âge minimum requis pour toucher des prestations de chômage ou l'âge de la retraite, l'Etat social définit les normes concernant l'emploi. Etat des lieux dans onze pays européens, dont la Suisse.

Par **Jean-Pierre Tabin**, professeur, Haute école de travail social et de la santé et Université de Lausanne

La protection sociale contre le risque chômage concerne en priorité le salariat [1]. L'assurance est en effet obligatoire pour les salarié-e-s dans dix des onze pays analysés dans le cadre d'une recherche récemment terminée (l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, voir ci-dessous). Seul le Danemark a une assurance facultative (78 % de taux de couverture en 2007). Le paiement d'impôts sur les prestations chômage existe dans neuf des pays sous revue (pas d'impôt sur le revenu en Allemagne – mais un impôt sur le salaire retenu à la source – et aucun impôt en Roumanie), ce qui indique qu'elles sont également considérées de manière analogue à un salaire. Les indépendant-e-s ne sont par contre pas assurés de manière obligatoire (sauf en Allemagne, en Pologne et en Suède), signe de la normativité dominante du risque dans l'entrepreneuriat.

Il ne suffit pas d'avoir un emploi salarié pour être protégé-e, il faut également être domicilié-e dans le pays, ce qui signifie à la fois qu'il faut avoir accompli les démarches administratives nécessaires pour être reconnu-e comme résident-e et qu'il faut avoir l'autorisation de les faire. Les exceptions à ce principe sont rares et précisées par les législations. Les personnes sans papiers qui occupent un emploi ne sont donc pas protégées.

En outre, pour pouvoir prétendre à des prestations, il faut avoir cotisé durant un temps déterminé, un an dans les deux tiers des pays sous revue, entre 4 et 9 mois ailleurs. Les personnes qui ont un emploi salarié, mais qui viennent d'immigrer, ne sont donc pas protégées, à moins qu'elles ne circulent entre des pays ayant signé un accord de sécurité sociale.

Ces cotisations doivent avoir été versées durant une période dite cadre qui va de 12 à 36 mois. Le rapport entre la

durée obligatoire de cotisation et la période cadre permet d'observer que certains pays réclament des cotisations durant les trois quarts de la période cadre tandis que d'autres se contentent d'une cotisation durant la moitié ou moins de cette période. Ils indiquent la prégnance du modèle d'emploi masculin, sans interruption.

Les conditions d'accès à l'assurance chômage nous permettent donc de mieux cerner ce qu'est l'activité protégée du point de vue de l'assurance. Il s'agit principalement de l'emploi salarié et durable de personnes possédant un statut de résident légal. Seule la perte de ce type d'emploi peut ouvrir des droits au chômage, ce qui indique que le droit au chômage ne concerne en aucun cas toutes les personnes qui ont un emploi en société. Dans un double processus de reconnaissance de l'emploi protégé et de déni du droit pour d'autres formes d'emploi, la protection contre le chômage indique ce qu'est un emploi « normal » en société.

Les effets sociaux de cette norme

Comme l'étendue de la couverture d'assurance est limitée aux personnes qui ont le statut de salarié ou d'indépendant, aucun des pays étudiés ne prend en compte le travail domestique. Il est simplement ignoré, relégué dans la sphère du non-travail. Seul le fait d'avoir des enfants – donc le rôle parental – est parfois un peu reconnu par l'assurance.

Des dispositions concernant l'emploi irrégulier existent dans plusieurs pays. Ce type d'emploi touche des professions spécifiques confrontées à des interruptions d'emploi saisonnières (les travailleurs du bâtiment, les intérimaires, les intermittent-e-s du spectacle, etc.). Les professions féminines caractérisées par l'irrégularité de l'emploi, comme celle de garde d'enfants, d'aide à domicile ou de femme de ménage ne sont jamais citées, sinon pour être spécifiquement exclues (travail domestique, Irlande). Contrairement à des professions typiquement masculines (comme le travail de chantier), ces professions ne donnent donc jamais lieu à un traitement favorable de la part de l'assurance, preuve qu'elles ne sont pas considérées de manière identique.

Des emplois typiquement occupés par des femmes sont également préteritis en raison des normes minimales concernant le nombre d'heures hebdomadaires pris en compte ou du salaire minimum requis pour être assuré-e. Ces normes permettent d'exclure le travail à temps très partiel, qui est comme on le sait beaucoup plus souvent pratiqué par des femmes que par des hommes et de le reléguer dans la sphère du non-emploi. Certains pays, comme l'Irlande, prévoient un seuil minimum de salaire hebdomadaire, qui force à une régularité du salaire et exclut de fait des emplois irréguliers (par exemple, sur appel). La norme masculine de l'emploi est donc véhiculée par la représentation de ce qu'est un emploi « normal » par l'assurance : elle ignore le travail domestique, exclut le travail irrégulier dans les professions typiquement féminines et celui à temps très partiel.

Les autres normes

Le fait d'avoir quitté son emploi sans juste motif est sanctionné par la suppression du droit dans six des onze pays, tandis que trois pays imposent une sanction sous la forme d'une suspension du droit (Suisse, Allemagne, Royaume-Uni) et que deux pays imposent un délai d'attente (Danemark, France). Dans tous les cas, l'emploi est donc considéré comme un bien social rare qu'il s'agit de conserver.

Il ne suffit en outre pas d'avoir occupé un emploi « normal » et de l'avoir perdu involontairement pour avoir un droit plein au chômage. Chacun des pays étudiés exige en effet que l'aptitude à l'emploi soit démontrée, ce qui revient à dire que cette assurance ne protège que les catégories de la population reconnues comme insérables sur le marché de l'emploi : les personnes qui ne peuvent pas répondre à l'obligation de louer leur force de travail sur le marché de l'emploi sont exclues du droit – et du statut de chômeur.

L'âge d'ouverture du droit aux prestations de chômage n'est pas toujours indiqué. Il est fixé vers 15 ans en Italie et en Suisse, à 16 ans en Grèce, Irlande, Roumanie et au Royaume-Uni, à 18 ans en Allemagne, au Danemark et en Pologne, à 20 ans en Suède. Cet âge, quelle que soit sa limite, renvoie à une période du parcours de vie durant laquelle l'emploi n'est pas souhaité. La limite supérieure varie quant à elle selon l'âge de la retraite des pays et le sexe des bénéficiaires et se situe entre 58,7 ans et 66 ans. Ces différences donnent une indication sur la durée normale d'emploi dans une vie qui se situe entre 45 et 50 ans.

Les exigences concernant l'obligation d'emploi diminuent cependant à partir d'un certain âge. On le voit en examinant l'augmentation des prestations qui est prévue dans sept des onze pays sous revue : dès 49 ans en Grèce, dès 50 ans en Allemagne et en Italie, dès 55 ans au Danemark, en France et en Pologne et 4 ans avant l'âge de la retraite en Suisse (soit à 61 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes). Ces limites sont à mettre en relation avec l'âge légal de la retraite, soit l'âge à partir duquel une personne est dédouanée de l'obligation d'occuper un emploi. Cet âge, plus ou moins flexible suivant les pays, varie en 2010 entre 58 et 67 ans, l'âge de sortie du marché de l'emploi étant dans plusieurs pays moins élevé pour les femmes.

L'emploi « normal » est donc selon le droit en vigueur un bien rare, auquel tout un chacun n'a pas accès, puisque des personnes sont considérées comme inaptes à en occuper un, même si de fait elles en occupaient un avant de le perdre. La normativité de l'emploi en société est en outre bornée : il y a un âge avant et un âge après l'emploi.

Conclusion

Du point de vue de l'appartenance nationale, les normes posées par l'assurance chômage ne reconnaissent que le salariat, autorisé et déclaré, de personnes qui résident depuis une période déterminée dans le pays. Elles confirment le lien entre politique sociale et citoyenneté, certaines personnes de nationalité étrangère étant du fait de ces normes exclues des prestations.

Seul l'emploi est reconnu par l'assurance. C'est un bien rare, qu'une personne est censée conserver, mais qui se décline différemment selon le parcours de vie. Il y a un avant et un après l'emploi. La prégnance de la norme masculine de l'emploi et l'ignorance du travail domestique contribuent à la division et à la hiérarchisation des rôles sexués, renforcée par le fait que le salaire est également souvent un revenu familial. L'ambiguïté des politiques sociales touchant au chômage à l'égard de la parentalité ne manifeste aucune remise en question de l'ordre social existant, car elle ne va pas dans la direction d'une reconnaissance de l'utilité sociale du travail de « care » (avec attribution de droits sociaux liés à ce travail), mais de la seule « conciliation » entre travail domestique et emploi, ce qui ne remet aucunement en question les hiérarchies entre les sexes.

Onze pays

La recherche [2] a porté sur onze des pays recensés par la base de données de l'Union Européenne et de l'AELE nommée [Mutual Information System on Social Protection \(MISSOC\)](#). Les données ont été recueillies entre janvier et octobre 2010.

Ils ont été sélectionnés pour avoir un maximum de disparité de manière à repérer si des normes similaires peuvent être observées malgré l'hétérogénéité des régimes de chômage. Les onze pays choisis ont une population très différente, allant de 4,5 millions d'habitant-e-s à 82 millions et le taux de population active occupée de chacun de ces pays est variable, allant de moins de 60% à plus de 70%. La proportion de temps partiels varie en 2009 dans ces pays entre 6% et 35% (dont 49% à 82% sont occupés par des femmes). Enfin, leur taux officiel de chômage en 2009 varie entre 3,7% et 11,9%.

[1] Article également paru dans le journal du SSP-VPOD, « Services Publics », 2011

[2] « Conceptions de la citoyenneté et des rôles sociaux de sexe dans les dispositifs de sécurité sociale de l'Union européenne et de la Suisse : une recherche exploratoire sur le cas du chômage », soutenue par le Réseau de compétence HES-SO REA. Chargée de recherche : Raluca Enescu.