

L'ASSURANCE CHÔMAGE EN EUROPE

Etude de 15 pays

Département Prospectives Juridiques

Direction des Affaires Juridiques

12 juillet 2019

Unédic

TABLE DES MATIÈRES

- ▶ Les modèles fondateurs de l'indemnisation du chômage
- ▶ Articulation assurance et assistance chômage
- ▶ L'indemnisation des emplois permanents (étude à partir des données de l'OCDE)
- ▶ Assurance chômage : principaux paramètres de l'indemnisation
 - Conditions d'accès
 - Comparer les taux de remplacement lors d'une perte d'emploi : le taux de remplacement à l'ouverture de droit
 - Montant de l'allocation
 - Durée de l'indemnisation
 - L'indemnisation des emplois temporaires (étude Unedic, 2015)
- ▶ Dispositifs d'incitation au retour à l'emploi
 - Cumul allocation / salaire
 - Droits rechargeables
 - Création d'entreprise

- ▶ *Annexe 1 : Gouvernance de l'assurance chômage*
- ▶ *Annexe 2 : Financement de l'indemnisation du chômage*

LES MODÈLES FONDATEURS DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

QUELS SONT LES MODÈLES FONDATEURS DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE ?

Les systèmes d'indemnisation du chômage s'inspirent des conceptions classiques caractérisant les régimes de sécurité sociale.

- ▶ **Une conception basée sur la trajectoire d'emploi (*modèle bismarckien*)** qui crée un droit à un revenu de remplacement lié à l'exercice d'une activité professionnelle. Ce modèle renvoie à des modes de prise en charge privilégiant une logique contributive (*assurantielle avec paramètres de redistribution*) ;
- ▶ **Une conception basée sur l'appartenance à la communauté nationale (*modèle beveridgien*)** : droit à prestations ouvert aux membres de la communauté nationale en tant que citoyen (*critères de résidence et de contribution*) indépendamment de leur appartenance professionnelle. Ce modèle renvoie à des modes de prise en charge privilégiant une logique universelle (*assurantielle et assistancielle*).

	Modèle bismarckien	Modèle beveridgien	
Principes	Solidarité interprofessionnelle	Solidarité nationale	
Techniques	Assurance	Assurance Contributive	Assistance Non contributive
Bénéficiaires	Les salariés et leurs familles	Toute la population (Universalité)	
Prestations	Contributives Proportionnelles au salaire	Forfaitaires et identiques pour tous (Uniformité)	Forfaitaires et identiques pour tous (Uniformité)
Financement	Cotisations assises sur les revenus professionnels	Cotisations sociales et Impôt	Impôt
Gestion	Rôle des partenaire sociaux dans la gouvernance	État (Unité de gestion)	

QUELS SONT LES MODÈLES FONDATEURS DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE ?

Focus sur la notion de **Contributivité**

Appliquée au champ des assurances sociales, la notion de contributivité se réfère à la « *dimension d'affiliation professionnelle du lien entre contributions et prestations* »*, ce qui implique que :

- Le versement de contributions traduit l'appartenance à un groupe professionnel,
- L'accès aux prestations est conditionné au versement des cotisations.

Focus sur le principe d'**Universalité**

Extension de la protection à tous les citoyens et à tous les risques sociaux, le principe d'universalité se décline selon deux variantes, qui éliminent l'une et l'autre toute référence à l'activité professionnelle :

- Universalité « contributive », principe fondateur de l'assurance nationale au titre de laquelle chacun est appelé à contribuer (*universalité sélective : seuls les travailleurs salariés peuvent prétendre à toutes les prestations*) ;
- Universalité « droit de l'homme », qui conduit la collectivité nationale à se reconnaître débitrice des prestations.

« La protection de l'assistance doit être ressentie par la personne comme étant moins favorable que la protection par l'assurance ; sinon l'assuré n'aura droit à rien en contrepartie de sa contribution. (C'est pourquoi) l'assistance donnera lieu à une justification des besoins et à examen des ressources ; elle sera soumise également à des conditions de comportement dont l'objectif sera d'accélérer la restauration des moyens d'existence » (Rapport Beveridge de 1942 n°369)

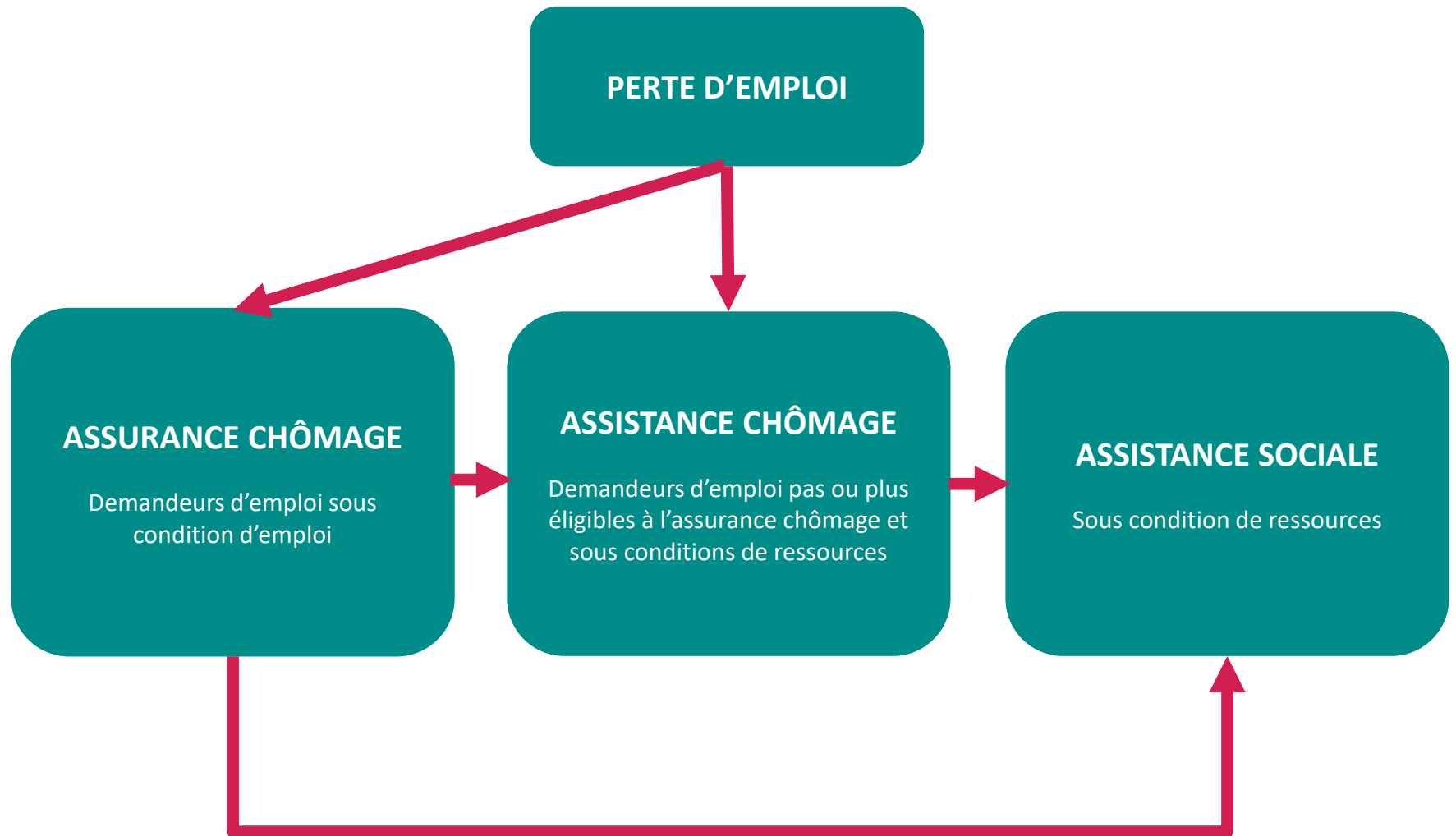
* Rapport du HCFIPS Juin 2013

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ Ces deux conceptions ont inspiré les deux grandes techniques de protection sociale, assurance et assistance. Elles se distinguent par les principes qui les fondent et par les caractéristiques qui en résultent : couverture des risques, mécanismes, financement, organisation du système, admissibilité aux prestations, structure des prestations, etc.
- ⇒ Peu de systèmes homogènes, systèmes hybrides avec logique mixte (*propriétés assurantielles et assistancielles*) par définition ou par évolution.
- ⇒ Ces logiques de protection, même si elles se sont mêlées, continuent de caractériser les systèmes d'assurance sociale. Selon leur dominante, les régimes d'indemnisation du chômage européens peuvent être regroupés comme suit :
 - L'indemnisation du chômage relève de la protection universelle : Royaume-Uni, Irlande ;
 - L'indemnisation du chômage relève d'une couverture universelle qui joue à défaut d'une assurance chômage volontaire : Suède, Finlande ;
 - L'indemnisation du chômage est fondée principalement sur l'emploi : dans cette hypothèse, les différents régimes d'assurance chômage se fondent sur une durée minimale d'emploi antérieure et il existe dans certains cas, à titre subsidiaire, un régime d'assistance qui subordonne ou non l'indemnisation à des références d'emploi (*Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal, Belgique, Italie*).

ARTICULATION ASSURANCE ET ASSISTANCE

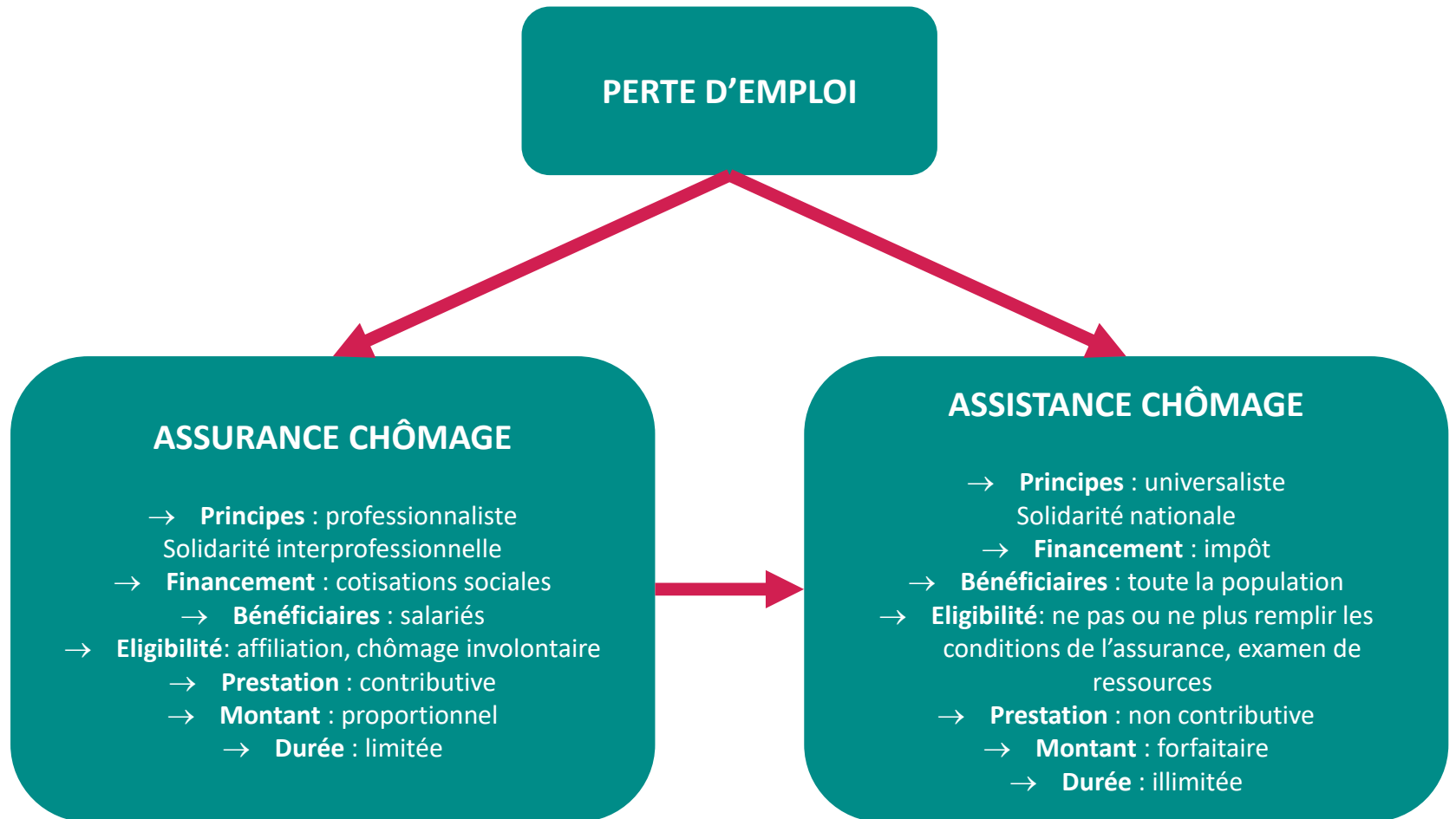
QUEL EST LE CHAMP D'INTERVENTION ? QUEL EST LE MOMENT D'INTERVENTION ?



COMMENT S'ARTICULENT ASSURANCE ET ASSISTANCE CHÔMAGE ?

- ▶ L'assurance chômage ne constitue qu'un niveau des systèmes d'indemnisation du chômage. L'examen en comparaison européenne permet d'observer que :
 - Tous les pays étudiés, à l'exception du Danemark, disposent d'un système d'assurance chômage obligatoire (*la Finlande et la Suède disposent d'un régime de base obligatoire et d'un système d'assurance chômage volontaire*).
 - Un système d'assistance chômage généralement financé par l'Etat complète, dans certains pays, le système d'assurance. C'est notamment le cas des pays suivants : Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Irlande, Portugal.
 - Lorsqu'aucun dispositif d'assistance n'est prévu, c'est généralement l'assistance sociale qui prend le relais.

FOCUS : COMMENT S'ARTICULENT ASSURANCE ET ASSISTANCE CHÔMAGE EN ALLEMAGNE ?



FOCUS : COMMENT S'ARTICULENT ASSURANCE ET ASSISTANCE CHÔMAGE EN SUÈDE ?

PERTE D'EMPLOI

ASSURANCE CHÔMAGE DE BASE

- **Principes** : universaliste
Solidarité nationale
- **Financement** : cotisations sociales et impôt
- **Bénéficiaires** : salariés et non salariés
 - **Eligibilité** : affiliation
- **Prestation** : contributive
- **Montant** : forfaitaire
- **Durée** : limitée

ASSURANCE CHÔMAGE VOLONTAIRE

- **Principes** : professionnaliste
Solidarité interprofessionnelle
- **Financement** : cotisations sociales, frais d'adhésion et impôt
- **Bénéficiaires** : salariés et non salariés
 - **Eligibilité** : affiliation, adhésion
- **Prestation** : contributive
- **Montant** : proportionnel
- **Durée** : limitée

ASSISTANCE CHÔMAGE

- **Principes** : universaliste
Solidarité nationale
- **Financement** : impôt
- **Bénéficiaires** : toute la population
- **Eligibilité** : ne pas ou ne plus remplir les conditions de l'assurance, condition d'âge
- **Prestation** : non contributive
- **Montant** : forfaitaire
- **Durée** : illimitée

COMMENT S'ARTICULENT ASSURANCE ET ASSISTANCE CHÔMAGE ?

- ▶ Evolution du champ d'intervention de l'assurance chômage :
 - Rapprochement de la protection des salariés et des non salariés (*ouverture du champ d'intervention de l'assurance aux travailleurs indépendants*),
 - Elargissement de la prise en compte des démissions.

- ▶ **Non salariés** : Les dispositifs étudiés couvrent essentiellement les travailleurs salariés. Les travailleurs indépendants sont assurés contre le risque chômage dans 6 des 15 pays étudiés :

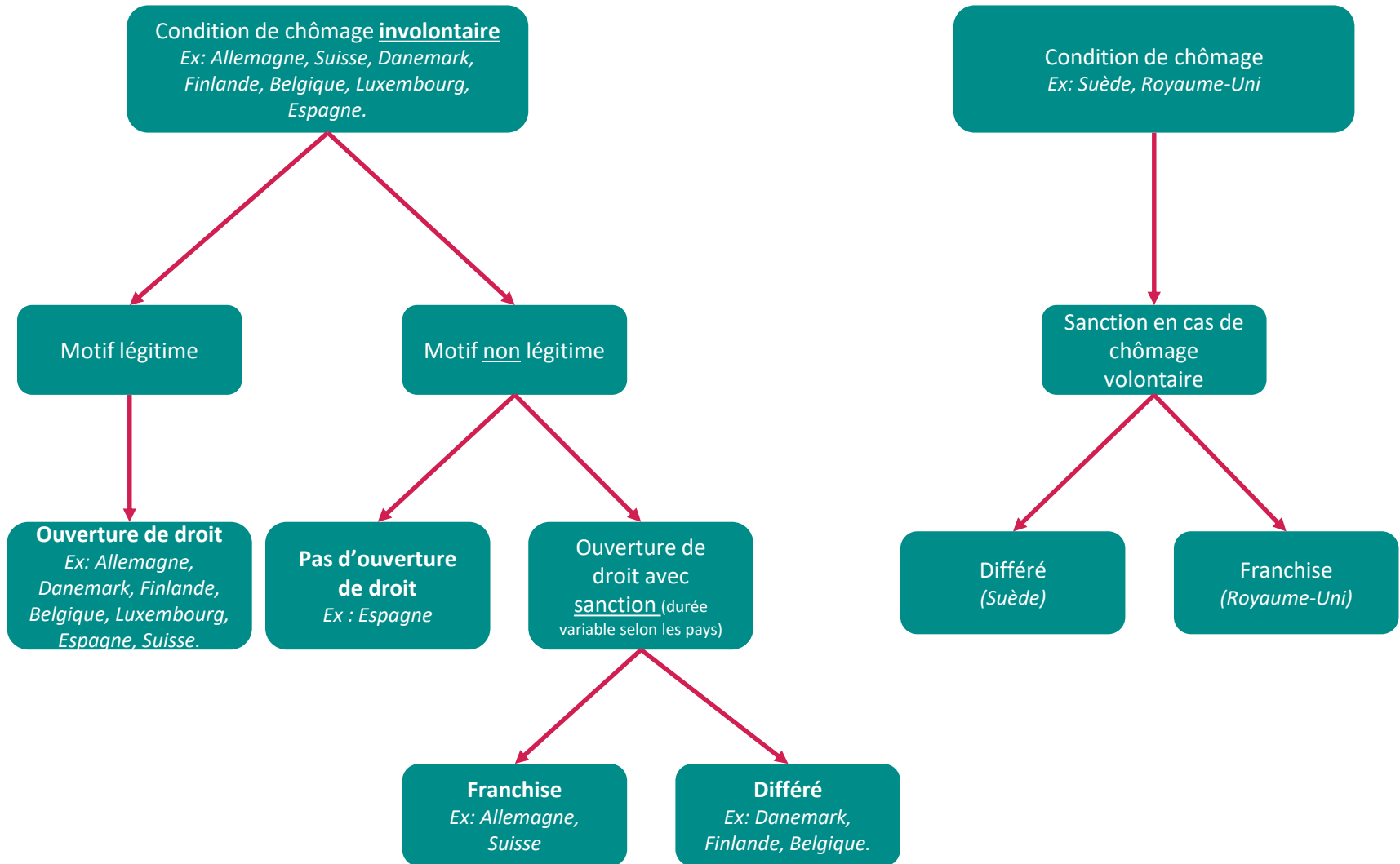
	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	UK	Irlande	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Portugal	Suède	Suisse
ASSURANCE CHÔMAGE INDÉPENDANT	Non	Non*	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non

*Prestation spécifique prévue en cas de faillite

- ▶ Lorsqu'un régime d'assurance chômage pour les travailleurs non salariés existe, il peut être obligatoire (*Finlande, Luxembourg, Portugal, Suède*) et/ou volontaire (*Danemark, Finlande, Espagne, Suède*).
- ▶ Lorsque aucune assurance chômage spécifique n'est prévue, les travailleurs indépendants peuvent prétendre à l'assistance chômage lorsqu'elle existe (*ex : Allemagne, Royaume-Uni, Irlande*) ou à défaut, à l'assistance sociale.

ARTICULATION ASSURANCE ET ASSISTANCE

QUI EST INDEMNISÉ ?



PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ Ces techniques sont complémentaires mais interviennent à des **moments différents** (*bénéfice du régime d'assistance lorsque le demandeur d'emploi n'a pas ou plus accès au régime d'assurance*).
- ⇒ Les différences entre les systèmes d'assurance et d'assistance sont plus ou moins marquées selon la logique initiale de conception (*il est difficile d'établir des frontières étanches entre ces deux techniques en particulier dans les systèmes beveridgiens à vocation universelle*) et l'évolution des systèmes.
- ⇒ Dans un système global d'indemnisation du chômage, chaque niveau (*assurance chômage, assistance chômage et assistance sociale*) a un **champ d'intervention propre**.
- ⇒ Le champ d'intervention reflète la logique de conception initiale du système d'assurance chômage (*exercice d'une activité professionnelle dans la logique bismarckienne, universalité contributive dans la logique beveridgienne*).
- ⇒ Basés sur le modèle bismarckien ou sur le modèle beveridgien, les régimes d'assurance chômage ne sont pas universels et couvrent les personnes ayant préalablement contribué.
- ⇒ La tendance à l'universalisation de certains régimes d'assurance chômage bismarckiens se traduit notamment par l'élargissement du champ d'application à certaines catégories de personnes antérieurement non couvertes et une distension du lien contributif .

L'INDEMNISATION DES EMPLOIS PERMANENTS

(ÉTUDE À PARTIR DES DONNÉES DE L'OCDE)

TAUX DE REMPLACEMENT

- ▶ La comparaison des taux de remplacement nécessite de tenir compte du régime fiscal et social des revenus de remplacement de chaque pays.
- ▶ Avec cet objectif, l'OCDE a développé une base de données décrivant l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux. Elle permet de calculer des taux de remplacement lors d'une perte d'emploi ; ces taux de remplacement sont nets des effets de la fiscalité et des transferts sociaux et tiennent compte des autres aides sociales, notamment celles liées au logement.
- ▶ Compte tenu de la diversité des systèmes d'assurance chômage dans les différents pays, de leur articulation avec les dispositifs de solidarité et de la fiscalité, plusieurs études ont cherché à réaliser une comparaison selon une approche multicritères.
- ▶ L'OCDE simule l'évolution des revenus consécutive à une perte d'emploi pour différents niveaux de revenus et différentes situations familiales. Ces évaluations reposent sur les hypothèses suivantes :
 - Les personnes au chômage ont 40 ans ;
 - Elles ont été employées de façon continue depuis l'âge de 18 ans, ce qui implique qu'elles bénéficient des durées d'indemnisation les plus longues possibles ;
 - Les familles sont composées de deux adultes et de deux enfants ayant 4 et 6 ans.
- ▶ Plusieurs indicateurs sont calculés par l'OCDE, notamment :
 - Le taux net de remplacement en début d'indemnisation ;
 - Le taux net moyen d'indemnisation pour les chômeurs de longue durée.
- ▶ Ces taux de remplacement sont théoriques dans la mesure où ils sont calculés sur la base de situations de famille et de niveau de revenus types et non à partir de situations réelles. Par ailleurs, les indemnités de licenciement ne sont pas prises en compte. Enfin, le coût du logement retenu est une moyenne européenne et ne tient donc pas compte des différences entre pays.

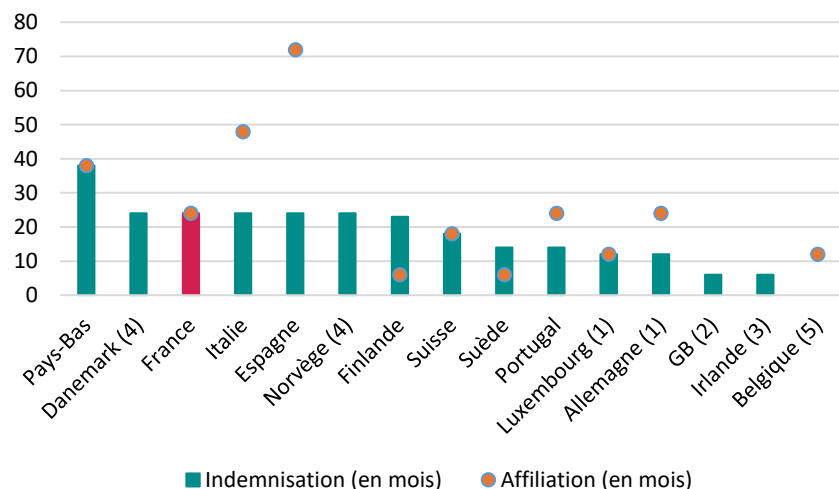
COMMENT ÉVALUE-T-ON L'INDEMNISATION DES EMPLOIS PERMANENTS ?

- ▶ L'analyse en comparaisons européennes de l'indemnisation des emplois permanents permet d'appréhender le niveau de protection des systèmes d'assurance chômage pour des personnes ayant des trajectoires d'emploi continues (*durée et niveau d'indemnisation*) ainsi que celui des systèmes d'indemnisation du chômage (*articulation assurance / assistance*).
- ▶ La protection des salariés qui perdent un emploi permanent peut s'évaluer à partir des critères suivants :
 - Le taux de remplacement moyen au cours de la période d'indemnisation ou à la fin de celle-ci et la durée de prise en charge par l'assurance chômage ;
 - Les conditions dans lesquelles les dispositifs de solidarité prennent le relai.
- ▶ En synthèse de ces différents paramètres, l'OCDE calcule un taux net de remplacement pour les salariés ayant une carrière salariale complète et restant au chômage pendant 5 ans.

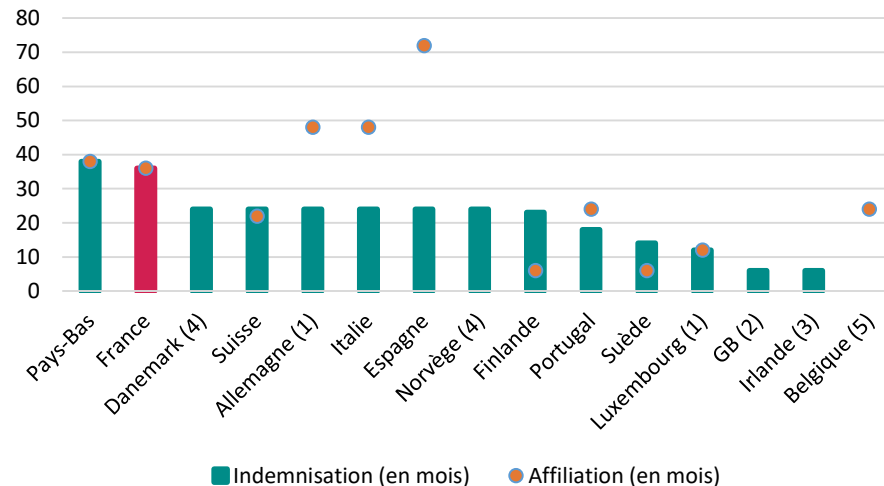
Cf graphiques en page suivante

L'INDEMNISATION DES EMPLOIS PERMANENTS

Demands d'emploi non seniors



Demands d'emploi seniors



Source : Unédic (Janvier 2019)

(1) Des durées d'indemnisation plus longues peuvent s'appliquer dans certaines situations (âge du demandeur d'emploi, carrières longues...).

(2) Condition d'affiliation en Grande-Bretagne : cotisations payées sur 26 fois le "seuil de salaire assurable" au cours de l'une des 2 dernières années fiscales et cotisations payées ou créditées sur 50 fois le "seuil de salaire assurable" sur chacune des 2 dernières années.

(3) Conditions d'affiliation en Irlande : 104 semaines depuis le début de l'activité salariée. 39 de ces 104 semaines doivent avoir été payées ou créditées pendant l'année fiscale de référence. Au minimum 13 de ces 39 semaines doivent avoir été payées au cours de l'année fiscale de référence. La condition d'affiliation est également remplie lorsqu'au moins 26 semaines de cotisations ont été payées au cours de l'année fiscale de référence et 26 au cours de l'année précédant l'année fiscale de référence. La durée d'indemnisation est de 9 mois lorsque l'intéressé justifie de plus de 260 semaines de cotisations.

(4) Conditions d'affiliation en Norvège : avoir perçu au cours de la dernière année civile un revenu professionnel supérieur ou égal à 1,5 fois le montant de base (environ 15 345€) ou avoir perçu en moyenne le montant de base (environ 10 230€) au cours des 3 dernières années civiles. Conditions d'affiliation au Danemark : avoir perçu au cours des 3 dernières années un revenu minimal de 31 287€.

(5) En Belgique, après une période de 48 mois durant laquelle le montant de l'allocation est dégressif, le demandeur d'emploi perçoit une allocation forfaitaire pour une durée en principe illimitée.

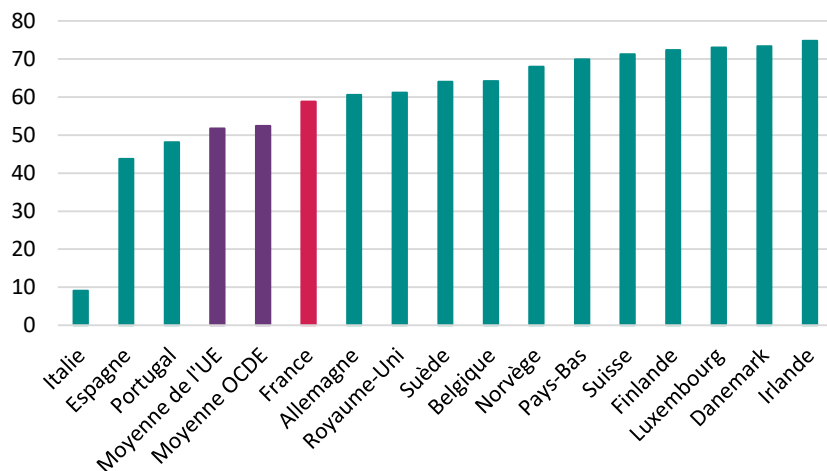
L'INDEMNISATION DES EMPLOIS PERMANENTS (ÉTUDE À PARTIR DES DONNÉES DE L'OCDE)

La France offre un taux de remplacement net pour les chômeurs de longue durée proche de la médiane des pays européens :

- ▶ L'assurance chômage offre des taux de remplacement nets en moyenne supérieurs à la moyenne européenne et des durées d'indemnisation qui, pour une condition d'affiliation maximale, se situent dans le haut des pratiques européennes ;
- ▶ A l'issue de l'intervention de l'assurance, les dispositifs de solidarité prennent le relais avec un taux de remplacement (59%, 45% et 33%) proche de la médiane européenne pour les différents niveaux de revenus (*graphiques ci-dessous*).

Taux de remplacement net moyen sur 5 ans

(calculé sur 4 situations de famille et 2 niveaux de revenu et incluant les dispositifs d'assistance et les allocations logement)

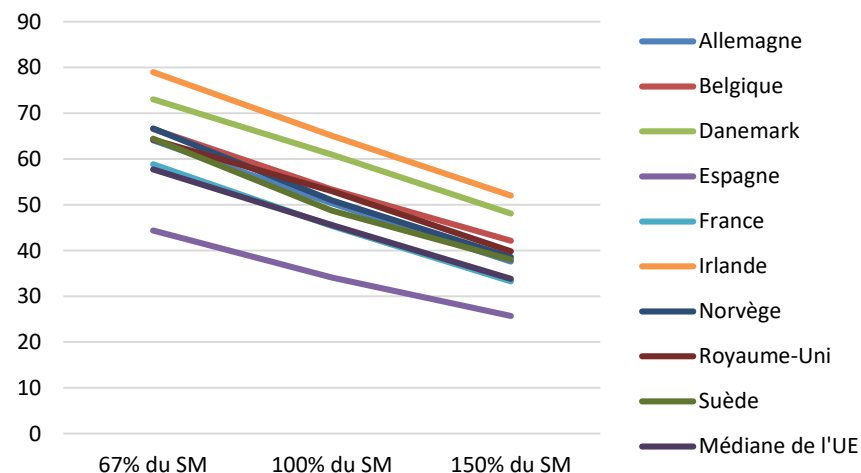


Champ : salariés de 40 ans ayant une carrière salariale complète et restant au chômage pendant 5 ans.

Source : OCDE (2013), calculs Unédic.

Taux de remplacement net en fin de période d'indemnisation (après 5 ans) en fonction du salaire moyen

(calculé sur 6 situations de famille avec prise en compte des aides au logement)



Champ : salariés de 40 ans ayant une carrière salariale complète.

Source : OCDE (2013), calculs Unédic.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'analyse de l'indemnisation des emplois permanents permet d'observer le taux de remplacement net moyen sur 5 ans, ainsi que le taux de remplacement net en fin de période d'indemnisation (*après 5 ans*). Elle permet également d'appréhender le niveau global de protection prévu dans le cadre des différents systèmes d'indemnisation du chômage à travers les éléments suivants :

- Modèle **bismarckien** d'assurance chômage : Intervention successive des régimes d'assurance et d'assistance dans le cadre desquels le revenu de remplacement évolue d'un revenu de remplacement proportionnel au salaire antérieur à un revenu forfaitaire. Ainsi, plus la durée d'indemnisation est longue en assurance, plus le demandeur d'emploi est indemnisé longtemps en relation avec son salaire antérieur (*degré variable selon la redistributivité des systèmes*) ;
- Modèle **beveridgien** d'assurance chômage : dans le cadre de ce type de système, le montant et la durée d'indemnisation étant forfaitaires, le niveau d'indemnisation peut notamment être observé à travers le ratio de conversion (*cf infra*) et, le cas échéant, par le niveau d'indemnisation prévu dans le cadre d'un système facultatif.

ASSURANCE CHÔMAGE

PRINCIPAUX PARAMÈTRES DE L'INDEMNISATION

- ▶ Conditions d'accès
- ▶ Comparer les taux de remplacement lors d'une perte d'emploi : le taux de remplacement à l'ouverture de droit
- ▶ Montant de l'allocation
- ▶ Durée de l'indemnisation
- ▶ L'indemnisation des emplois temporaires (Etude Unédic, 2015)

QUELLES SONT LES CONDITIONS D'ACCÈS AU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

CONDITIONS GÉNÉRALES

- Inscription auprès du service public de l'emploi
 - Aptitude physique au travail
 - Disponibilité
 - Recherche active d'emploi
 - Âge
- Résidence (*contrôle de la recherche d'emploi*)

CONDITIONS COMMUNES À PARAMÉTRAGE VARIABLE

- Condition d'affiliation
Logique assurantielle
- Condition de chômage involontaire
Risque aléatoire

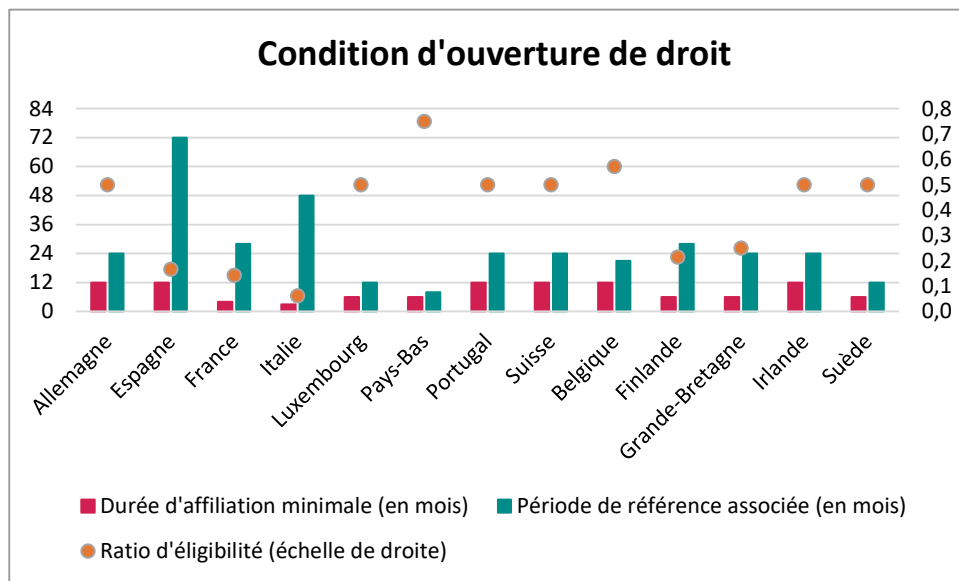
CONDITIONS D'ACCÈS

LA CONDITION DE CHÔMAGE INVOLONTAIRE

- ▶ Le **chômage involontaire** est l'une des conditions d'ouverture de droit à l'assurance chômage dans la majorité des réglementations étudiées.
- ▶ Dans certaines situations, une ouverture de droit est possible en cas de **démission considérée comme légitime** par le service public de l'emploi.
- ▶ En cas d'absence de motif légitime, une ouverture de droit est néanmoins possible dans certains pays. Une **sanction** (*réduction de la durée des droits ou report du versement de l'allocation*) est alors appliquée.

	Condition de chômage involontaire	Ouverture de droit possible en cas de démission considérée comme légitime	Durée de la sanction en cas de motif non légitime	Imputation sur la durée des droits	Report du versement
Allemagne	Oui	Oui	12 semaines max	Oui	-
Suisse	Oui	Oui	1 à 60 jours	Oui	-
Royaume-Uni	Non	Oui	1 à 26 semaines	Oui	-
Danemark	Oui	Oui	3 semaines	-	Oui
Finlande	Oui	Oui	90 jours	-	Oui
Suède	Non	Oui	9 semaines	-	Oui
Belgique	Oui	Oui	Entre 4 et 52 semaines	-	Oui
Luxembourg	Oui	Oui	-	-	-
Espagne	Oui	Oui	-	-	-

CONDITION MINIMALE D'AFFILIATION



Source : Unédic

- ▶ La **condition d'affiliation minimale** est la condition qui fixe la durée de travail nécessaire pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage.
- ▶ La **période de référence affiliation** correspond à la période au cours de laquelle il est observé si le demandeur d'emploi a suffisamment travaillé pour avoir accès à l'assurance chômage.
- ▶ Le **ratio d'éligibilité** définit le rapport entre la durée d'affiliation minimale et la durée de la période de référence associée. Il permet de déterminer le niveau de protection d'un régime d'assurance chômage à l'ouverture de droit. Plus ce ratio est bas, plus l'accès au régime d'assurance est favorisé.

CONDITION MINIMALE D'AFFILIATION

- ▶ L'Italie est le pays où cette condition est la plus courte : seul le dispositif italien permet une ouverture de droits aux allocations chômage dès 3 mois d'affiliation au cours des 48 derniers mois précédant la perte d'emploi.
- ▶ Le dispositif français permet, quant à lui, une ouverture de droits aux allocations chômage dès 4 mois d'affiliation (*88 jours travaillés ou 610 heures travaillées*) au cours des 28 derniers mois précédant la perte d'emploi.
- ▶ Les règles en vigueur en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède ouvrent droit à l'indemnisation dès **6 mois d'affiliation** (*au cours d'une période de référence de 28 mois en Finlande, de 12 mois au Luxembourg et en Suède et de 36 semaines aux Pays-Bas*), tandis que tous les autres systèmes étudiés requièrent au moins **12 mois d'affiliation**. **A noter que l'Allemagne dispose d'un dispositif temporaire prévoyant une ouverture de droit avec 6 mois d'affiliation.**
- ▶ Les dispositifs britanniques et irlandais n'exigent pas une durée d'affiliation minimale mais un **montant minimal de cotisations payées** au cours des deux années fiscales qui précèdent l'année de la demande d'allocations. Quant aux dispositifs norvégien et danois, ils exigent **un certain montant de revenu professionnel** au cours de l'année civile ou des trois dernières années civiles qui précèdent la situation de chômage.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ **Condition de chômage involontaire et condition d'affiliation** : le caractère involontaire du chômage (*le salarié ne doit pas être à l'origine de la réalisation du risque assuré*) et l'affiliation (*nature contributive du système*) sont deux caractéristiques de la logique assurancielle (*tendance à l'universalisation lorsque ces conditions sont assouplies*).
- ⇒ **Modalité de constitution des droits** : plus la durée requise dans le cadre de la condition d'affiliation est longue et plus la période de référence associée est courte, plus l'accès à l'indemnisation est difficile pour les personnes ayant des trajectoires d'emploi discontinues. A contrario, plus la condition d'affiliation est courte et la période de référence longue, plus l'accès à l'indemnisation est facilité pour les personnes ayant des trajectoires d'emploi discontinues (*taux de couverture élargi*).

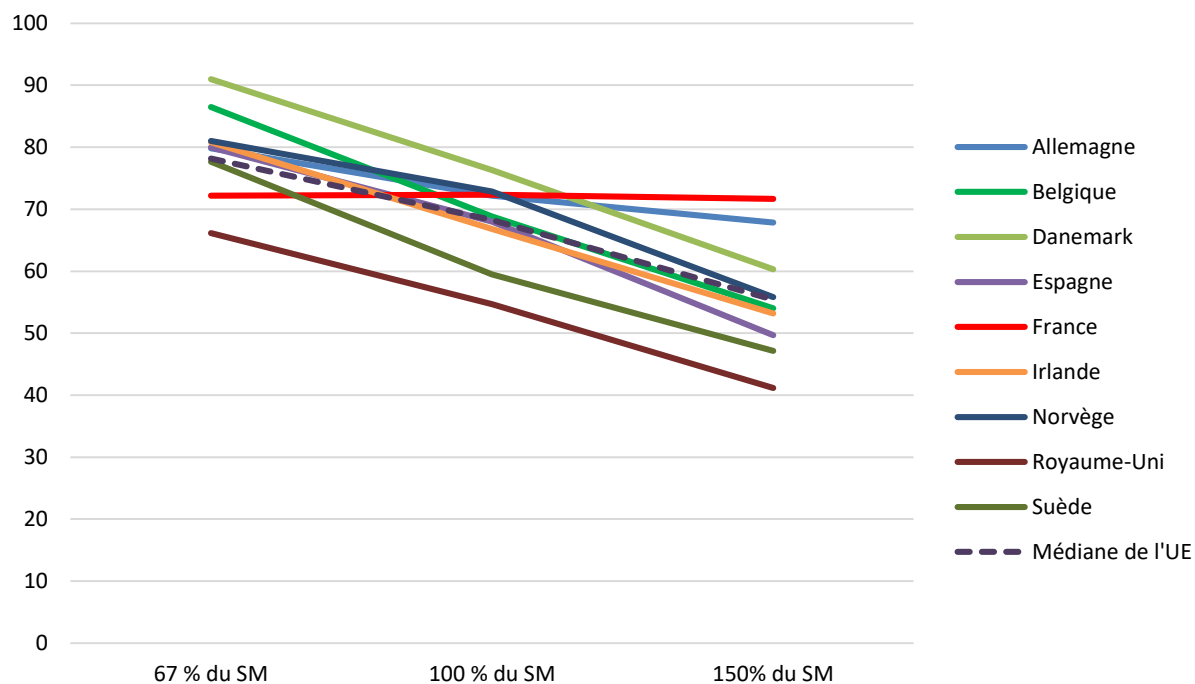
	Allemagne	Espagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Suisse	Belgique	Finlande	Royaume Uni	Irlande	Suède
Ratio d'éligibilité	0,5	0,17	0,14 (0,25)	0,06	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,2	0,3	0,5	0,5

- ⇒ Impact de la modalité de constitution du droit sur le montant et la durée de l'indemnisation dans les pays bismarckiens.

COMPARER LES TAUX DE REMPLACEMENT LORS D'UNE PERTE D'EMPLOI

LE TAUX DE REMPLACEMENT À L'OUVERTURE DE DROIT

Taux net moyen de remplacement* en début de période en fonction du salaire moyen



***Note :** les taux de remplacement nets présentés ici sont des moyennes calculées sur les 6 situations de famille avec prise en compte des aides au logement;

Champ : salariés de 40 ans ayant une carrière salariale complète.

Source : OCDE, calculs Unédic.

Lecture : en France, une personne qui a touché en emploi 67% du salaire moyen, perçoit 72% de son revenu lorsqu'elle se retrouve au chômage.

Le taux de remplacement net (TRN) en début de période d'indemnisation se situe :

- Entre 91 % (Danemark) et 66 % (Royaume-Uni) pour un niveau de revenu équivalent à 67 % du salaire moyen ;
- Entre 76 % (Danemark) et 55 % (Royaume-Uni) pour un niveau de revenu équivalent à 100 % du salaire moyen ;
- Entre 72 % (France) et 41 % (Royaume-Uni) pour un niveau de revenu équivalent à 150 % du salaire moyen.

MONTANT DE L'ALLOCATION

Le montant de l'allocation chômage peut être forfaitaire ou proportionnel au salaire antérieur. Lorsqu'il est forfaitaire, le montant de l'allocation peut tenir compte du niveau de salaire antérieur (*forfaits multiples*). Lorsqu'il est proportionnel au salaire antérieur, le montant de l'allocation chômage correspond généralement à une fraction d'un revenu de référence obtenue après application d'un taux de remplacement.

► **Quels sont les revenus pris en compte dans le calcul ?**

Dans la plupart des cas, il s'agit des seuls salaires perçus sur une période de référence dont la durée varie d'un jour à 24 mois selon les pays. Dans certains pays, les revenus pris en compte dans le calcul de l'allocation intègrent d'autres éléments que les salaires, de manière à constituer la base du revenu habituel de l'intéressé. C'est notamment le cas en Norvège où certaines prestations de sécurité sociale sont prises en compte.

► **Comment est obtenu le revenu journalier de référence à partir du revenu de référence ?**

Lorsque le revenu de référence est constitué des seuls salaires, il est divisé par le nombre de jours de travail effectués afin d'obtenir un salaire journalier moyen. C'est le cas dans la majorité des pays. Dans certains pays, le revenu de référence est divisé par le nombre de jours constituant la période de référence, qu'ils aient été travaillés ou non, afin d'obtenir un revenu journalier moyen. C'est notamment le cas de la Suède.

► **Le montant de l'allocation chômage est-il plafonné ?**

Tous les régimes d'assurance chômage étudiés limitent le montant de l'indemnisation en plafonnant :

- Le salaire ou revenu de référence (*Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Suisse, Suède, Norvège*) ;
- Et/ou le montant de l'allocation obtenu après application du taux de remplacement au salaire de référence (*Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Italie, Espagne, Luxembourg, Portugal, Suède*).

► Le montant de l'allocation chômage évolue-t-il dans le temps ?

- 8 des 15 pays étudiés gardent un taux constant pendant toute la durée de l'indemnisation : France, Luxembourg, Suisse, Allemagne, Danemark, Norvège, Finlande, Portugal ;
- 5 des 15 pays étudiés ont mis en place la dégressivité des allocations : l'Espagne fait, par exemple, baisser de 10 points le taux de remplacement après 6 mois d'indemnisation, les Pays-Bas font évoluer ce taux après 2 mois ;
- Sans objet : Royaume-Uni, Irlande (*allocation chômage forfaitaire*).

► La situation familiale est-elle prise en compte ?

- Dans la détermination du taux de remplacement : l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, la Suisse et la Belgique tiennent compte des charges de famille et appliquent, le cas échéant, un taux plus favorable ;
- Dans la détermination du montant de l'allocation : l'Irlande, la Finlande et la Norvège prévoient un supplément forfaitaire en cas d'enfant à charge, l'Espagne faisant varier le plancher et le plafond de l'indemnisation en cas de charge de famille.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ Le **taux de remplacement net (TRN)** en début de période d'indemnisation est dépendant du niveau de salaire dans la majorité des cas et décroît lorsque le niveau de salaire augmente (*mécanismes de redistribution : plafonnement du montant de l'allocation ayant pour conséquence de rendre le montant de l'allocation moins proportionnel au salaire antérieur lorsque celui-ci augmente*).
- ⇒ Dans certains pays, le TRN prend en compte des allocations non issues des régimes d'assurance chômage (*allocations familiales et allocations de logement notamment*).
- ⇒ Le **montant de l'allocation** est proportionnel aux salaires antérieurs dans le modèle bismarckien et forfaitaire dans le modèle beveridgien.
- ⇒ Le taux de remplacement théorique doit être mis en perspective avec un ensemble de paramètres à prendre en compte (*formule de calcul de l'allocation, plafond du salaire de référence, allocations minimale et maximale, limitation et évolution dans le temps, prise en compte de la situation familiale, possibilité de cumul avec d'autres allocations, etc.*).

DURÉE DE L'INDEMNISATION

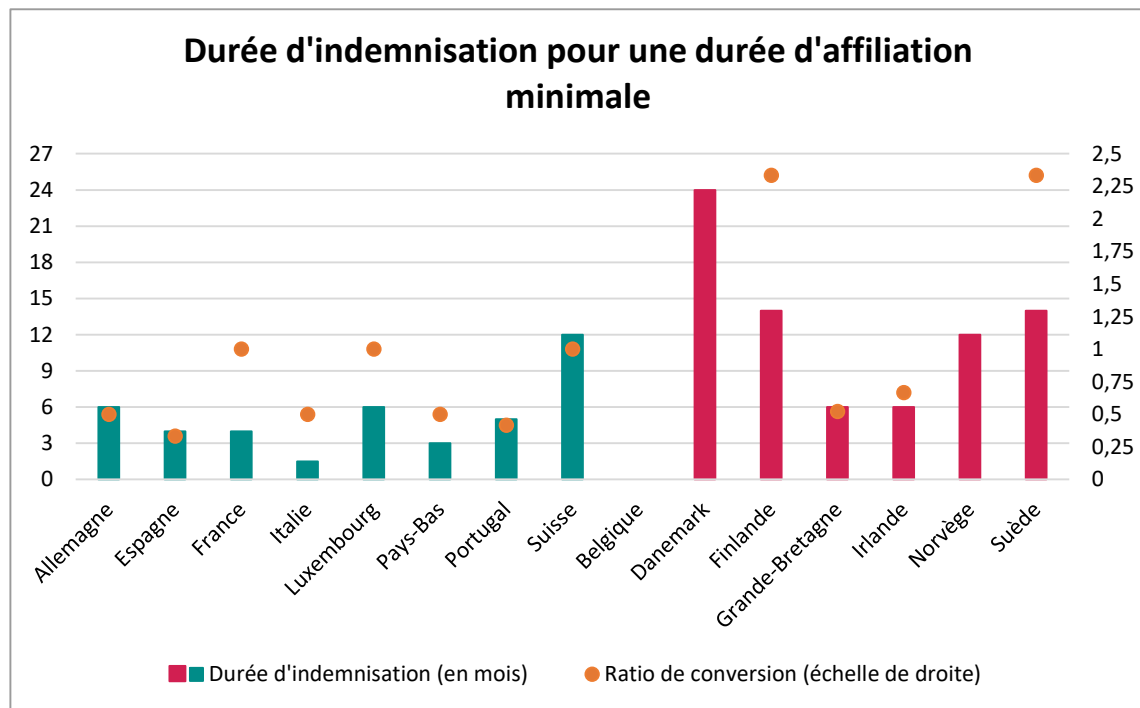
- ▶ La durée d'indemnisation correspond à la période durant laquelle un demandeur d'emploi va percevoir une allocation chômage. Elle peut être uniforme, c'est-à-dire que les allocations sont versées pour une durée prédéterminée quelle que soit l'affiliation antérieure, ou peut au contraire, varier en fonction de celle-ci.
- ▶ Qu'elle soit uniforme ou fonction de la durée d'affiliation antérieure, la durée d'indemnisation peut également varier en fonction de l'âge, de la durée d'assurance ou de la situation familiale du demandeur d'emploi.

	Mode de calcul de la durée d'indemnisation	Durée d'indemnisation minimale (en mois)	Durée d'indemnisation maximale (en mois)	Variation de la durée d'indemnisation maximale en fonction de l'âge	Variation en fonction de la situation familiale	Autres
Allemagne	proportionnel	6	24	15 mois (50 ans), 18 mois (55 ans), 24 mois (58 ans)	/	/
Espagne	proportionnel	4	24	/	/	/
France	proportionnel	4	24	36 mois (+ 50 ans)	/	/
Italie	proportionnel	1,5	24	/	/	/
Luxembourg	proportionnel	6	12	6, 9 ou 12 mois (+ 50 ans) en fonction de la durée d'affiliation	/	+6 mois pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer
Pays-Bas	proportionnel	3	38	+1 mois par année de cotisation	/	/
Portugal	proportionnel	5	18	fonction de tranches d'âge et de la durée d'affiliation	/	/
Suisse	proportionnel	9	18	24 mois (55 ans)	/	24 mois (pension invalidité)
Belgique	uniforme	illimitée	illimitée	/	/	/
Danemark	uniforme	24	24	/	/	/
Finlande	uniforme	14	18	23 mois (58 ans)	/	/
Royaume-Uni	uniforme	6	6	/	/	/
Irlande	uniforme	6	9	/	/	durée affiliation seuil
Norvège	uniforme	12	24	/	/	montant revenu seuil
Suède	uniforme	14	14	/	20 mois si enfant à charge	/

Modèle bismarkien

Modèle beveridgien

DURÉE DE L'INDEMNISATION



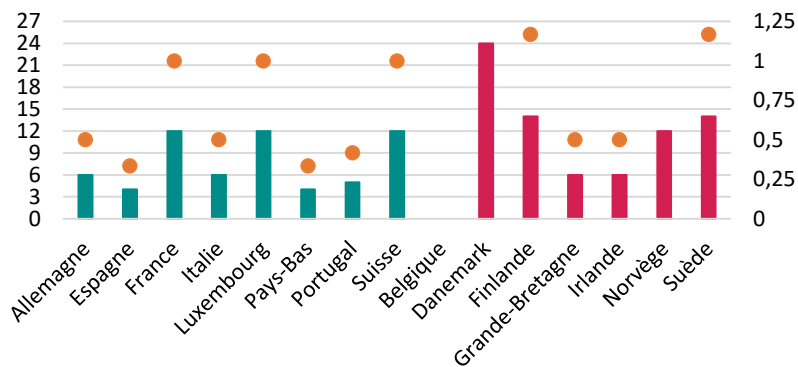
Source : Unédic

Définition : Le ratio de conversion définit le rapport entre la durée d'affiliation et la durée d'indemnisation. Il permet de déterminer à combien de jour(s) d'indemnisation correspond un jour d'affiliation et d'apprécier ainsi le niveau de protection d'un régime d'assurance chômage

Lecture : Les pays de l'échantillon qui prévoient une durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation antérieure offrent tous un niveau de protection inférieur (*ratio de conversion inférieur à 1*) au niveau de protection prévu en France (*1 jour travaillé = 1 jour indemnisé*). L'Allemagne prévoit ainsi 0,5 jour d'indemnisation pour 1 jour d'affiliation et l'Espagne 0,33 jour d'indemnisation pour 1 jour d'affiliation. Seules la Finlande et la Suède assurent un plus haut niveau de protection à l'ouverture de droit.

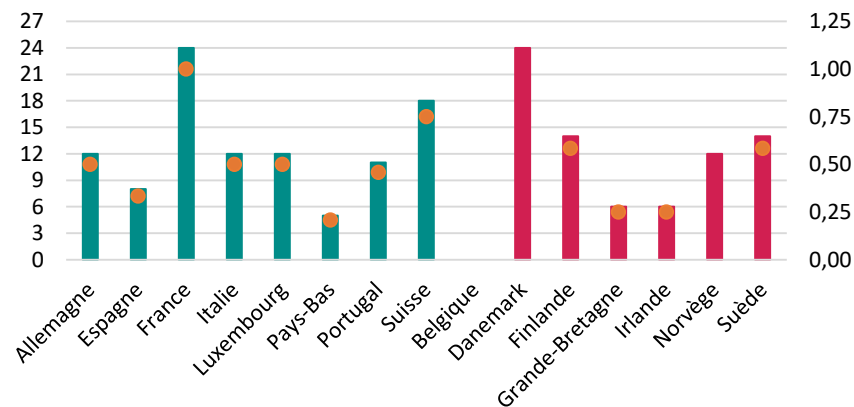
DURÉE DE L'INDEMNISATION

Durée d'indemnisation pour une durée d'affiliation de 12 mois



■ Durée d'indemnisation (en mois) ● Ratio de conversion (échelle de droite)

Durée d'indemnisation pour une durée d'affiliation de 24 mois



■ Durée d'indemnisation (en mois) ● Ratio de conversion (échelle de droite)

Source : Unédic

Lecture : Les pays de l'échantillon qui prévoient une durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation antérieure offrent un niveau de protection stable dans le temps. Le ratio de conversion évolue en revanche à la baisse en Finlande et en Suède.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

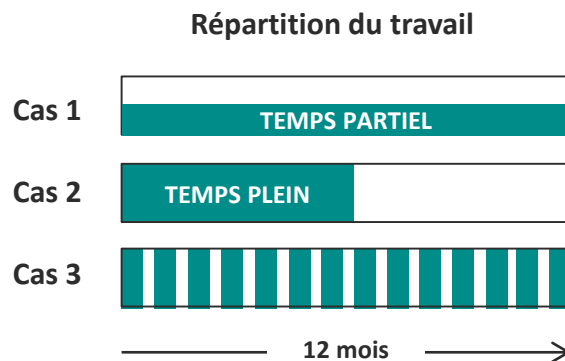
Equivalence à l'ouverture de droit	Durée d'affiliation (<i>en jour</i>)	Durée d'indemnisation correspondante (<i>en jours</i>)
Allemagne	1	0,5
Espagne	1	0,3
France	1	1,0
Italie	1	0,5
Luxembourg	1	1,0
Pays-Bas	1	0,5
Portugal	1	0,4
Suisse	1	1,0
Finlande	1	2,3
Royaume-Uni	1	0,5
Irlande	1	0,7
Suède	1	2,3

► Une analyse de parcours types

Historiquement fondés sur une relation d'emploi « standard » (*contrat à durée indéterminée et à temps plein chez un même employeur*), les systèmes d'assurance chômage européens se trouvent aujourd'hui confrontés au fort développement des contrats à durée limitée (*contrats à durée déterminée, contrats à temps partiel, intérim, etc.*). Cette augmentation a pour conséquence d'accroître l'alternance des périodes d'emploi et de chômage, et se traduit par des parcours professionnels discontinus pour les salariés concernés par ce type d'emplois.

Afin d'apporter un éclairage sur l'indemnisation des emplois temporaires en Europe, l'Unédic a réalisé, en 2015, une enquête à travers 3 cas types illustratifs de parcours professionnels couramment rencontrés. Trois situations illustratives de parcours de demandeurs d'emploi ayant, en France, une intensité de travail discontinue ont ainsi été sélectionnées.

Dans le premier cas, un salarié travaille à temps partiel (*20 h/semaine*) pendant 1 an pour un salaire mensuel de 900 € brut. Dans le deuxième cas, un salarié travaille à temps plein pendant 6 mois pour un salaire mensuel de 1 800 € brut. Dans le troisième cas, un salarié travaille à temps plein 1 semaine sur 2. Il a plusieurs contrats de travail successifs et totalise 6 mois de travail sur 12 mois pour un salaire mensuel de 1 200 € brut.



Ces situations ont fait l'objet d'un questionnaire proposé aux services publics de l'emploi de 15 pays européens*. Les résultats permettent d'appréhender, de façon concrète, les logiques et écarts de traitement de ces cas en Europe.

*Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Finlande, Royaume-Uni, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse

► La répartition du travail sur l'année impacte-t-elle l'accès à l'assurance chômage ?

La durée d'affiliation requise pour une ouverture de droit varie d'un pays à l'autre. Si dans les 3 cas - temps partiel sur un an, temps plein sur six mois, temps plein une semaine sur deux sur un an - la répartition annuelle du travail correspond à 6 mois de travail équivalent temps plein, un même volume de travail annuel ne génère pas toujours une même durée d'affiliation.

Ainsi, dans la plupart des pays, un jour entier d'affiliation est retenu, que la journée de travail soit à temps partiel ou à temps plein. La durée d'affiliation peut ainsi varier en fonction d'une répartition du travail différente.

Les modalités de répartition du travail sur l'année et, en amont, de prise en compte de l'affiliation ne sont dès lors pas neutres et peuvent conditionner l'ouverture de droits lorsqu'elles ne permettent pas de remplir la condition d'affiliation minimale.

► La répartition du travail sur l'année impacte-t-elle la durée de l'indemnisation ?

Dans le cas des pays qui prévoient une durée d'indemnisation forfaitaire (*Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Suède, Finlande, Danemark, Norvège*), la répartition du travail sur l'année n'impacte pas la durée d'indemnisation. Ainsi, lorsque la condition d'affiliation minimale est remplie, la durée d'indemnisation est la même quelle que soit l'affiliation antérieure du demandeur d'emploi (*ex: en Suède, un demandeur d'emploi aura droit à 14 mois d'indemnisation que son affiliation antérieure soit d'une durée de 10 mois ou d'une durée de 15 mois*).

Dans le cas des pays qui prévoient une durée d'indemnisation fonction de l'affiliation antérieure (*France, Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suisse*), la répartition annuelle du travail impacte la durée d'indemnisation. Ainsi, lorsque la condition d'affiliation minimale est remplie, la durée d'indemnisation est variable selon la durée de l'affiliation antérieure du demandeur d'emploi (*ex: en France, un demandeur d'emploi aura droit à 10 mois d'indemnisation si la durée de son affiliation antérieure est de 10 mois et à 15 mois d'indemnisation si la durée de son affiliation antérieure est de 15 mois*).

► La répartition du travail sur l'année impacte-t-elle le montant de l'indemnisation ?

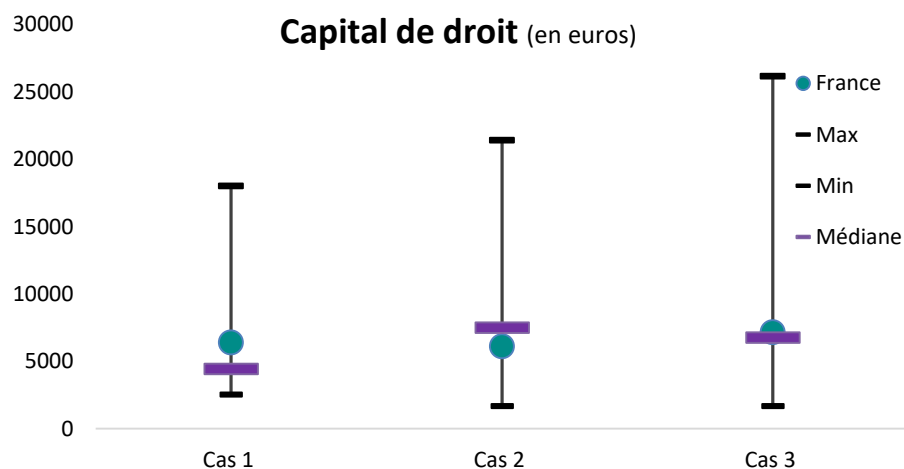
Lorsque le revenu de référence est constitué des seuls salaires, il est divisé par le nombre de jours de travail effectués afin d'obtenir un salaire journalier moyen. C'est le cas dans la majorité des pays.

Dans certains pays, le revenu de référence est divisé par le nombre de jours constituant la période de référence, qu'ils aient été travaillés ou non, afin d'obtenir un revenu journalier moyen.

La répartition du travail n'a pas d'incidence dans le premier cas puisque seules les périodes travaillées sont prises en compte dans le calcul. Elle n'est pas neutre dans le deuxième cas puisque périodes travaillées et périodes non travaillées sont prises en compte dans le calcul (*cf supra « Montant de l'indemnisation »*).

L'INDEMNISATION DES EMPLOIS TEMPORAIRES (ETUDE UNÉDIC, 2015)

Un capital, auquel le demandeur d'emploi a potentiellement droit, peut être calculé en multipliant le montant de l'allocation journalière et la durée maximale d'indemnisation. Au regard de cet indicateur (*voir graphique ci-dessous*), la France se situe dans une position médiane quelle que soit la répartition sur l'année de l'activité.



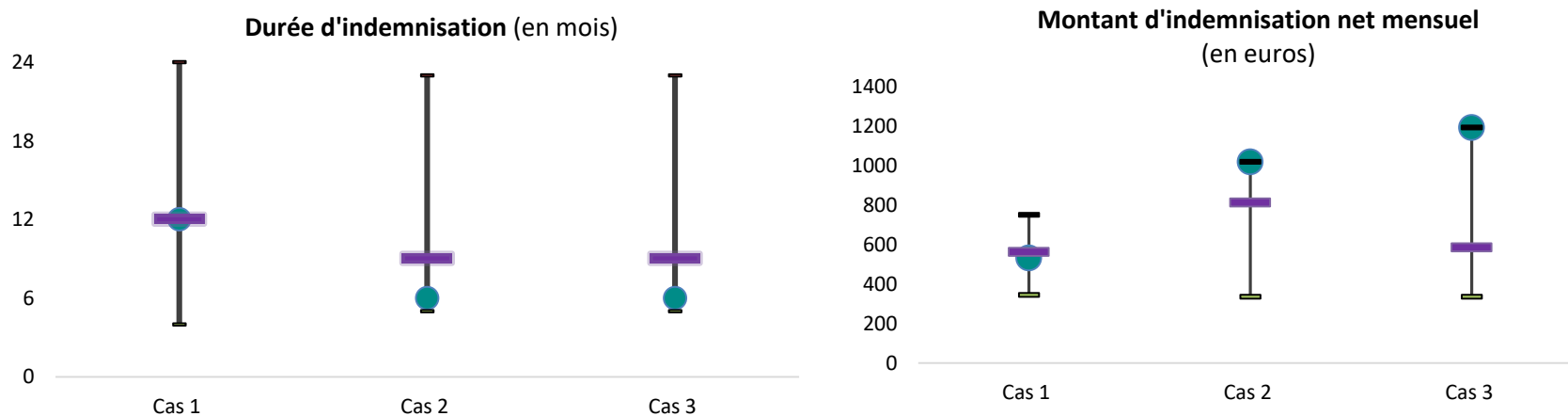
Champ : France, Finlande, Pays-Bas, Suède, Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Portugal, Suisse, Royaume-Uni, Irlande.

Source : Enquête Unédic, 2015.

Dans le cas d'un emploi à temps partiel couvrant l'ensemble de l'année (*cas 1*), la France se situe, en termes de montant et de durée d'indemnisation, dans une position médiane.

L'INDEMNISATION DES EMPLOIS TEMPORAIRES (ETUDE UNÉDIC, 2015)

Dans le cas où l'emploi ne couvre pas l'ensemble de l'année (*cas 2 et 3*), le volume de travail annuel ne permet pas l'accès à l'assurance chômage dans tous les pays. En effet, la durée d'affiliation requise pour une ouverture de droit varie significativement d'un pays à l'autre et un même volume de travail ne permet pas toujours de remplir cette condition. Dans ces situations, la France se distingue par une durée d'indemnisation dans le bas des pratiques européennes et un niveau d'allocation chômage dans le haut des pratiques de ses voisins européens.



Champ : France, Finlande, Pays-Bas, Suède, Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Portugal, Suisse, Royaume-Uni, Irlande.

Source : Enquête Unédic, 2015.

► Ces résultats illustrent deux logiques

La diversité des résultats obtenus reflète deux manières d'assurer la proportionnalité entre le volume de travail et le volume des droits.

En Suède, la durée d'indemnisation est fixe et le revenu de remplacement est proportionnel au revenu moyen calculé sur une période de référence de 12 mois. Ainsi, le système suédois prend en compte les périodes travaillées et non travaillées dans le calcul du montant de l'allocation chômage.

Illustration	France	Suède
Conditions d'ouverture de droit	Volume de travail minimum : 4 mois (610 heures ou 88 jours travaillés)	Volume de travail minimum : 6 mois (80 heures par mois minimum) ou 480 heures durant une période ininterrompue de 6 mois
Période de référence	28 ou 36 derniers mois	12 derniers mois
Ex : temps partiel sur 1 an	Durée d'indemnisation : 12 mois Montant de l'allocation : l'allocation est proratisée en fonction de la quotité de temps partiel	Durée d'indemnisation : 14 mois Montant de l'allocation : l'allocation est proratisée en fonction du volume horaire et du salaire sur 12 mois
Ex : temps plein sur 6 mois	Durée d'indemnisation : 6 mois Montant de l'allocation : l'allocation n'est pas proratisée	Durée d'indemnisation : 14 mois Montant de l'allocation : l'allocation est proratisée en fonction du volume horaire et du salaire sur 12 mois

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ L'analyse en comparaisons européennes de l'indemnisation des emplois temporaires permet d'appréhender le niveau de protection des systèmes d'assurance chômage pour des personnes ayant des trajectoires d'emploi discontinues (*ratio éligibilité, impact de la répartition du travail sur l'accès à l'assurance, niveau de protection à l'ouverture de droit*).
- ⇒ La qualité de la trajectoire d'emploi impacte différemment l'indemnisation suivant que le système d'assurance est fondé sur le modèle bismarckien (*durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation antérieure et montant d'allocation proportionnel au salaire antérieur*) ou sur le modèle beveridgien (*durée et montant d'indemnisation prédéfinis*).

DISPOSITIFS D'INCITATION AU RETOUR À L'EMPLOI

(Février 2016)

CUMUL ALLOCATION ET SALAIRE

De nombreux pays incitent les demandeurs d'emploi à reprendre un emploi en autorisant, sous certaines conditions et dans certaines limites, le cumul intégral ou partiel entre les allocations chômage et les revenus d'une activité professionnelle. S'il est constaté une forte hétérogénéité des dispositifs mis en œuvre, certaines récurrences peuvent être distinguées quant au temps de travail de l'emploi repris, à la limitation dans le temps du dispositif ou à l'adaptation du montant de l'allocation chômage :

- ▶ **Au niveau du temps de travail de l'emploi repris, le volume horaire est plafonné :**
 - À 15 et 16 heures par semaine en Allemagne et en Royaume-Uni,
 - À 29,6 heures par semaine au Danemark,
 - À 80 % de l'horaire maximum du secteur en cas de travail à temps partiel en Finlande,
 - À 50 % du volume horaire ayant servi de base lors de l'ouverture de droits en Norvège,
 - Au volume horaire de l'emploi perdu en Suède,
 - À un temps de travail inférieur à un temps plein au Portugal.

- ▶ **Au niveau de la limitation dans le temps du dispositif :**
 - 30 semaines au Danemark ;
 - 75 jours en Suède ;
 - 12 premiers mois d'activité en Suisse.

CUMUL ALLOCATION ET SALAIRE

► Au niveau du montant de l'allocation chômage :

Le montant de l'allocation chômage est réduit en fonction des rémunérations perçues moyennant une franchise :

- De 3 000 € par an en Italie ;
- De 165 € et 300 € par mois en Allemagne et en Finlande ;
- D'environ 7 € par semaine en Royaume-Uni ;
- De 10 % du salaire de référence au Luxembourg.

Le montant de l'allocation chômage est réduit après comparaison du volume horaire ayant servi de base lors de l'ouverture de droits et du volume horaire de l'activité reprise :

- Le montant est réduit en fonction du volume horaire perdu (*Norvège*) ;
- Le taux de remplacement est appliqué sur la différence horaire (*Pays-Bas*).

Seul(e)s les heures / jours sans activité sont rémunérés :

- Perte d'une allocation pour chaque jour d'activité dans le cas d'une activité occasionnelle en Belgique ;
- Réduction de 1/37 d'une semaine d'allocation chômage pour chaque heure de travail effectuée au Danemark et de 1/5 de l'indemnité pour chaque jour travaillé en Irlande ;
- Détermination d'un nombre de jours indemnisables après comparaison du volume horaire hebdomadaire ayant servi de base lors de l'ouverture de droits et du nombre d'heures de chômage dans le cadre l'activité reprise en Suède.

Le montant de l'allocation correspond à un pourcentage de la différence constatée entre la rémunération antérieure et celle de l'activité reprise (*Suisse*).

DROITS RECHARGEABLES

- ▶ Lorsqu'un emploi repris en cours d'indemnisation est perdu, les solutions retenues par les différents systèmes d'assurance chômage varient. Ainsi, si **tous les pays étudiés prévoient une reprise du paiement de l'allocation chômage en cas de perte de l'activité reprise**, les mécanismes mis en œuvre dans le cas où, au terme de l'activité reprise, la durée de l'emploi repris est supérieure à la durée minimale permettant l'ouverture d'un nouveau droit diffèrent largement d'un pays à l'autre. L'affiliation générée par cette activité reprise perdue peut ainsi être prise en compte, selon des modalités variables, au cours de l'indemnisation ou à l'épuisement du droit initialement ouvert.

- ▶ **Prise en compte en cours d'indemnisation :**
 - En Allemagne, **la durée du droit non épuisé et la durée du nouveau droit sont cumulées**, dans la limite de la durée d'indemnisation maximale. Une comparaison est ensuite effectuée entre l'ancien et le nouveau montant d'allocation. Le montant le plus favorable est retenu ;

 - En Finlande, **une nouvelle période d'indemnisation débute à chaque fois que la condition d'affiliation minimale est de nouveau remplie (26 semaines)**. Le droit est recalculé sur la base des revenus afférents à cette nouvelle période d'affiliation même s'il existe un reliquat (*l'allocation au titre de la nouvelle admission ne peut être inférieure à 80 % de l'allocation antérieure*) ;

 - En Espagne, en cas de reprise d'activité salariée d'une durée égale ou supérieure à 360 jours en cours d'indemnisation, le demandeur d'emploi bénéficie d'un **droit d'option** entre la reprise du versement de son allocation chômage initiale et un rechargement des droits au titre de la période travaillée en cours d'indemnisation. Lorsque le demandeur d'emploi opte pour la reprise du droit initial, les périodes de travail accomplies entre l'admission et la reprise du paiement ne pourront plus être utilisées pour une ouverture de droit postérieure.

DROITS RECHARGEABLES

► Prise en compte à l'épuisement du droit :

- En France, en cas de perte d'une activité reprise en cours d'indemnisation, il est procédé à **une reprise du versement des allocations chômage jusqu'à l'épuisement du droit initialement ouvert**. Le demandeur d'emploi perçoit ainsi le même montant d'allocation chômage pour la durée de droit restante et ce, quelle que soit la durée des activités reprises et le montant des salaires perçus en cours d'indemnisation. Dans certains cas, le demandeur d'emploi peut cependant **opter** pour le montant et la durée de versement des allocations dont il aurait bénéficié si ces droits étaient épuisés.

A l'épuisement des droits, l'intéressé peut bénéficier du dispositif de **rechargement** des droits s'il en remplit les conditions (*le rechargement est subordonné à la condition que le salarié justifie d'une période d'affiliation d'au moins 150 heures en cours d'indemnisation et que le chômage qui en résulte soit involontaire*). Le nouveau droit issu du rechargement est, dans ce cas, calculé à partir de la totalité des périodes d'activité ayant pris fin avant l'épuisement des droits et qui n'ont pas encore été utilisées pour une ouverture de droits. Si le demandeur d'emploi ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier d'un rechargement à la date de fin de droits, une nouvelle ouverture de droits pourra être prononcée ultérieurement, dès lors que les conditions seront remplies.

- Au Luxembourg, les droits peuvent être **rechargés** au plus tôt après une période de 12 mois suivant l'épuisement des droits dès lors que les conditions sont à nouveau remplies. Seules les périodes d'affiliation postérieures à l'épuisement des droits sont prises en compte dans le cadre du rechargement.
- En Suède, **l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation de chômage est possible** si, à l'épuisement des droits, la personne remplit à nouveau la condition d'affiliation minimale.
- En Suisse, **la reprise du paiement des droits ne peut intervenir qu'au cours d'une période de 2 ans suivant l'ouverture de droits initiale**. Cette reprise des droits intervient quelle que soit la durée de l'activité réalisée en cours d'indemnisation. Ce n'est que dans le cadre d'un rechargement de droits, à l'issue de ce délai de 2 ans, que la période d'affiliation afférente à l'activité exercée en cours d'indemnisation pourra être prise en compte.

CRÉATION D'ENTREPRISE

Des aides à la création d'entreprise existent dans de nombreux pays européens. Selon les pays, l'aide aux créateurs d'entreprise peut être :

- ▶ **Conditionnée à la viabilité du projet.** C'est notamment le cas en Royaume-Uni, en Suède, en Allemagne, en Suisse et en Irlande. En France, l'article 35 du Règlement Général prévoit que le deuxième versement est conditionné à l'exercice de l'activité nouvellement créée.
- ▶ **Versée sous forme de capital.** Au Luxembourg, le montant du capital correspond au montant des indemnités chômage dont pouvait bénéficier l'intéressé, dans la limite de 6 mois. C'est aussi le cas en Espagne où l'aide à la création d'entreprise peut prendre la forme d'un versement d'un montant équivalent à l'investissement nécessaire à la création de l'entreprise (*dans la limite de 60% du reliquat de droit à l'assurance chômage, ou de 100% pour les hommes de moins de 30 ans ou les femmes de moins de 35 ans*), d'un versement d'un montant équivalent à l'investissement réel du créateur, ou d'un versement d'un montant équivalent au coût des cotisations mensuelles de sécurité sociale pendant l'exercice de l'activité. Des variantes existent également pour les demandeurs d'emploi qui s'associent dans une entreprise existante nouvellement créée.
- ▶ **Versée sous la forme d'une indemnité mensuelle** dont le montant dépend de celui du montant de l'allocation chômage dans la plupart des cas. C'est le cas de l'Allemagne où l'aide prend la forme d'une prime versée correspondant au montant de la dernière indemnité chômage (*et d'un montant forfaitaire destiné à financer les cotisations sociales*). En Suisse où le créateur peut bénéficier de 90 jours d'allocation chômage pendant la phase d'élaboration du projet. En Irlande, le montant de l'aide correspond à une fraction du montant de l'allocation chômage (*montant équivalent à 100% de l'allocation chômage la première année et à 75% la deuxième*).
- ▶ **Limitée dans le temps** : 6 mois en Allemagne, en Suède et en Royaume-Uni, 2 ans en Irlande. En Royaume-Uni, une aide financière d'un montant total maximum de 1 274 £ est versée sur une période maximale de 26 semaines. Le demandeur d'emploi peut également bénéficier d'un prêt à taux préférentiel d'un montant de 1 000 £ maximum et de certaines prestations de conseil.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'examen en comparaisons européennes de ces 3 dispositifs d'incitation au retour à l'emploi permet d'observer les éléments suivants :

- ⇒ Les modalités d'exercice d'une activité conservée ou reprise ainsi que les modalités de prise en compte des droits à l'assurance chômage accumulés dans le cadre de l'exercice de cette activité, témoignent, outre d'une grande diversité des mécaniques, de l'importance que chaque système accorde à ces dispositifs en tant que levier d'incitation au retour à l'emploi.
- ⇒ La majorité des pays propose une **aide pour les créateurs/repreneurs d'entreprise** (*conditionnement plus ou moins strict, différentes modalités de versement*) mais le contrôle de la viabilité du projet de création n'est pas toujours une condition d'accès à l'aide.

ANNEXES

ANNEXE 1

GOUVERNANCE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

La gouvernance des régimes d'assurance chômage européens est très hétérogène. Les arrangements institutionnels de chacun des pays se singularisent ainsi :

- ▶ Par les acteurs qui en ont la charge (*Etat et/ou partenaires sociaux*) ;
- ▶ Par leur degré d'implication respectif (*rôle décisionnaire ou consultatif*) ;
- ▶ Par les compétences qu'ils assument (*définition des règles, versement des prestations, recouvrement des cotisations, gestion financière, etc.*).

Il existe ainsi trois principaux modes de pilotage des systèmes d'assurance chômage :

- ▶ Une gestion **tripartite** où l'Etat et les partenaires sociaux sont co-responsables du régime d'assurance chômage selon des formules très variables (*ex: Espagne, Allemagne, Belgique, pays du système de Gand*) ;
- ▶ Une gestion **bipartite** dans le cadre de laquelle les partenaires sociaux portent la responsabilité du régime (*ex: France*) ;
- ▶ Une gestion où seul l'**Etat** est responsable du régime (*ex: Royaume-Uni, Luxembourg*).

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

1. **Gestion tripartite où l'Etat et les partenaires sociaux sont co-responsables du régime d'assurance chômage selon des formules très variables**
 - ▶ **Organisation tripartite au sein de laquelle les partenaires sociaux n'ont qu'un rôle consultatif dans la conception et la gestion du régime :**
 - **Espagne** : le Service Public de l'Emploi (SPE) est constitué d'un SPE d'Etat (SEPE) et d'un SPE des communautés autonomes. Sous la tutelle du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, le SEPE a la charge de la définition, du suivi et de la mise en œuvre des politiques de l'emploi, de la gestion de l'Assurance chômage et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Le SPE des communautés autonomes est compétent en matière d'accompagnement. Les partenaires sociaux siègent dans les instances dirigeantes du SEPE (*gestion tripartite du Conseil général et de la Commission exécutive centrale*) et participent ainsi à la gestion du dispositif d'indemnisation du chômage (*rôle consultatif*). La définition des règles d'indemnisation du chômage relève de la compétence du législateur et du gouvernement.
 - **Allemagne** : Le SPE allemand est assuré conjointement par un opérateur fédéral et par les collectivités territoriales. Opérateur principal du SPE allemand, l'Agence fédérale pour l'emploi est l'organe gestionnaire de l'assurance chômage. Elle est gérée de façon tripartite (*Conseil d'administration et directoire*) et a compétence sur l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les règles de l'assurance chômage sont du domaine de la loi. Les partenaires sociaux ont un rôle de conseil et de supervision. Le régime de solidarité est cogéré par l'agence fédérale pour l'emploi et les collectivités locales.

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

- ▶ **Organisation tripartite dans laquelle les partenaires sociaux assurent la gestion du régime mais n'ont qu'un rôle consultatif dans la conception des règles :**
 - **Belgique:** Sous la tutelle du ministère de l'emploi, l'Office national de l'emploi (*Onem*) assure l'indemnisation du chômage et les services régionaux de l'emploi (*Forem pour la Wallonie, VDAB pour la Flandre, Actiris pour Bruxelles, ADG pour la communauté germanophone de Belgique*) ont en charge l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'ONEM est administré par un Comité de gestion tripartite composé d'un président (*expert indépendant*), de commissaires du gouvernement et des partenaires sociaux qui ont un rôle important dans la gestion du SPE. Les règles de l'assurance chômage sont définies par le législateur et le gouvernement, après avis des partenaires sociaux.
 - **Suède :** le ministère de l'emploi a compétence sur la politique de l'emploi et sur l'indemnisation du chômage, l'agence pour l'emploi a la charge de l'accompagnement, les caisses d'assurance chômage historiquement liées aux syndicats et aux secteurs d'activités, la charge de l'indemnisation. Opérateur public, l'agence pour l'emploi est gouvernée par un conseil d'administration tripartite dont le président est désigné par le gouvernement. Les règles d'assurance chômage sont définies par la loi.
 - **Finlande :** le ministère de l'emploi et de l'économie a compétence sur l'emploi et sur le SPE. Les règles d'indemnisation du chômage sont définies par la loi. La politique de l'emploi et les missions du SPE sont, au niveau régional, assurées par les centres régionaux pour l'emploi et le développement économiques. Les agences pour l'emploi ont, au niveau local, la charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'indemnisation du chômage est assurée, sous la supervision du ministère des affaires sociales, par l'institut d'assurances sociales en ce qui concerne le régime de base et par les caisses d'assurance chômage liées aux syndicats concernant le régime volontaire. L'organisme en charge du recouvrement, du financement et de la gestion financière (TVR) est géré paritairement.
 - **Danemark :** le ministère de l'emploi a compétence sur la politique de l'emploi et sur l'indemnisation du chômage. Les caisses d'assurance chômage, agréées par l'Etat et historiquement liées aux syndicats et aux secteurs d'activités, ont la charge de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Gérés par les communes, les « jobcenters » assurent l'accompagnement des demandeurs d'emploi en coopération avec les caisses d'assurance chômage. Les règles d'indemnisation sont définies par la loi. Les partenaires sociaux sont membres de la commission de réforme de l'assurance chômage, siègent au sein de la « Danish agency for labour market and recruitment » et aux conseils pour l'emploi aux niveaux national, régional et local.

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

2. Gestion bipartite dans le cadre de laquelle les partenaires sociaux portent la responsabilité du régime

- **France** : l'Etat délègue la négociation des accords d'assurance chômage et agréé les décisions des partenaires sociaux. Les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel confient la gestion de l'assurance chômage à l'Unédic.
 - ⇒ La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » (LAP) comporte des mesures visant à organiser un encadrement plus strict, par l'Etat, des accords d'assurance chômage (*le principe du document de cadrage est prévu à l'article L. 5422-20-1 et l'art. 56 II de la LAP du 5 sept. 2018*).

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

3. Une gestion où seul l'Etat est responsable du régime

Les partenaires sociaux n'ont pas de pouvoir normatif et ne participent pas directement à la gestion du SPE:

- **Royaume-Uni** : le « Department for Work and Pensions » (*DWP*) est en charge des politiques de l'emploi, de la protection sociale et du SPE. Les services aux demandeurs d'emploi sont délivrés par les « Jobcentre Plus », opérateur unique. Piloté par le DWP, les « Jobcentre Plus » assurent seuls l'essentiel des missions du SPE. Leurs objectifs résultent ainsi de la stratégie du gouvernement et de ses arbitrages budgétaires. Le SPE britannique se caractérise ainsi par un système relativement centralisé au sein duquel les partenaires sociaux jouent un rôle marginal. Ils ne participent pas à l'élaboration des règles définies par le législateur et sont peu impliqués dans l'élaboration et la gestion des politiques de l'emploi.
- **Luxembourg** : les règles d'indemnisation du chômage sont élaborées et votées par le Parlement puis précisées par le pouvoir exécutif aux moyens de règlements. La gestion des prestations de chômage et la définition de la politique de l'emploi sont confiées à une administration publique, l'agence pour le développement de l'emploi (*ADEM*) qui dépend du ministère du travail et de l'emploi. Les partenaires sociaux n'ont pas de pouvoir normatif et ne participent pas directement à la gestion du service public de l'emploi.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ Il existe de fortes disparités institutionnelles en matière de gouvernance (*le degré d'implication des partenaires sociaux révèle la logique de conception initiale du système*) ;
- ⇒ Lorsqu'ils sont associés, les partenaires sociaux ont plus souvent un rôle dans la gestion que dans la conception du régime d'assurance chômage ;
- ⇒ Lorsque les partenaires sociaux ont un rôle dans la conception du système, leur poids est susceptible de varier, notamment en raison des évolutions politiques.

ANNEXE 2

FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

ÉLÉMENTS DE CADRAGE

- ▶ Le financement de l'indemnisation du chômage est assuré par les **cotisations sociales** et par des **contributions publiques**.
- ▶ Les **contributions publiques** peuvent, par exemple, prendre la forme de recettes fiscales spécialement affectées ou de dotations budgétaires provenant de l'Etat ou des collectivités locales.
- ▶ En ce qui concerne les **cotisations sociales**, elles peuvent être constituées d'une **contribution globale à la sécurité sociale** ou, comme en France, d'une **contribution spécifique à l'assurance chômage** acquittée par l'employeur et par l'assuré ou par l'un des deux seulement.
- ▶ Six des quinze pays étudiés **modulent** également les contributions dues au titre de l'assurance chômage en fonction de la nature du contrat de travail, du niveau de salaire, du secteur d'activité ou de la masse salariale de l'entreprise.
- ▶ Dans le cas des pays disposant d'un système de base et d'un système d'assurance chômage volontaire, les frais d'adhésion des salariés au régime d'assurance chômage volontaire s'ajoutent aux cotisations sociales et aux contributions publiques dans le financement de l'indemnisation du chômage.

FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

COMMENT L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EST-ELLE FINANCÉE ?

Régime d'indemnisation	Assurance chômage				Assistance chômage		Assistance sociale	
	Modes de financement							
	Cotisations sociales	Contributions publiques	Autres	Adhésion (assurance chômage volontaire)	Cotisations sociales	Contributions publiques	Cotisations sociales	Contributions publiques
Allemagne	X	X				X		X
Belgique	X	X	X					X
Danemark		X		X				X
Espagne	X	X			X	X		X
Finlande	X	X		X		X		X
France	X	X				X		X
Royaume-Uni	X					X		X
Irlande	X					X		X
Italie	X	X						X
Luxembourg	X	X	X					X
Norvège	X	X						X
Pays-Bas	X	X						X
Portugal	X					X		X
Suède	X	X		X		X		X
Suisse	X	X	X					X

Sources : Cleiss, Missoc, DARES – données janvier 2016

FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Contribution spécifique à l'assurance chômage		France	Allemagne	Espagne	Finlande
Taux de contribution	Employeurs	4,05%	1,25%	5,50%	0,50% de la masse salariale jusqu'à 2 086 500€, 2,05% au-dessus
	Salariés	–	1,25%	1,55%	<ul style="list-style-type: none"> • 1,50% du salaire • Frais d'adhésion (<i>assurance chômage volontaire</i>)
	Total	4,05%	2,50%	7,05%	–
Modulation du taux de contribution		Employeur: + 0,5% CDD d'usage ≤ à 3 mois	–	Surcotation pour les CDD <ul style="list-style-type: none"> • Employeurs : + 1,20% • Salariés: + 0,05% 	En fonction de la masse salariale de l'entreprise
Financement complémentaire		Contributions publiques	Contributions publiques	Contributions publiques	Contributions publiques

Chiffres au 1^{er} janvier 2019

Sources : Cleiss, Missoc

FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Contribution spécifique à l'assurance chômage		Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Suède	Suisse
Taux de contribution	Employeurs	1,61%	–	3,60%	2,64%	1,1%
	Salariés	–	–	–	frais d'adhésion à l'assurance chômage volontaire	1,1%
	Total	1,61%	–	–	–	2,20%
Modulation du taux de contribution		Majoration de 1,40% pour les CDD	–	Cotisation supplémentaire de 0,77% (en moyenne). Taux variable en fonction du secteur d'activité et dans certains secteurs de la durée du contrat	–	Majoration de la part patronale et salariale de 0,5% sur les salaires > 148 200 CHF/an
Financement complémentaire		Contributions publiques	Contributions publiques	Contributions publiques	Contributions publiques	Contributions publiques

Chiffres au 1^{er} janvier 2019

Sources : Cleiss, Missoc

CRITÈRES DE MODULATION

Certains pays modulent le taux de contributions dues au titre de l'assurance chômage en fonction de certains critères. Le taux de contribution peut ainsi varier selon :

- ▶ **La nature du contrat de travail** : L'Italie et l'Espagne majorent la part patronale (*Italie +1,4%, Espagne +1,2%*) et salariale (*Espagne +0,05%*) pour certains types de contrats courts.
 - **Contrats concernés** : CDD à temps complet et à temps partiel (*part patronale majorée de 40% pour les CDD de moins de 5 jours*) en Espagne, contrat de travail qui ne sont pas à durée indéterminée en Italie.
 - **Exclusion** : certains types de contrat de travail à durée déterminée sont exclus du champ de la modulation. C'est notamment le cas des contrats d'intérim en Espagne.
- ▶ **Le niveau de salaire** : majoration de la part patronale (+0,5%) et salariale (+0,5%) si le salaire dépasse un certain seuil (*148 200 francs suisses*) en Suisse ;
- ▶ **Le secteur d'activité** : aux Pays-Bas, une cotisation supplémentaire s'applique aux contributions dues au titre de l'assurance chômage. Son taux varie en fonction du secteur d'activité de l'entreprise. En moyenne, cette cotisation supplémentaire est de 0,77 % (*ex: taux de 2,43% pour le secteur du travail temporaire et taux nul pour l'industrie textile*). L'Italie module également les contributions d'assurance chômage en fonction du secteur d'activité. Le taux de 1,61% concerne ainsi uniquement les entreprises du secteur de l'industrie et du commerce, soit presque la totalité des entreprises. Certains secteurs, tels que l'agriculture bénéficient de taux réduits.
- ▶ **La masse salariale de l'entreprise** : En Finlande, l'employeur contribue à hauteur de 0,5% de la masse salariale de l'entreprise jusqu'à 2 086 500 € et à hauteur de 2,05 % sur la tranche de la masse salariale supérieure à 2 086 500 €.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- ⇒ La structure de financement reflète la logique initiale de conception d'un système d'assurance chômage (*cotisations sociales ou contribution publique*) ;
- ⇒ La structure de financement peut être mixte par définition (*cotisations sociales + contribution publique + frais adhésion*) ou par évolution (*besoin de financement impliquant une diversification des recettes*) ;
- ⇒ L'équilibre cotisations sociales et contributions publiques dans la structure de financement d'un système d'indemnisation du chômage reflète la logique initiale de conception du système.