

# ARCHITECTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Diagnostic sur le marché du travail et  
l'Assurance chômage

Septembre 2018

Unédic

# SOMMAIRE

- I. Comparaisons européennes sur l'articulation assurance - assistance
- II. Enseignements de la réforme de l'Assurance chômage de 1979
- III. Evolution de la structure de financement de l'Assurance chômage

# **I. COMPARAISONS EUROPÉENNES SUR L'ARTICULATION ASSURANCE – ASSISTANCE**

## RÉGIME D'ASSURANCE OU D'ASSISTANCE CHÔMAGE : UNE FRONTIÈRE PARFOIS TENUE

Les conditions d'accès au régime d'assurance ou d'assistance chômage varient selon les pays et selon les logiques assurantielle ou assistancielle. L'examen en comparaison européenne permet cependant de distinguer trois grandes catégories de régimes d'indemnisation chômage :

- 1. LA LOGIQUE ASSURANTIELLE :** Pour les pays appartenant à ce modèle (France, Allemagne, Espagne, Suède etc.), le montant de l'allocation versée est **proportionnel** à l'ancien revenu ou salaire de référence. Les **conditions d'accès** à l'indemnisation reposent sur le **passé professionnel** du demandeur (affiliation notamment).
- 2. LA LOGIQUE D'ASSISTANCE OU DE SOLIDARITE :** Pour les pays appartenant à ce modèle, le régime d'indemnisation, bien que présenté comme étant assurantiel, emprunte certains paramètres au régime d'assistance ou de solidarité. En effet, des **conditions d'accès** répondent à une logique assurantielle puisque basées sur le **passé professionnel** du demandeur (affiliation), tandis que d'autres répondent à une logique assistancielle puisque basées sur les **conditions de ressources** du demandeur (situation familiale etc.). Par ailleurs, le montant de l'allocation versée est **forfaitaire**.
- 3. LA LOGIQUE MIXTE :** L'indemnisation chômage est caractérisée par le versement d'une allocation ne pouvant s'apparenter totalement à une allocation d'assurance (conditions d'accès particulières) ni à une allocation typiquement universelle (montant non forfaitaire). C'est notamment le cas de la Belgique qui verse une allocation de longue durée dont la nature et le montant évoluent, empruntant autant au modèle d'assurance qu'au modèle d'assistance. C'est également le cas de l'Irlande, du Portugal et du Royaume-Uni.

**L'examen des régimes d'indemnisation témoigne de caractéristiques propres rendant parfois les classifications délicates et de fait les comparaisons parfois difficiles.**

## NIVEAUX DE CONTRIBUTIONS : ASSURANCE ET SOLIDARITÉ – COMPARAISONS EUROPÉENNES

L'étude comparée des modes de financement des régimes d'indemnisation chômage permet d'identifier la prédominance du caractère contributif des régimes d'assurance chômage, a contrario d'un financement par des contributions publiques lorsqu'un régime d'assistance chômage existe venant en relais du premier, à épuisement du droit. Enfin, il est à noter que l'ensemble des pays disposent d'un régime de solidarité (sans lien avec la perte d'emploi, type RSA) reposant sur un financement public.

Régime d'indemnisation	Assurance chômage				Assistance chômage		Régime de solidarité	
	Modes de financement							
	Cotisations sociales	Contributions publiques	Autres	Adhésion (AC 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
Suisse	X	X	X					X

Sources : Cleiss, Missoc, DARES – données janvier 2016

## TABLEAU COMPARATIF CONDITIONNALITÉ ASSURANCE / ASSISTANCE

L'étude comparée de six régimes d'indemnisation d'assurance et d'assistance (hors solidarité) met en lumière la multitude de combinaisons possibles sur la base desquelles le principe de subsidiarité entre les deux dispositifs se traduit.

Il témoigne des frontières parfois ténues entre logiques d'assurance et logiques d'assistance.

Conditions d'attribution par pays	Conditions communes aux deux régimes	Conditions spécifiques au régime d'assurance	Conditions spécifiques au régime d'assistance
<b>France</b>	Condition d'âge Condition d'affiliation Condition d'inscription au SPE Condition de recherche active d'un emploi	Situation de chômage involontaire Condition d'aptitude Condition de résidence	Condition de ressources Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance
<b>Allemagne</b>	Condition d'aptitude Condition d'âge	Situation de chômage involontaire Condition d'affiliation Condition d'inscription au SPE Condition de disponibilité Condition de recherche active d'un emploi	Condition de ressources et de capital Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance Condition de résidence Condition pour les membres de la communauté de besoins le cas échéant
<b>Grande-Bretagne</b>	Condition de ressources Condition de chômage total ou partiel (travailler au moins 16h/sem)	Condition d'affiliation Condition de disponibilité Condition d'aptitude Condition de recherche active d'un emploi Condition d'âge Ne pas être étudiant à temps plein Condition de résidence	Conjoint travaillant moins de 24h/sem

## TABLEAU COMPARATIF CONDITIONNALITÉ ASSURANCE / ASSISTANCE

Conditions d'attribution par pays	Conditions communes aux deux régimes	Conditions spécifiques au régime d'assurance	Conditions spécifiques au régime de solidarité
<b>Irlande</b>	<p>Condition de ressources</p> <p>Condition de chômage total ou partiel</p> <p>Condition d'aptitude</p> <p>Condition de disponibilité</p> <p>Condition d'âge</p>	<p>Condition d'affiliation</p> <p>Condition de cotisation depuis le début de l'activité professionnelle</p> <p>Condition de recherche active d'un emploi</p>	<p>Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance</p> <p>Condition de résidence</p>
<b>Espagne</b>	<p>Condition d'inscription au SPE</p> <p>Condition d'âge</p> <p>Condition de disponibilité</p> <p>Condition de recherche active d'un emploi</p>	<p>Situation de chômage involontaire</p> <p>Condition d'affiliation</p> <p>Ne pas percevoir une prestation de sécurité sociale incompatible avec l'exercice d'un emploi</p>	<p>Condition de ressources</p> <p>Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance</p> <p>Conditions supplémentaires selon les cas de figure (charges familiales, périodes cotisées...)</p>
<b>Portugal</b>	<p>Condition d'affiliation</p> <p>Condition de résidence</p> <p>Situation de chômage involontaire</p> <p>Condition d'inscription au SPE</p> <p>Condition d'aptitude</p> <p>Condition de disponibilité</p> <p>Ne pas être titulaire d'une pension d'invalidité ou de vieillesse</p>	Idem	<p>Condition de ressources</p> <p>Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance</p>

# TABLEAU SYNTHÉTIQUE CONDITIONNALITÉ ASSURANCE / ASSISTANCE

## EN SYNTHÈSE :

Conditions d'attribution	France	Allemagne	GB	Irlande	Espagne	Portugal
Chômage involontaire	A	A			A	A+S
Inscription au SPE	A+S	A			A+S	A+S
Condition d'âge	A+S	A+S	A	A+S	A+S	
Condition d'affiliation	A+S	A	A	A	A	A+S
Condition d'aptitude	A	A+S	A	A+S	A+S	A+S
Condition de disponibilité	A+S	A	A	A+S	A	A+S
Condition de ressources	S	S	A+S	A+S	S	S
Condition de recherche active d'un emploi	A+S	A	A	A	A+S	
Condition chômage total ou partiel			A+S	A+S		
Condition de résidence	A	A	A	S		A+S
Principe de subsidiarité	S	S		S	S	S

A = Assurance

S = Assistance

A+S = Assurance et assistance

# TABLEAU COMPARATIF CONDITIONNALITÉ ASSURANCE / ASSISTANCE

## MODELES FINLANDAIS ET SUEDOIS : ASSURANCE A DEUX NIVEAUX

Dans le cas de la **Finlande**, une **logique de complémentarité** est poursuivie puisque le régime de base, qui revêt en partie les caractéristiques d'une allocation d'assistance (montant forfaitaire) est assorti d'un **régime d'assurance complémentaire**.

Conditions d'attribution par pays	Assurance de base	Assurance complémentaire	Assistance
<b>Finlande</b>	Condition d'affiliation Situation de chômage involontaire <i>Condition d'inscription au SPE</i> Condition d'aptitude Condition de disponibilité Condition de recherche active d'un emploi Condition d'âge Condition de résidence	<b>Être adhérent d'une caisse d'assurance chômage</b> Condition d'affiliation Situation de chômage involontaire <i>Condition d'inscription au SPE</i> Condition d'aptitude Condition de disponibilité Condition de recherche active d'un emploi Condition d'âge Condition de résidence	Condition de ressources Principe de subsidiarité : ne plus pouvoir bénéficier de la prestation d'assurance <i>Condition d'inscription au SPE</i> Condition d'aptitude Condition de disponibilité Condition de recherche active d'un emploi Condition d'âge Condition de résidence

*Conditions communes aux 3 régimes*

Dans le cas de la **Suède**, le régime de base et le régime facultatif sont tous deux contributifs. Le régime de base s'apparente toutefois à un modèle d'assistance chômage puisque, notamment, le montant d'allocation versé est forfaitaire et réservé **aux seuls salariés n'ayant pas adhéré à une caisse d'assurance chômage**.

Conditions d'attribution par pays	Assurance de base	Assurance facultative
<b>Suède</b>	Condition d'âge (20 ans) Condition d'affiliation Condition de chômage total ou partiel Condition d'inscription au SPE Condition d'aptitude Condition de disponibilité Être prêt à accepter un emploi convenable et avoir signé un plan d'action individuel	<b>Être adhérent d'une caisse d'assurance chômage</b> Condition d'affiliation Condition de chômage total ou partiel Condition d'inscription au SPE Condition d'aptitude Condition de disponibilité Être prêt à accepter un emploi convenable et avoir signé un plan d'action individuel

*Conditions communes aux 2 régimes*

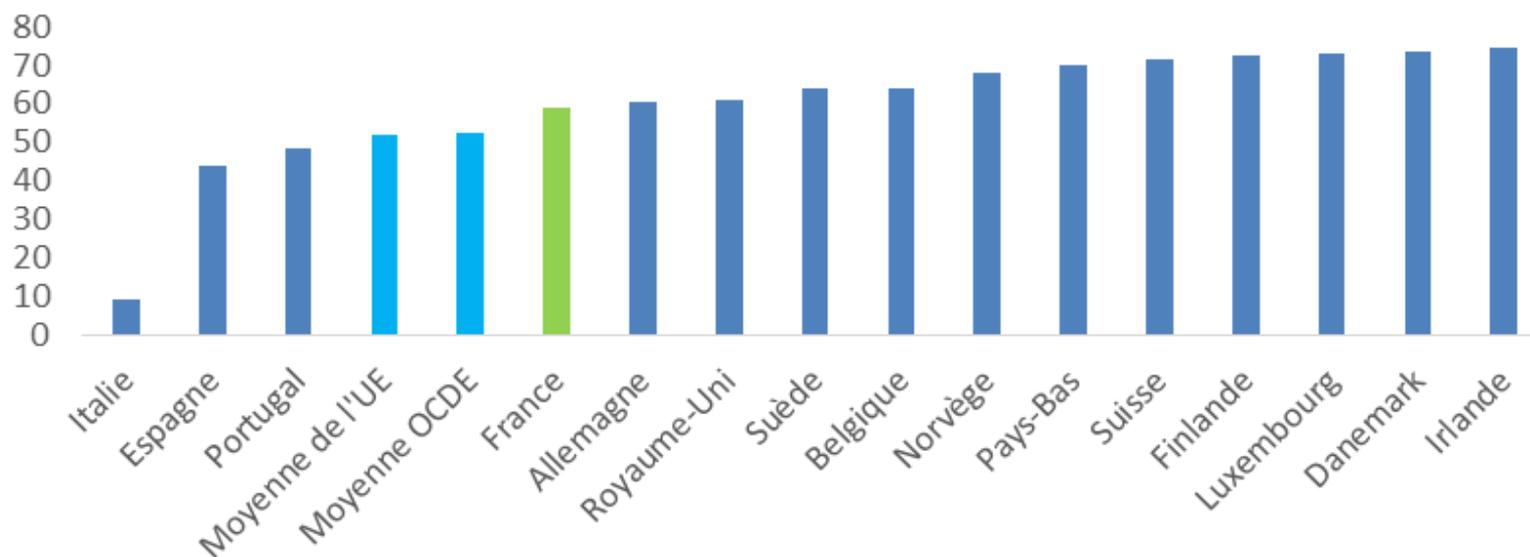
## TAUX DE REMPLACEMENT NET SUR 5 ANS

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

L'assurance chômage offre des taux nets de remplacement 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. Au total, le taux de remplacement est proche de la médiane européenne pour les différents niveaux de revenu (graphique ci-dessous)

### Taux de remplacement net sur 5 ans en fonction, en 2013, en %

*Calculé sur 4 situations de famille et 2 niveaux de revenu et incluant les dispositifs d'assistance et les allocations logement*



Source : OCDE

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

## II. ENSEIGNEMENTS DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DE 1979

*Evolution du double système d'indemnisation du chômage « Aide publique et régime conventionnel d'assurance chômage » vers un système unitaire*

En 1958, à la création du régime d'assurance chômage cohabitent deux systèmes :

- ▶ **Le régime d'Etat avec l'aide publique dans les communes et départements où elle existait, jusqu'en 1967.**

Les ordonnances du 13 juillet 1967 ont généralisé l'aide publique à l'ensemble du territoire du fait d'une disparité d'indemnisation selon le ressort municipal dont dépendait le salarié licencié.

L'aide publique d'Etat répond à des conditions spécifiques s'agissant :

- Du champ de la mesure et de la notion de chômage involontaire remplie soit à la suite d'un départ légitime (elle peut être attribuée en cas de recherche d'un premier emploi, de chômage partiel ) ou à certains publics (par exemple, les détenus) ;
- De la condition d'activité antérieure : au minimum fixée à 150 jours de travail au cours des douze mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi ;
- Du montant de l'aide publique : aide forfaitaire, individuelle mais dégressive à compter du troisième mois d'indemnisation (elle est majorée d'un montant forfaitaire par personne à charge) ;
- De la durée : elle pouvait être versée sans limite mais avec un abattement annuel de 10 % par an, plafonné à 30 % pour les allocataires de plus de 55 ans.

## 1958-1979 : VERS L'UNIFICATION DU RÉGIME D'INDEMNISATION

- **Le régime conventionnel : « le régime créé doit avoir le caractère d'un régime complémentaire du régime d'Etat ».**

Le système, géré paritairement est financé par les contributions des employeurs et des salariés.  
Il indemnise les salariés involontairement privés d'emploi dans des conditions propres sur la base :

- d'une situation de privation d'emploi involontaire (licenciement, démission légitime);
- d'une affiliation antérieure de 91 jours ou 520 heures travaillés sur les 12 derniers mois (deux ans pour les plus de 55 ans);
- d'un champ d'application à l'origine constitué des entreprises adhérant à une organisation professionnelle ou interprofessionnelle affiliée au CNPF, étendu au fil des années (en 1974 au secteur agricole, complètement intégré en 1977);
- D'une durée d'indemnisation variant d'un à deux ans selon l'âge de l'allocataire (<50; 50 à 55 ans; > 55 ans);

**Hormis la condition d'âge et la condition d'aptitude, aucune condition n'est commune aux deux dispositifs.**

**Cette coexistence est source de complexité institutionnelle et de transferts de charges dès lors que les affectations budgétaires de l'aide publique sont modifiées.**

**La loi-cadre n° 79-32 transforme l'assurance chômage en régime de base dont la mise en œuvre relève d'un accord des partenaires sociaux.**

La convention du 27 mars 1979 modifie en conséquence les prestations servies aux travailleurs privés d'emploi.

Le dispositif d'aide publique laisse place à la généralisation du régime d'indemnisation du chômage à la quasi-totalité des salariés.

- ▶ L'allocation ASSEDIC devient l'allocation de base : allocation de droit commun du salarié privé d'emploi dont les conditions relèvent de la compétence des partenaires sociaux
- ▶ Les autres allocations sont conditionnées au bénéfice de l'allocation ASSEDIC : allocation spéciale pour licenciement économique, garantie de ressources pour les salariés âgés et allocation forfaitaire pour les jeunes.

Ces allocations sont exclusives l'une de l'autre et limitées dans la durée.

**Ce système fut à l'origine du régime de solidarité géré par l'Etat encore en vigueur actuellement et pérennisé à compter de 1984 avec la création de l'allocation de solidarité spécifique.**

## CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UN DOUBLE SYSTÈME D'INDEMNISATION

Le diagnostic posé sur le régime d'indemnisation du chômage durant les années 1978-1979 permet de dégager quelques conditions de réussite qui peuvent demeurer d'actualité dans le cadre d'un schéma allocation socle + allocation complémentaire.

### **Des allocations de différente nature mais présentant un socle commun de conditions d'attribution...**

- ▶ Si la nature des allocations, selon qu'il s'agisse de l'aide publique ou de l'allocation chômage, est différente, la cohérence entre les principes essentiels régissant ces allocations peut néanmoins reposer sur un principe de subsidiarité se traduisant par un socle commun de conditions d'attribution, pouvant porter sur le champ d'application (situation – bénéficiaires), la condition d'affiliation et la durée du droit.
- ▶ Ce principe garantit une lisibilité et un accès optimaux pour l'utilisateur et des gains de traitement pour l'opérateur.
- ▶ En outre, il limite les iniquités ou inégalités entre bénéficiaires et les effets comportementaux pouvant en résulter.

Pour mémoire, le champ du régime ne comprenait pas les entreprises dites hors champ qui ne pouvaient adhérer et entraînait le non-bénéfice des prestations du régime d'assurance chômage de leurs salariés privés d'emploi.

### **Une répartition claire des compétences de chacun et des règles de gouvernance limitant les effets de transfert**

- ▶ Dans un système où deux dispositifs coexistent, il apparaît opportun de prévenir les effets de l'un sur l'autre, notamment en termes d'affectation budgétaire.
- ▶ Les règles de gouvernance doivent donc s'attacher à définir des règles du jeu claires et responsabilisantes dans le respect des prérogatives de chacun, prévenant les effets de bord et transferts de charges d'évolution réglementaire non maîtrisées ou d'impacts budgétaires affectant l'une des mesures et, par ricochet, l'autre dispositif.

#### **Conditions de réussite :**

- Unicité du régime de double allocation et partage de compétence clair et responsabilisant ;
- Évitement du risque de transfert de charges en cas d'impact budgétaire sur l'un ou l'autre dispositif;
- Cohérence des champs ( situations et bénéficiaires), conditions d'attribution;
- Lisibilité des éléments de variabilité et simplicité de traitement pour les bénéficiaires et opérateurs.

## ANNEXE : BIBLIOGRAPHIE

### Rapports en 1978 sur l'indemnisation du chômage ou les prestations :

#### ▶ **Rapport Ortoli, 1969 :**

Souligne les difficultés que pose la coexistence de deux systèmes d'allocations. Préconise pour la 1<sup>ère</sup> fois la fusion des deux systèmes sans remettre en cause le statut de l'assurance chômage.

#### ▶ **Bloch-Lainé – Janicot « Bilan des aides publiques directes ou indirectes accordées à l'emploi », 1978 :**

- Propositions d'aménagements basés sur une harmonisation des régimes d'indemnisation afin d'éviter le transfert de charges opéré vers le régime conventionnel du fait d'un recul sur le plan financier de l'Etat

- Spécialisation des deux régimes : Le régime d'assurance chômage géré par l'Unédic et l'aide publique de l'Etat en tant que régime d'assistance (solidarité) pour les non-bénéficiaires du régime d'assurance chômage.

#### ▶ **Rapport Jouvin, 1978 :**

Recommandation de la création du régime unique d'assurance chômage avec une structure d'allocation simplifiée (Allocation de base, Allocations différentielles de reclassement, Allocation Jeunes sans emploi).

#### ▶ **Rapport Farge, 1978 :**

Préconisation d'une meilleure coopération entre les régimes en confiant la charge administrative de l'indemnisation aux Assédic et uniquement le placement à l'ANPE.

#### ▶ **Rapport annuel IGAS, 1978 :**

La diminution des réserves de l'Unédic et des difficultés financières du régime entraînait deux solutions, à savoir le relèvement du taux des contributions et du taux de l'aide publique avec une harmonisation, voire une unification des deux systèmes d'indemnisation, avec la nécessité d'achever la généralisation du champ d'application de l'Unédic.

#### ▶ **Rapport Sénat n°196 sur le projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, Michel Labeguerie, 1979 :**

Etablit un diagnostic précis sur les effets négatifs du système pour l'allocataire et le gestionnaire, et préconise la fin de la coexistence des deux systèmes d'aides.

### **III. EVOLUTION DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE**

### LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES EN COURS ET A VENIR

#### ► **Contributions salariales (2,4 %)**

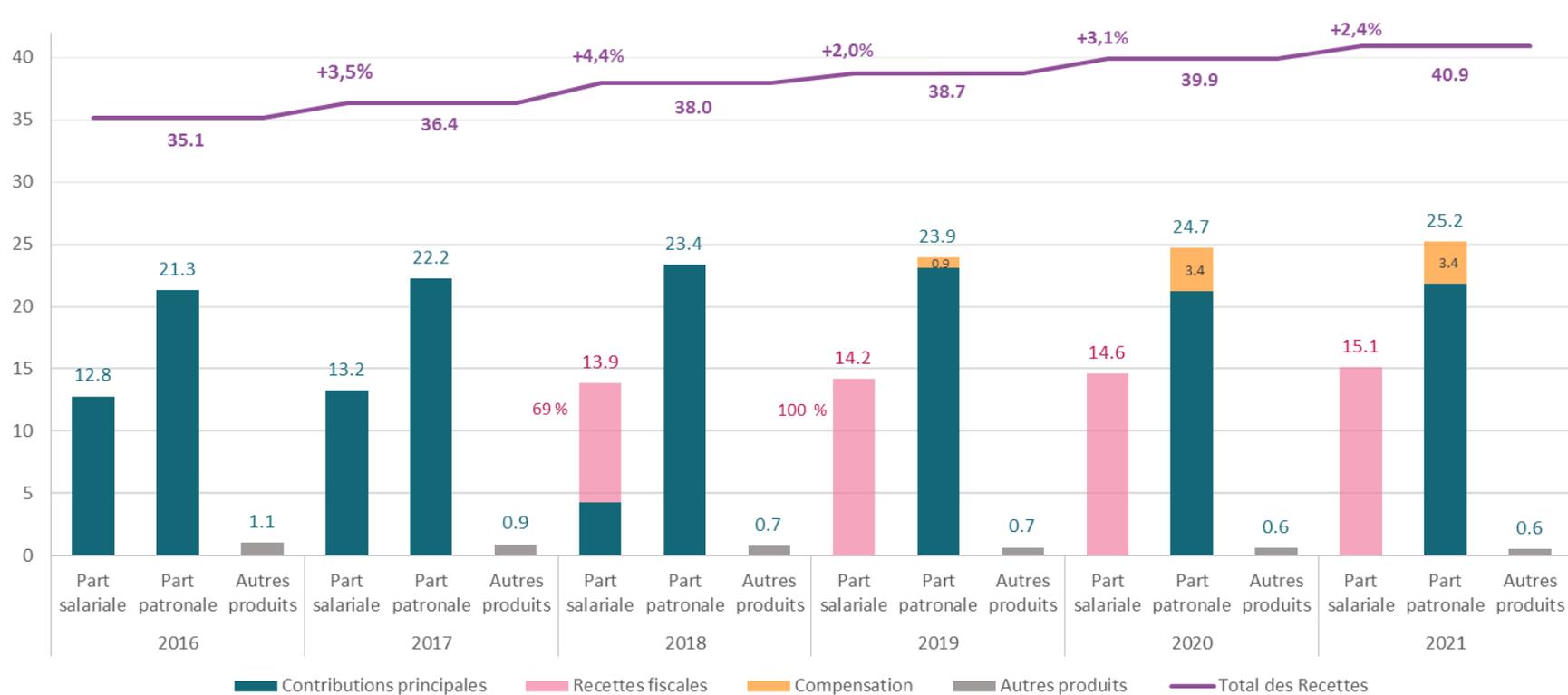
- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la **part salariale** des contributions d'assurance chômage fait l'objet d'une **exonération** partielle.
- La contribution salariale sera totalement exonérée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018 et cette exonération est intégralement compensée.
- A partir de 2019, la contribution salariale est supprimée et une quote-part de CSG sera affectée à l'Assurance chômage.

#### ► **Contributions patronales (4,05 % jusqu'en 2021)**

- Suite à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges, les cotisations patronales à l'Assurance chômage seront exonérées de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019.

# ARCHITECTURE DE FINANCEMENT DES RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Recettes de la prévision financière de juin 2018 scindés entre contributions salariales (37,5 %) et contributions patronales (62,5 %), en milliards d'euros, et évolution, en %



Source : Unédic. La compensation de la part patronale est issue d'une estimation Unédic.

**L'hypothèse retenue est de faire évoluer à partir de 2019, la compensation intégrale de la part salariale par la CSG activité au même rythme que l'évolution de la masse salariale.**