

## Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels

Florence LEFRESNE

Issus de systèmes de protection sociale différents, les dispositifs nationaux d'indemnisation du chômage progressivement mis en place depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle ont participé de la construction sociale du salariat. Le chômage a pu ainsi sortir de sa dimension de précarité radicale pour se constituer, à sa façon, comme « statut », adossé à une identité sociale (recension administrative le distinguant clairement de l'indigence ou de l'inactivité, cf. Topalov, 1994), supposant des droits (existence d'un revenu de remplacement, recours à un service public de l'emploi) et des devoirs (témoigner d'une recherche active). Ce statut de chômeur est bien le corollaire de celui de salarié : à la fois son négatif et sa condition d'existence. Dans le contexte historique de formation des politiques de plein emploi, la reconnaissance du risque de chômage et sa couverture indemnitaire ont été parties prenantes de la convention d'emploi (Salais *et al.*, 1986) : à travers cette reconnaissance, les Etats exprimaient une responsabilité collective vis-à-vis de l'emploi.

Avec l'érosion du statut salarial à l'œuvre sur les trente dernières années, se joue celle de la catégorie sociale du chômage. La fragmentation des normes d'emploi accentue le risque de chômage

notamment pour des fractions du salariat dont la couverture sociale par l'assurance chômage se trouve de plus en plus hypothéquée. Les systèmes indemnitaires se voient alors confrontés à des ajustements importants et leur fondement subit la marque d'un glissement de paradigme : la reconnaissance collective du droit à l'emploi cède du terrain à l'idée certes bien ancienne d'une responsabilité individuelle du chômage. Ainsi le durcissement des critères d'éligibilité, la réduction des montants et des durées d'indemnisation, le renforcement des contrôles, la subordination de l'indemnisation à l'acceptation de dispositifs d'activation, et enfin la redéfinition de l'« emploi convenable », décrivent des évolutions partagées au sein de l'Union européenne et bien au-delà. Ce diagnostic avait été établi pour les années 1990 où la montée brutale du chômage au début de la décennie avait fait surgir un problème de coût de nature à peser, selon les Etats, sur la compétitivité de l'appareil productif (dans le cas d'un financement de l'indemnisation assis sur la masse salariale) ou sur le déficit public (dans le cas d'un financement assuré par l'Etat) (Freyssinet, 1999). La décennie suivante ne dément pas le constat d'une érosion des systèmes indemnitaires et

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

d'une légitimation croissante des rhétoriques de la désincitation au travail. Le processus porte clairement l'empreinte des dynamiques d'activation des dépenses passives prônées par l'OCDE et la Commission européenne, à travers la stratégie de Lisbonne qui relie de façon plus étroite l'ajustement des systèmes indemnitaires à la gouvernance des services nationaux de l'emploi<sup>1</sup>.

Pour autant, les disparités nationales restent sensibles quant au niveau et à l'étendue de la protection indemnitaire. L'organisation institutionnelle de l'indemnisation du chômage (l'articulation placement-indemnisation, le rôle des partenaires sociaux, celui de l'Etat et des collectivités régionales ou locales) demeure tributaire de fortes singularités qui conditionnent largement les termes du débat national. La conception même de l'indemnisation, en lien avec les représentations sociales du chômage et les compromis qui sous-tendent politique sociale et politique de l'emploi, varie d'un pays à l'autre. C'est bien ce double mouvement à l'œuvre, effets de convergence et maintien de spécificités certes évolutives, que nous entendons restituer ici. Le contexte national de renégociation de l'assurance chômage par les organisations syndicales et patronales en France, et surtout la perspective d'une récession économique mondiale, donnent un relief particulier aux approches comparatives dans ce champ.

A partir d'un cadrage statistique, la première partie propose une photographie de la dépense d'indemnisation du chômage dans les différents pays, en lien notamment avec les dépenses dites actives

de la politique de l'emploi. Quel effort budgétaire chacun d'entre eux consacre-t-il aux revenus de remplacement des chômeurs ? Cet effort est-il convergent ? Est-il corrélé avec le niveau du chômage ? La seconde partie dresse un état des lieux des principales réformes intervenues au cours de la dernière décennie et dans de nombreux cas encore à l'agenda des Etats et des acteurs sociaux. Epousant des calendriers différents, marquées par des contextes nationaux mais aussi par des impulsions européennes voire mondiales, les réformes en cours et les débats qui les accompagnent participent d'une redéfinition de la protection sociale.

---

### Indemnisation du chômage dans différents pays : éléments de cadrage statistique

Il existe deux façons d'appréhender la dépense d'indemnisation du chômage qui renvoient respectivement à deux bases de données différentes<sup>2</sup>. Les revenus de remplacement issus du chômage sont de longue date perçus et comptabilisés comme un élément de protection sociale, mais ils sont également recensés comme une dépense au titre de la politique du marché du travail (*cf.* encadré). Notons que les données issues de chacune des deux bases ne coïncident pas et peuvent même conduire à inverser la hiérarchie des pays. Chacune des bases a sa déclinaison par Eurostat et par l'OCDE, avec là encore des écarts possibles liés au champ retenu. Dans le contexte européen de mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, la base Politique du marché du travail est directement

1. Voir l'article de Philippe Pochet dans ce numéro.

2. Ce cadrage statistique doit beaucoup à Antoine Math ainsi qu'à l'assistance technique de Jules Simha.

Encadré 1.

### Les sources statistiques de l'indemnisation du chômage

Il existe deux bases européennes de données statistiques permettant de restituer le niveau des dépenses d'indemnisation du chômage. En premier lieu, les données SESPROS (Système européen des statistiques intégrées de la protection sociale) concernent les dépenses de protection sociale. L'indemnisation du chômage peut être repérée à partir de l'ensemble des régimes indemnitaires (sans condition de ressources ou sous conditions de ressources) sous la forme des prestations « en espèces ». Développé à la fin des années soixante-dix et réformé à plusieurs reprises dans le but d'améliorer la qualité de la mesure, SESPROS présente l'avantage de chercher à prendre en compte l'ensemble des flux de revenu consacrés à la protection sociale, et non pas de s'en tenir, ainsi que le font les comptes nationaux, aux seules dépenses publiques des administrations de sécurité sociale. La protection sociale est en effet définie comme « toute intervention d'organismes publics ou privés destinée à alléger la charge que représente la survenance de certains risques ou besoins pour les ménages et les particuliers, à condition qu'elle ne relève pas de dispositions personnelles. » Dans le cas de l'indemnisation du chômage, les régimes d'assurance privés à caractère non obligatoire ne sont pas pris en compte (cas des professions libérales).

En second lieu, la base de données Politique du marché du travail (*Labour market policy-LMP*) plus récente que la précédente, a été mise en place par la Commission européenne dans le cadre d'Eurostat afin de permettre le suivi des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. Cette base permet de collecter, à partir des sources administratives nationales, l'ensemble des dépenses publiques relatives aux interventions sur le marché du travail ainsi que le nombre de bénéficiaires (en stock et en flux) concernés par ces dépenses. Ces dernières se traduisent par des services et/ou des prestations effectives mais aussi par des réductions fiscales portant sur les employeurs (exonérations de charge...) ou les personnes (prime pour l'emploi...). Elles sont classées de la façon suivante :

- la catégorie 1 concerne les dépenses propres du service public de l'emploi ;
- les catégories 2-7 concernent les dépenses publiques de formation, de rotation dans l'emploi ou de partage de l'emploi, d'incitations à la reprise d'emploi, de subvention de l'emploi, de création directe d'emploi ou encore d'aide à la création d'entreprise ;
- les catégories 8-9 concernent respectivement les dépenses d'indemnisation du chômage et les dépenses publiques de préretraite.

Les deux bases européennes s'articulent de façon cohérente avec les données de l'OCDE. Ainsi depuis 2004, l'OCDE applique la même méthodologie qu'Eurostat pour sa base de données Politique du marché du travail, publiée annuellement dans *Perspectives de l'emploi*. L'unique différence tient toutefois au champ retenu dans la définition de la catégorie 1. Eurostat ne tient compte que des dépenses du service public de l'emploi, alors que l'OCDE inclut les dépenses d'organismes privés ou associatifs, et exclut certaines dépenses du service public de l'emploi jugées hors du champ du marché du travail. Concernant les données de Protection sociale, la base SOCX de l'OCDE recouvre dans l'ensemble celles des comptes de SESPROS d'Eurostat, avec toutefois un léger différentiel. Les données SOCX indiquent des niveaux d'indemnisation du chômage légèrement inférieurs aux données SESPROS, sans toutefois modifier la hiérarchie des pays.

La confrontation des deux bases européennes sur les dépenses d'indemnisation du chômage montre qu'il n'y a pas de coïncidence et qu'il existe même des écarts assez

■ ■ ■

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

■ ■ ■

sensibles entre les deux sources pour certains pays. Ainsi par exemple, l'indemnisation du chômage en 2005 représente en France, 1,535 % du PIB selon les données Politique du marché du travail et 2,2 % selon les données SESPROS. Les explications tenant aux différences de champs (prise en compte des flux privés pour des prestations à caractère obligatoire dans le cas de SESPROS) paraissent peu pertinentes. Les différences de source peuvent même conduire à inverser la hiérarchie entre pays. Ainsi en 2005, les dépenses indemnitaires de la France sont supérieures à celles de l'Allemagne selon les données SESPROS, alors que c'est l'inverse si l'on mobilise les données LMP.

Le choix fait ici a été de retenir la source Politique du marché du travail pour offrir un cadrage comparatif sur la structure des dépenses selon les trois regroupements catégoriels mentionnés ci-dessus et d'utiliser la source Protection sociale pour comparer les dépenses indemnitaires entre pays.

reliée à des enjeux de suivi des lignes directrices pour l'emploi. Nous proposons ici de retenir cette seconde base pour mettre en perspective, dans un premier temps, les dépenses passives affectées au marché du travail, qu'il est courant de distinguer des dépenses actives de l'emploi. Puis, nous utilisons dans un second temps les données de Protection sociale, *a priori* moins soumises aux pressions de l'engagement européen, pour tenter de mesurer le degré d'effort que chaque Etat consacre à ses chômeurs.

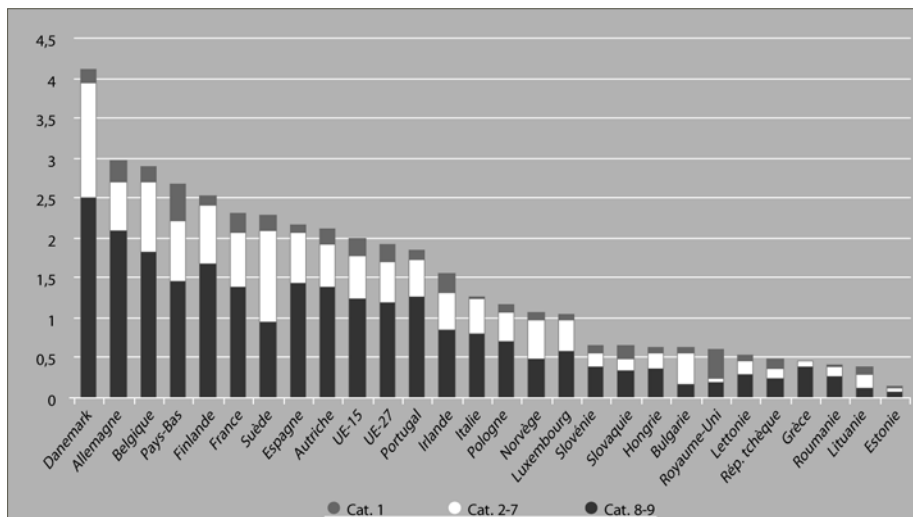
### **Dépenses passives et actives ne s'opposent pas**

L'objectif d'activation des dépenses passives mêle un registre d'efficience (le redéploiement interne des ressources budgétaires serait la clé des créations d'emploi) à un registre normatif que mobilisent les termes mêmes utilisés – qui pourrait juger valorisant d'encourager la passivité ? Peut-on pour autant, concevoir le processus comme une mécanique de déversement des dépenses indemnitaires vers les dépenses dites actives ?

Exprimés en proportion de la richesse nationale, les niveaux des dépenses affectées au marché du travail restent forte-

ment contrastés au sein de l'Union européenne (graphique 1) ; et ces niveaux sont loin de refléter les niveaux de chômage. Au sein de ces dépenses globales, la part des dépenses passives (ici « garantie de revenu » et « dépenses de préretraite », voir encadré) est majoritaire pour la plupart des pays. Le niveau des dépenses actives se trouve globalement positivement corrélé avec celui des dépenses passives. Dans deux pays toutefois, le niveau des dépenses actives excède celui des dépenses passives : la Suède dont les dépenses actives dépassent 1 % de son PIB, et la Bulgarie qui consacre peu de moyens à son marché du travail mais concentre ces moyens sur les programmes dits actifs. Le Danemark, l'Allemagne la Belgique et les Pays-Bas sont caractérisés par des volumes élevés de dépenses actives comme passives. Symétriquement, dans les pays méditerranéens, au Royaume-Uni et dans les « nouveaux entrants », la faiblesse des dépenses passives conduit à relativiser la notion même d'activation de ces dépenses. Le Royaume-Uni offre une structure particulièrement déformée de ses dépenses au titre des politiques du marché du travail. La dynamique d'activation qui constitue un objectif politique prioritaire

Graphique 1. Dépenses au titre du marché du travail en 2006  
En % du PIB



Source : Eurostat, *Labour market policy* (voir encadré 1).  
NB : Les chiffres sont ceux de 2004 pour le Danemark et de 2005 pour la Grèce.

s'appuie avant tout sur des moyens élevés – en valeur relative – mis à la disposition des agences de placement, davantage que sur les programmes d'activation proprement dits.

Ce premier cadrage invite à considérer avec prudence la vulgate qui oppose dépenses passives (à connotation négative) et dépenses actives (à connotation positive), dont on voit qu'elle a peu de sens dans les faits. Le maintien d'un niveau élevé d'indemnisation, pour une fraction large des chômeurs, dans les pays où c'est encore le cas, peut être combiné à une politique active et, loin d'exercer des effets démobilisateurs, être au contraire interprété comme une condition de réussite d'une stratégie de retour à l'emploi. A l'inverse, l'érosion progressive des systèmes indemnitaires observée dans un

grand nombre de pays peut conduire à s'interroger sur les conditions de réussite des stratégies d'activation lorsqu'il y a trop peu à activer (*infra*).

#### Le taux d'effort en matière d'indemnisation du chômage

Pour avoir un ordre de grandeur approximatif de l'effort d'indemnisation en direction des chômeurs, on utilisera un ratio simple qui met en relation le pourcentage du produit intérieur brut consacré à l'indemnisation du chômage et le taux de chômage (Freyssinet, 2002)<sup>1</sup>.

Le taux d'effort en matière d'indemnisation du chômage = [(1) / (2)] x 100 où :

(1) « Prestations chômage en espèces » en % du PIB (Base SESPROS – données Protection sociale) ;

1. Jacques Freyssinet (2002) avait utilisé la base Politique du marché du travail, alors que nous avons opté pour la base Protection sociale, moins soumise aux enjeux de suivi des lignes directrices de la stratégie européenne de l'emploi.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

(2) Taux de chômage.

Le même indicateur peut encore s'écrire :  $[(3) / (4)] \times 100$  où

(3) « Prestations chômage en espèces » par chômeur ;

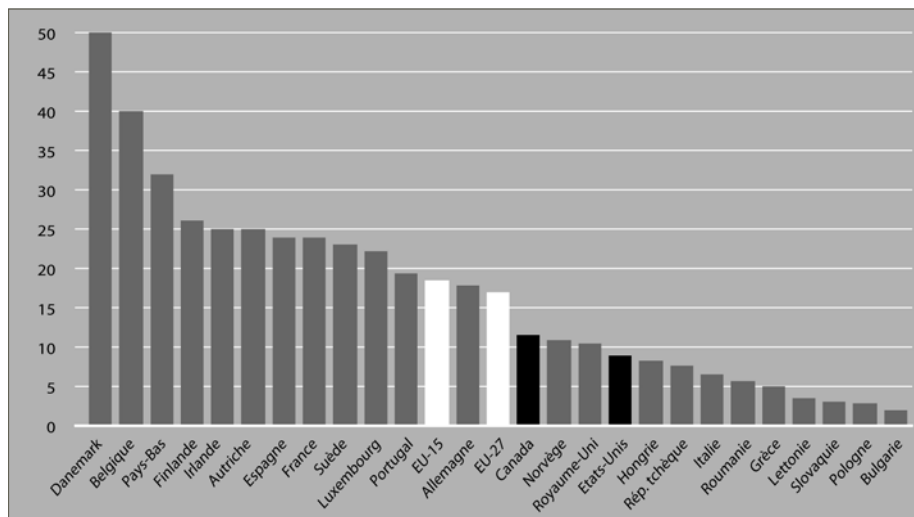
(4) PIB par personne active.

Observés sur les données de 2005, les contrastes en matière d'effort indemnitaire apparaissent fortement marqués (graphique 2). Le groupe de pays figurant dans le peloton de tête ne suscite pas d'étonnement : Danemark, Pays-Bas, Belgique, Finlande. En revanche, pour certains pays, les résultats sont moins intuitifs. Ainsi l'Espagne consacre désormais à ses chômeurs un effort indemnitaire plus élevé qu'en France (et ce n'est pas l'utilisation des données SESPROS qui explique le résultat qui s'avère pratiquement identique en s'appuyant sur les données Politique de marché du travail). Il faut toutefois garder à

l'esprit des effets possibles de désynchronisation des cycles économiques dans les pays. Ainsi l'année 2005 a constitué un pic de chômage sur le dernier cycle économique de la Suède (7,4 %), mais aussi de l'Allemagne (10,7 %), ce qui contribue à expliquer le classement relatif de ces deux pays habituellement réputés « généreux » en matière d'indemnisation du chômage (l'effet de réformes importantes ne se fera sentir qu'après 2005, *cf. infra*). Dans le cas de l'Allemagne, l'utilisation des données LMP aurait permis d'améliorer de façon significative le classement relatif (encadré).

Les évolutions (baisse et hausses) sont également différentes selon les pays, sans que l'on observe de baisse très marquée en moyenne. Trois groupes de pays peuvent être identifiés (graphiques 3a, 3b et 3c), en fonction de leur niveau moyen d'effort repéré sur la période allant

**Graphique 2. Effort indemnitaire par pays  
Année 2005**



Source : SESPROS-Eurostat, SOCX-OCDE (dans le cas des Etats-Unis).

NB : données 2004 pour le Portugal ; les données SOCX-OCDE ont été utilisées ici pour les Etats-Unis et le Canada (elles sous-estiment très légèrement le niveau de l'indemnisation au regard des données européennes, sans toutefois modifier la hiérarchie des pays).

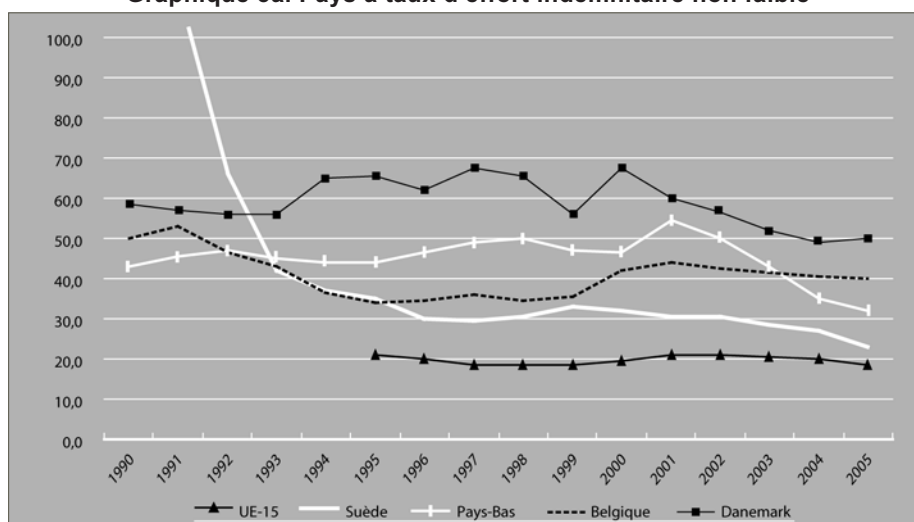
## LA DIFFICILE SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

de 1990 à 2005. La Suède présente un cas particulier (graphique 3a) : en 1990, les dépenses d'indemnisation du chômage atteignent 3 % du PIB, quand le taux de chômage est de 1,7 %. Le taux d'effort y

a donc été particulièrement élevé au début des années 1990.

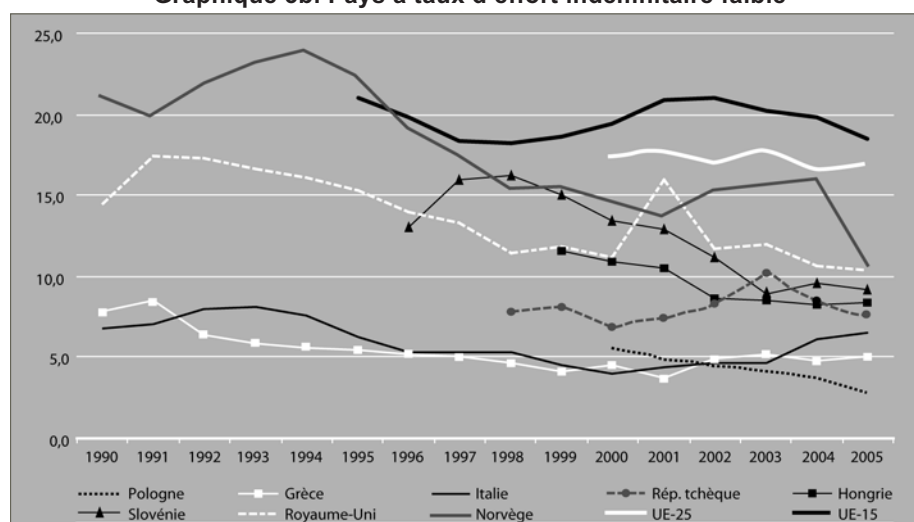
Peut-on mettre en évidence une convergence de l'effort indemnitaire ? Dans l'Union européenne à 15 pays, la

**Graphique 3a. Pays à taux d'effort indemnitaire non faible**



Source : SESPROS-Eurostat.

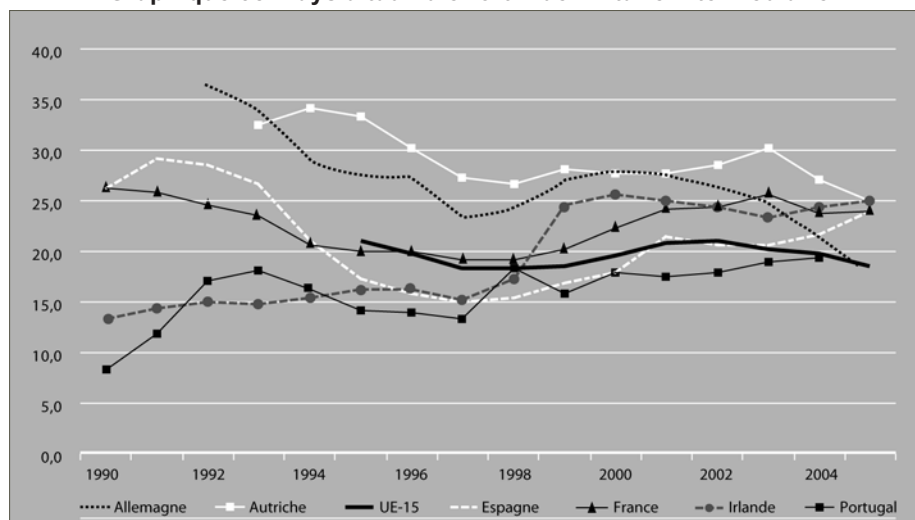
**Graphique 3b. Pays à taux d'effort indemnitaire faible**



Source : SESPROS-Eurostat.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

Graphique 3c. Pays à taux d'effort indemnitaire intermédiaire



Source : SESPROS-Eurostat.

dispersion des taux d'effort a augmenté jusqu'en 1997, puis tend à diminuer depuis (à l'exception d'un second pic en 2000), pour retrouver, en 2005, son niveau de 1993 (graphique 4). On peut donc, en conservant toutefois une certaine prudence, émettre l'hypothèse d'une convergence tendancielle de l'effort indemnitaire depuis la fin des années 1990, le taux d'effort moyen ayant baissé de 15 % sur cette même période.

Existe-t-il par ailleurs un lien entre le taux d'effort indemnitaire et le taux de chômage ? Examinée de façon statique (approche transversale), la corrélation entre les deux grandeurs apparaît fortement négative : le coefficient de corrélation sur 28 pays<sup>1</sup> (EU-27 + Norvège) est de -0,425 en 2005 (graphique 5).

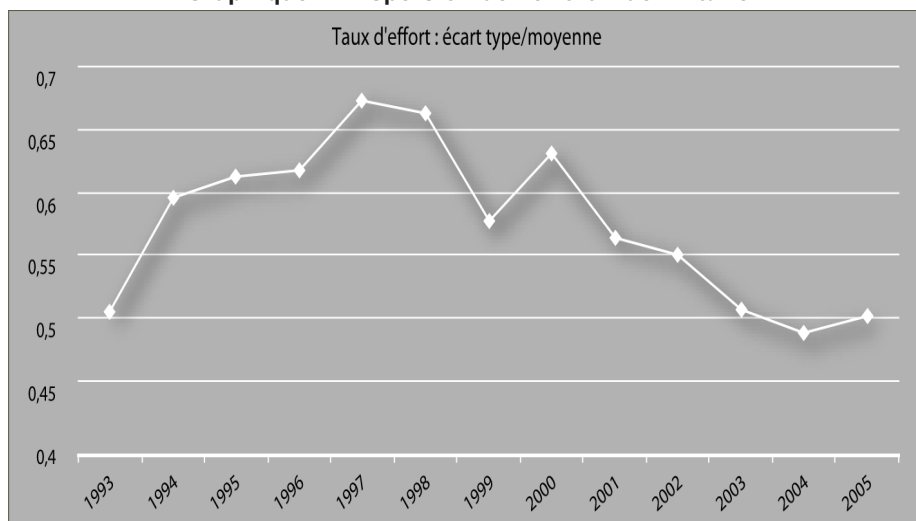
La corrélation peut-elle être établie dans le temps ? Il pourrait y avoir par exemple une fonction contra-cyclique de l'indemnisation du chômage qui consisterait à accentuer l'effort indemnitaire par chômeur au moment où le chômage monte pour compenser les effets macroéconomiques sur la demande induits par des pertes de revenus<sup>2</sup>. C'est plutôt l'inverse qui est observé dans l'Union européenne sans qu'il soit pour autant aisé d'interpréter les phénomènes. On peut penser que la baisse du chômage permet un taux d'effort accru, tandis que sa hausse conduit à contenir davantage l'effort indemnitaire, pour les raisons d'équilibre budgétaire et de maintien de compétitivité, telles que les Etats ont pu les invoquer au milieu des années

1. Sur l'Union des 15, ce coefficient de corrélation est de -0,30 en 2005.

2. On trouve une telle logique contra-cyclique aux Etats-Unis où certaines modalités de l'assurance chômage peuvent être modifiées par les Etats, parfois en lien avec l'Etat fédéral, dans les phases de ralentissement économique (la durée de versement peut notamment être allongée, voir *infra*).

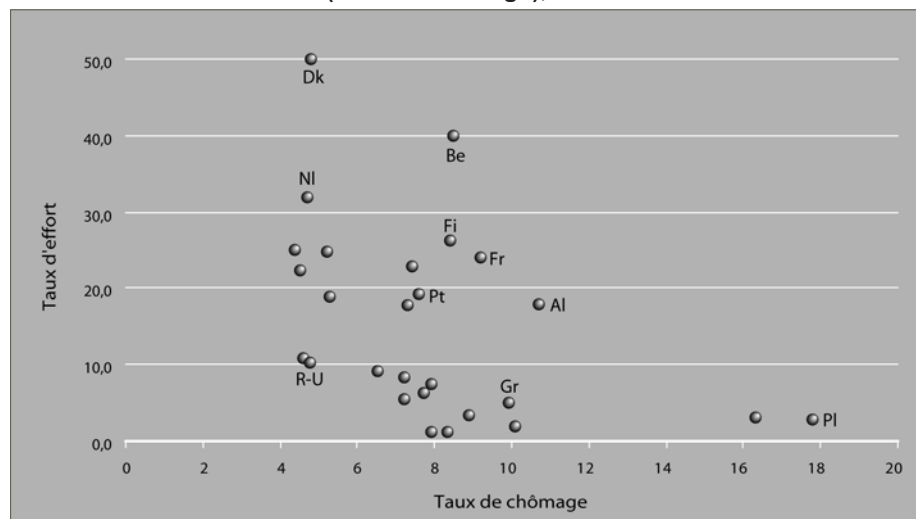


Graphique 4. Dispersion de l'effort indemnitaire



Source : SESPROS-Eurostat.

Graphique 5. Taux d'effort et taux de chômage (EU-27 + Norvège), 2005



Source : SESPROS-Eurostat.

quatre-vingt-dix. Sur la période 1990-2005 (Europe des 15 + Norvège), ou 2000-2005 (Europe des 25), la corréla-

tion entre chômage et effort indemnitaire est ainsi forte et négative pour une majorité de pays (tableau 1). Notons toutefois

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

**Tableau 1. Taux de corrélation entre taux de chômage et taux d'effort (1990-2005 pour les pays de EU-15 + Norvège, période variable pour les autres pays)**

Union européenne (25 pays) 2000-2005	-0,56	Finlande	-0,24
Union européenne (15 pays)	-0,29	Italie	-0,19
Irlande	-0,94	Espagne	-0,18
Grèce	-0,93	Danemark	-0,07
Allemagne (incluant l'ex-RDA à partir de 1991)	-0,93	Portugal	-0,03
Belgique	-0,88	Norvège	0,75
France	-0,83	Royaume-Uni	0,82
Suède	-0,68	Pologne 2000-2005	-0,34
Autriche	-0,53	Rép. tchèque 1998-2005	-0,14
Luxembourg (Grand-Duché)	-0,38	Slovaquie 1998-2005	-0,68
Pays-Bas	-0,35	Estonie 2000-2005	-0,55

Source : SESPROS-Eurostat.

que pour le Danemark, il n'y a pas de corrélation entre les deux grandeurs et que pour quelques pays, dont le Royaume-Uni, celle-ci est positive. Dans les pays qui ont connu une décline continue du chômage depuis le début des années 1990, comme c'est le cas pour le Royaume-Uni, la corrélation positive traduit donc une diminution de l'effort indemnitaire suivant l'amélioration du marché du travail.

### **Réformes des systèmes indemnitaires : une nouvelle étape vers la restriction des droits des salariés ?**

Précisons que le vent des réformes ne souffle pas partout. Aux Etats-Unis où

l'assurance chômage<sup>1</sup>, financée exclusivement par des cotisations d'employeurs, est caractérisée par des prestations réduites (en moyenne \$ 300 mensuels), de courte durée (au maximum 26 semaines<sup>2</sup>) et principalement dédiées aux pertes d'emploi temporaires, le système indemnitaire se caractérise, depuis sa mise en place en 1935, par une remarquable stabilité. Mis à part une proposition de réforme – discrète et inaboutie – « incitant les Etats à desserrer leurs critères d'éligibilité et à améliorer la couverture des plus vulnérables », le débat public américain manifeste peu d'intérêt pour la révision d'un système, aménagé dans les périodes de récession, mais dont les acteurs atten-

1. Voir l'article de Catherine Sauviat dans ce numéro.

2. Il s'agit de la durée maximale dans le plus grand nombre d'Etats. En période de récession, cette durée maximale peut toutefois être sensiblement allongée par des programmes co-financés par l'Etat fédéral et les Etats.

dent peu<sup>1</sup>. C'est bien l'inverse que l'on constate ailleurs. Certes, les enjeux des réformes restent tributaires des systèmes indemnitaires nationaux (l'annexe 1 fournit à cet égard un aperçu de la forte variété des modalités de l'assurance chômage et l'annexe 2 propose un cadrage chiffré des taux de remplacement par cette même assurance chômage dans plus d'une vingtaine de pays). La mise en œuvre de ces réformes épouse de fait, des temporalités différentes. Toutefois, il est possible de dégager un ensemble d'axes communs des changements en cours. En premier lieu, c'est un nouveau rétrécissement du champ de l'assurance chômage qui est observé, peut-être plus brutal encore pour les pays traditionnellement dotés d'un système « généreux ». En second lieu, les processus de contrôle et de sanction se renforcent, accompagnant des représentations sociales où le chômage apparaît de plus en plus comme une responsabilité individuelle. En troisième lieu, face au rétrécissement de l'assurance chômage, le report sur d'autres régimes de protection sociale – souvent moins favorables aux salariés – s'accroît. En partie sous l'impulsion de la stratégie européenne pour l'emploi, l'activation de ces régimes apparaît le plus souvent comme une préoccupation centrale des réformes, ce qui pose, en quatrième lieu, la question des nouvelles normes d'emploi « légitimées » par la (ré)insertion sur le marché du tra-

vail des catégories les plus vulnérables. Enfin, à travers ces réformes se jouent un certain nombre d'enjeux institutionnels traduisant, au plan national ou régional, la complexité des rapports sociaux entre acteurs du système indemnitaire.

**Assurance chômage :  
conditions d'éligibilité durcies,  
durées et montants revus à la baisse**

Le cas de l'Espagne avait déjà montré l'effet brutal induit par la modification des critères d'éligibilité. La réforme de 1992 imposant un allongement des durées de cotisation préalables (de 6 à 12 mois) a eu pour effet de réduire sensiblement la couverture par l'assurance chômage en excluant une large proportion des titulaires de contrats temporaires dont une partie seulement sont « rattrapés » par les filets de l'assistance chômage<sup>2</sup>. En raccourcissant la durée d'indemnisation par l'assurance (de 1 an à 6 mois), la réforme introduite au Royaume-Uni en 1996 a renvoyé du même coup la grande majorité des indemnisés (85 %) sur l'indemnisation soumise à conditions de ressources<sup>3</sup>.

Certaines économies en transition ont pu connaître des ajustements encore plus drastiques. Ainsi la Pologne, sous l'influence des politiques ultra-libérales inspirées du consensus de Washington, et dans le souci d'afficher une réduction de ses déficits sociaux avant d'entrer dans l'Union, a procédé à une refonte radicale

---

1. Peu réformé, le système américain a toutefois été source d'inspiration de réformes en Europe. En France notamment, la pratique de l'*experience rating* qui consiste à moduler les cotisations des employeurs en fonction du nombre de licenciements auxquels elles ont procédé, a fait l'objet de propositions dans plusieurs rapports (Blanchard, Tirole, 2003 ; Camdessus, 2004 ; Cahuc, Kramarz, 2004) qui cherchaient à en faire la contrepartie d'une flexibilité accrue du contrat de travail. Une telle disposition a été clairement écartée par l'accord interprofessionnel de modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008.

2. Voir l'article de Catherine Vincent.

3. Voir l'article de Florence Lefresne.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

de son système indemnitaire qui avait pourtant permis de limiter les effets d'un chômage massif : conditions d'accès de plus en plus exigeantes, montant de l'allocation devenu forfaitaire, durée maximum réduite à six mois sauf contexte local de sur-chômage. Au total, seuls 18 % des chômeurs qui se sont inscrits au mois de juillet 2008 ont été éligibles aux allocations chômage<sup>1</sup>.

Les années 2000 sont le théâtre de changements de même nature mais s'étendant cette fois à des pays traditionnellement marqués par des durées d'indemnisation plutôt longues. En Allemagne, la loi Hartz IV, entrée en application en janvier 2005, a ainsi fait passer la durée maximale d'indemnisation de 32 à 12 mois pour les moins de 50 ans. Par ailleurs, la condition d'affiliation minimale requise (12 mois) doit désormais être remplie au cours des deux années (et non plus trois) précédant le chômage<sup>2</sup>. Aux Pays-Bas<sup>3</sup>, dans un contexte de « compromis de fin de crise » (printemps 2005), la durée d'activité requise pour l'ouverture des droits s'intensifie (26 semaines dans les 36 semaines précédant le chômage), le mode de calcul même de cette période d'activité se trouve sensiblement modifié<sup>4</sup> et la durée maximale d'allocations substantiellement réduite (de 60 à 38 mois) pour les chômeurs les plus âgés.

En Suède, deux vagues successives de réformes, en 2006 et 2007, menées par le gouvernement Reinfeldt, ont abouti à limiter l'un des systèmes les plus généreux du monde<sup>5</sup>. La durée de travail minimum préalable pour l'ouverture des droits à l'assurance est relevée à 80 heures par mois (au lieu de 70) pendant 6 mois au cours des 12 derniers mois ; être étudiant n'ouvre plus de droit ; la durée d'exemption dans le cas de maladie, de congé parental ou d'études est ramenée à 5 ans contre 7 ans auparavant. Et phénomène notoire : le montant de l'indemnisation est réduit (le plafond abaissé et une dégressivité instaurée : 80 % du dernier salaire pendant les 200 premiers jours, puis 70 % jusqu'au 300<sup>e</sup> jour, et enfin 65 % au-delà). Enfin, en avril 2008, la durée maximale d'indemnisation est réduite (de 600 à 300 jour<sup>6</sup>).

Au Danemark où la durée d'indemnisation est de quatre années<sup>7</sup>, un projet de réforme porte sur une nouvelle réduction de la durée dans un contexte de chômage historiquement bas (2,3 % en 2007). Les tensions fortes sur le marché du travail servent de toile de fond pour légitimer des pressions accrues sur les chômeurs afin d'orienter leur retour rapide sur le marché du travail où ils font défaut<sup>8</sup>. Rappelons que la durée d'indemnisation « passive » (avant d'entrer dans un programme d'activation) a déjà fait l'objet d'une réduc-

---

1. Voir l'article de Stéphane Portet et Karolina Sztandar-Sztanderska.

2. Voir l'article de Mechthild Veil.

3. Voir l'article de Marie Wierink.

4. On passe d'un mode de calcul « fictif » avantageant notablement les plus âgés indépendamment de leur durée de carrière à un mode de calcul « réel » fondé sur le nombre d'années de cotisation effectives.

5. Voir l'article d'Annie Jolivet et Timothée Mantz.

6. Seuls les parents d'un enfant âgé de moins de 18 ans au 300<sup>e</sup> jour d'indemnisation pourront être indemnisés jusqu'à 450 jours.

7. La réforme du marché du travail de 1994 avait ramené cette durée de 7 ans à 4 ans.

8. Voir l'article de Christèle Meilland.

tion et qu'elle constitue un enjeu fort pour les syndicats qui souhaitent la préserver : le droit de disposer d'un revenu de remplacement élevé sans obligation d'activation avant 9 mois d'indemnisation (6 mois pour les moins de 30 ans) participe jusqu'à présent de l'économie des droits et des devoirs à la danoise où l'indemnisation généreuse se conjugue avec la dynamique d'activation, sans que la première ne soit sacrifiée à la seconde.

Une exception – certes relative – au mouvement de durcissement des règles de l'assurance chômage est fournie par le cas italien<sup>1</sup>. En 2007, alors que le chômage y est au plus bas depuis les trente dernières années, la faiblesse du taux de remplacement moyen dans ce pays qui constitue, avec le Royaume-Uni, la lanterne rouge de l'Union des 15, conduit les pouvoirs publics, après la signature d'un accord tripartite, à légèrement modifier les règles d'attribution de l'indemnisation ordinaire (*indennità ordinaria piena*<sup>2</sup> – régime concernant la majorité des chômeurs indemnisés) : la durée de versement passe de 7 à 8 mois (de 10 à 12 pour les plus de 50 ans), le montant de la prestation est augmenté<sup>3</sup> et sa dégressivité (introduite en 2002 par le pacte signé par les organisations patronales et syndicales) légèrement atténuée.

**Conditions de maintien dans l'indemnisation : la chasse aux « faux » chômeurs**

Seconde ligne d'inflexions communes observées : le renforcement des dis-

positifs de contractualisation entre le service public de l'emploi (SPE) et le demandeur d'emploi (Willmann, 2001), la redéfinition de l'emploi convenable, le renforcement des contrôles de la recherche active et enfin, la déclinaison des sanctions.

Si les règles d'accueil, de suivi et d'encadrement des demandeurs d'emploi suivent des chemins désormais voisins d'un pays à l'autre, l'organisation du SPE et les moyens dont il dispose signalent toutefois des niveaux très différents de fonctionnement. Au Royaume-Uni, où les dépenses affectées au marché du travail vont prioritairement au SPE, la prise en charge du chômeur est particulièrement rapide (le premier entretien avec un conseiller s'effectue dans les jours suivant la déclaration du chômage) et les entretiens avec le conseiller, obligatoires et à périodicité régulière (tous les quinze jours). Il en va de même pour les pays scandinaves où les taux d'encadrement des chômeurs par le SPE sont en moyenne plus élevés. En revanche, en Espagne et en Italie, ces règles bien qu'affirmées comme objectif se heurtent à un problème récurrent d'organisation et de moyens du SPE. En Espagne, par exemple, la loi de finances 2007 a dû programmer des moyens budgétaires afin que tout chômeur puisse obtenir dans les six mois suivant son inscription une offre d'emploi, de formation ou d'orientation (C. Vincent).

- 
1. Voir l'article de Salvo Leonardi dans ce numéro.
  2. Notons que le régime d'indemnisation ordinaire du chômage n'est financé que par les seules cotisations des employeurs – une singularité que l'Italie partage avec les Etats-Unis – les taux de contribution différant selon la nature de l'activité et la taille de l'entreprise, et selon le statut du travailleur dans l'entreprise.
  3. L'indemnité passe de 50 à 60 % du salaire de référence, avec un plafond inférieur à 1 000 €.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

Partout, l'offre d'emploi convenable connaît une définition de plus en plus large. En France, lors de la conférence tripartite de mars 2008, l'Etat a donné sa propre vision de la réforme du système indemnitaire, plus de six mois avant l'ouverture de la négociation de la convention d'assurance chômage, en avançant la proposition de l'« offre raisonnable d'emploi », désormais reprise dans la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi (1<sup>er</sup> août 2008). La loi retient une définition évolutive. Pendant les trois premiers mois de recherche, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi rémunéré à hauteur de son salaire antérieur. Entre 3 et 6 mois, il est tenu d'accepter une baisse de salaire de 5 % au maximum. Au bout de 6 mois, les chômeurs peuvent être contraints d'accepter une baisse de salaire de 15 % et un trajet maximal de 30 km ou une heure de transports en commun (la référence à la qualification antérieure disparaissant à ce stade). Au bout d'un an, tout emploi rémunéré à hauteur de l'allocation chômage et conforme aux règles législatives et conventionnelles, sera jugé acceptable. Notons que l'Etat a légiféré sur un sujet relevant traditionnellement du champ des partenaires sociaux<sup>1</sup>.

La redéfinition des règles de l'emploi convenable a été encore plus drastique en Allemagne : obligation d'accepter un salaire inférieur de 20 % après 3 mois, de 30 % après 6 mois et plus aucune condition de salaire au 7<sup>e</sup> mois. Par ailleurs, le demandeur est tenu d'accepter une offre d'emploi sur tout le territoire national. Aux Pays-Bas, la définition de l'emploi convenable est revue au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Obligation est faite, pour les chômeurs inscrits après cette date, de postuler à tout emploi disponible, sans aucun critère de qualification, après un an de chômage. En Suède, sous couvert de favoriser la mobilité géographique, le gouvernement a levé la référence « aux environs immédiats ». Depuis juillet 2007, les chômeurs ne peuvent plus se prévaloir d'une trop grande distance entre le lieu de l'emploi proposé et leur domicile.

Ces nouvelles règles impliquent des sanctions elles-mêmes très codifiées en termes de pénalisation, voire de suspension temporaire ou définitive des droits indemnitaires. Si au Royaume-Uni, règles et sanctions semblent appliquées avec rigueur, ce qui mobilise au demeurant une partie de l'action syndicale en direction des chômeurs (assistance juridique), il n'en va pas de même dans d'autres pays, soit par manque de moyens budgétaires (cas du Sud de l'Europe et des nouveaux entrants), soit parce que lesdites règles sont soumises à l'appréciation locale du conseiller chargé de l'accompagnement du chômeur. Ainsi, au Danemark, la définition de l'emploi convenable est totalement extensive. Mais en pratique, elle fait l'objet d'un arrangement qui figure dans le contrat que le demandeur d'emploi signe avec le SPE et qui peut connaître des modifications avec la durée du chômage.

### ***Le report sur d'autres régimes de protection sociale, de plus en plus soumis à activation***

Si la place relative de l'assurance et de l'assistance chômage est bien liée à la nature du système de protection sociale, les frontières se révèlent particulièrement

---

1. Voir l'article de Carole Tuchsirer.

mouvantes entre les deux. La réduction des taux de couverture par l'assurance chômage observée dans la plupart des pays se traduit également par des reports massifs sur d'autres régimes, parfois plus favorables aux chômeurs. Mais la tendance est plutôt à la progression des régimes moins favorables et à leur activation.

Certains de ces régimes sont clairement plus favorables. Il s'agit de l'indemnisation du chômage partiel ou temporaire pour gérer les restructurations, sans qu'il y ait juridiquement rupture du contrat de travail. Les cas les plus connus sont ceux de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) en Italie, avec d'une part, le régime ordinaire s'adressant aux salariés d'entreprises connaissant des difficultés temporaires, et d'autre part, le régime « extraordinaire » pouvant prendre en charge les victimes de restructurations industrielles pendant plusieurs années et de l'Allemagne qui avait utilisé, notamment pour les nouveaux *Länder*, un système d'indemnisation du chômage partiel (*Kurtzarbeitgeld*) pouvant durer jusqu'à 24 mois, y compris pour des périodes de chômage total.

Les cessations anticipées d'activité ou préretraites ont servi d'instrument de traitement social massif du chômage par licenciements collectifs dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Les objectifs d'élévation des taux d'emploi des seniors ont conduit par la suite à une réduction drastique voire un tarissement des dispositifs publics et à une réglementation plus stricte des dispositifs conventionnels. Dans certains pays, les préretraites continuent toutefois de béné-

ficier d'une forte légitimité sociale et leur remise en cause peut déclencher des mouvements sociaux de grande ampleur. Cela a été le cas en Belgique où leur limitation envisagée par le gouvernement a débouché, en 2005, sur une grève générale<sup>1</sup>. Toutefois, dans un grand nombre de cas, une part importante des sorties de l'emploi des seniors se fait par le chômage, la plupart des systèmes d'indemnisation autorisant le maintien de l'indemnisation pour les chômeurs âgés jusqu'à l'âge de la retraite avec, dans certains cas, des niveaux d'indemnisation plus favorables et une dispense de recherche d'emploi. Ainsi en France, la majeure partie des « préretraités » sont au chômage sans obligation de recherche d'emploi. Les évolutions ne sont toutefois pas homogènes d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, nous avons vu que la réduction de la durée d'indemnisation par l'assurance a clairement visé les seniors (*cf. supra*). Au Danemark, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le maintien automatique des droits jusqu'à l'âge de 60 ans<sup>2</sup> pour les allocataires de plus de 55 ans ayant atteint les quatre années d'indemnisation, n'est plus possible. En contrepartie, la durée d'indemnisation n'est plus limitée à 30 mois à partir de 60 ans. A l'inverse, en Allemagne, le nombre de filières de l'assurance chômage – d'abord réduit en 2006 – a été augmenté en 2008 afin de permettre une durée d'indemnisation plus longue pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus. Mais en contrepartie de ce rallongement de la durée des droits, la dispense de recherche active d'emploi ne s'applique

1. Voir l'article de Jean Faniel dans ce numéro.

2. Cette possibilité était ouverte pour les personnes remplissant les conditions requises pour bénéficier de la retraite anticipée à 60 ans, jusqu'à l'âge de 65 ans.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

plus aux allocataires âgés de 58 ans et plus.

Les régimes d'invalidité ou d'incapacité professionnelle restent dans certains pays largement sollicités. Aux Etats-Unis, les personnes les plus vulnérables au risque chômage ont de plus en plus recours au régime d'invalidité (*Social Security Disability Insurance*) (C. Sauviat). Au Royaume-Uni, les titulaires de l'invalidité sont désormais trois fois plus nombreux que les chômeurs indemnisés, la forte décline du chômage depuis 1993 ayant été accompagnée d'une baisse du taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans. Aux Pays-Bas, ce régime représente encore en 2005 8,5 % de la population active en âge de travailler. Les réformes entreprises dans chacun de ces deux derniers pays cités visent un contrôle plus rigoureux de l'accès au régime d'invalidité. Le gouvernement britannique mise quant à lui sur une allocation servie, moins avantageuse (du même montant que l'assistance chômage) pour les personnes qui seront déclarées aptes à l'emploi. Alors qu'aux Pays-Bas, il s'agit davantage de modifier les comportements d'emploi des personnes partiellement handicapées et de mobiliser le secteur privé en vue de leur réinsertion professionnelle (M. Wierink). L'activation de ces régimes reste toutefois soumise à des inerties importantes qui tiennent à leur fonction de régulateur du système de tra-

vail et d'absorption du chômage de longue durée.

Un certain nombre de pays ont eu tendance à « transférer » une partie des chômeurs indemnisés (sous statut d'assurance ou d'assistance) vers des régimes généraux d'assistance ou le cas échéant vers un système de revenu minimum garanti. C'est typiquement le cas en France où la baisse du taux de couverture par l'assurance chômage s'est traduite par un report substantiel sur le RMI, laissant aux collectivités territoriales la responsabilité du financement (C. Tuchsirer). Au Canada, le désengagement fédéral du financement de l'assurance chômage au début des années quatre-vingt-dix, conjugué à une série de réformes en restreignant l'accès, a conduit à reporter sur les régimes d'assistance gérés par les provinces la responsabilité d'indemniser les chômeurs exclus de l'assurance, une charge d'autant plus lourde que le régime fédéral d'assistance a lui-même été supprimé<sup>1</sup>.

Outre le phénomène classique de report sur d'autres régimes, les années 2000 ont été le témoin de la création de nouveaux régimes. Ainsi en Allemagne, les restrictions apportées à l'assurance chômage s'accompagnent d'une fusion du régime d'assistance chômage<sup>2</sup> avec le régime général d'assistance<sup>3</sup> (M. Veil). Le dispositif de « protection de base » incarne ici un changement de paradigme ra-

- 
1. Voir l'article de Mouna Viprey.
  2. L'aide aux chômeurs versée sous condition de ressources était attribuée aux chômeurs de longue durée. Financée par l'impôt, sa durée était illimitée si les conditions de ressources le justifiaient. Le mode de calcul de la prestation était celui de l'allocation chômage, mais à un niveau inférieur.
  3. L'aide sociale était financée par l'impôt et gérée par les communes qui pouvaient en moduler le montant de base. Elle garantissait le minimum de subsistance pour les personnes ne pouvant personnellement pourvoir à leurs besoins ni compter sur le soutien familial (principe de subsidiarité).



dical : alors qu'historiquement, l'indemnisation du chômage – y compris dans son volet d'assistance – était liée au statut professionnel qui constitue la pierre angulaire du modèle allemand d'emploi et de protection sociale, la nouvelle prestation forfaitaire de faible montant<sup>1</sup>, financée par l'impôt, s'écarte de toute référence à la profession de son titulaire, pour être délivrée sous conditions de ressources, à toute personne qui ne peut subvenir à ses propres besoins et qui est apte à travailler trois heures par jour (soit plus de 5 millions de personnes concernées en mai 2008). C'est aussi vers une diminution progressive de la logique d'assurance en faveur de l'extension du principe d'universalité que prétend s'orienter le système italien dont la récente réforme des amortisseurs sociaux vise : « la création d'un instrument unique d'indemnisation et de réinsertion dans le travail (...) sans distinction de qualification, d'appartenance sectorielle, de taille de l'entreprise et de nature du contrat de travail » (S. Leonardi). Pour autant, la grande fragmentation du système italien et les intérêts contrastés des acteurs de chaque sous-système conduisent à une certaine circonspection quant à l'objectif visé.

Aux instruments classiques de subventions à l'emploi, le processus dit d'activation ajoute des dispositifs qui permettent d'utiliser tout ou une partie de l'indemnité de chômage pour favoriser (ou contraindre) l'accès à l'emploi. Dans certains cas, ce sont les employeurs qui perçoivent directement tout ou une partie des droits indemnitaires du chômeur au moment de son embauche. Dans d'autres cas, le chômeur acceptant un emploi fai-

blement rémunéré est autorisé à conserver une fraction de ses droits, l'objectif étant d'exercer un effet d'intéressement à la (re)prise d'emploi et d'éviter ainsi la fameuse « trappe du chômage ». En France, le CI-RMA (Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité) et plus récemment le RSA (Revenu de solidarité active) participent d'une telle conception pour les titulaires de minima sociaux. Mais c'est sans doute l'expérience belge de lutte contre le chômage de longue durée qui est la plus emblématique de ce double registre du cumul chômage-emploi. Elle est loin de faire consensus tant elle accentue le risque « de trappes à emplois temporaires », souligné régulièrement par les organisations syndicales mais aussi par les instances publiques chargées de l'évaluation des politiques d'emploi (Conseil supérieur de l'emploi). L'activation de l'aide sociale à travers le revenu d'intégration sociale sert même paradoxalement de voie à un contournement de l'emploi « convenable ».

Les récurrences entre emplois d'activation et chômage participent de l'effet de trappes à précarité. Le phénomène est dénoncé pour les activités dites réduites (plus de 78 heures des catégories 6 à 8 de l'ANPE) en France. Il commence à faire débat aux Pays-Bas, la réouverture de droits au chômage étant possible après une « insertion réussie » d'un allocataire de l'assistance dans un emploi de courte durée. Or, au Danemark, c'est précisément pour éviter un tel risque que les instigateurs de la réforme du marché du travail de 1994 avaient tenu à fermement encadrer, par des règles collectives, l'accès aux emplois aidés de l'activation,

---

1. La prestation s'élève à 345 € en mai 2008 soit un montant légèrement supérieur à l'ancienne aide sociale.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

l'objectif étant d'accompagner les demandeurs d'emploi vers le marché du travail « régulier » (Lefresne, Tuchsirer, 2006).

Dans les pays dont les dépenses indemnitaires restent très faibles (Italie, Pologne...), les dynamiques d'activation sont aussi en marche. En Italie par exemple, un « contrat de service » qui lie la puissance publique à travers les agences pour l'emploi et les bénéficiaires de l'indemnisation tenus à la reprise d'emploi est à l'étude. Une véritable obligation juridique pourrait ainsi voir le jour, dont le non-respect pourrait entraîner des sanctions pour l'indemnisé. Mais la faiblesse des dépenses indemnitaires à activer, l'absence de dispositif d'accès à l'emploi (dans le Sud) et les retards en matière de formation hypothèquent lourdement la démarche.

### ***Laissés-pour-compte ou faire-valoir des réformes ?***

Les régimes d'assurance ont été pour la plupart fondés sur les normes d'emploi issues de la société salariale et sur la figure du *male breadwinner*. La conception même de ces régimes en fait des dispositifs d'*insiders*. C'est typiquement le cas des États-Unis ou du Royaume-Uni où le niveau réduit des prestations et leur limitation dans le temps ont été dès l'origine conçus pour inciter au retour le plus rapide en emploi de salariés touchés par un licenciement. Dans les systèmes bismarckiens, le statut professionnel d'une part et celui de père de famille d'autre part définissent les fondements de l'assurance. Or les périmètres de ces régimes d'assurance n'ont pas su évoluer avec les transformations du système d'emploi, notamment avec la montée de l'emploi des femmes et l'émergence de nouveaux

risques (précarité, durée du travail limitée, insertion des jeunes, chômage de longue durée). La faible prise en compte de ces risques par les acteurs mêmes de l'assurance chômage a engendré la fragmentation des systèmes indemnitaires et la pénalisation accrue des catégories concernées par ces risques. Dans le même temps, on voit que les ajustements successifs des systèmes d'assurance ont fini par atteindre le noyau des « stables » eux-mêmes, la réduction des droits pouvant s'avérer fortement pénalisante dans des situations de licenciements.

Dans les systèmes universalistes du Nord de l'Europe, l'assurance chômage n'appartient pas en tant que tel au système de protection sociale (prestations universelles forfaitaires, de niveau élevé). De ce point de vue, l'application de la typologie classique d'Esping-Andersen (1999) qui distingue entre régime libéral (Irlande, Royaume-Uni), social-démocrate (pays scandinaves) et corporatiste-conservateur (Europe continentale) ne coule pas de source en matière d'indemnisation du chômage. La générosité relative des prestations d'assurance et leur durée, dans les pays du Nord de l'Europe, répondent à logique « bismarckienne » de revenu de remplacement à base professionnelle, le rôle historique des syndicats (l'affiliation à une caisse d'assurance chômage dépendant du statut de syndiqué) écartant de fait l'assurance chômage d'un principe universaliste. Toutefois, ces pays avaient mis en place des régimes particuliers en direction de catégories ne répondant pas aux normes professionnelles. Ainsi en Suède, les jeunes sans expérience d'emploi avaient droit à une indemnité de chômage. De même, les femmes « contraintes » d'accepter un temps partiel pouvaient toucher

une indemnisation sur la base d'un plein temps pendant 300 jours. Le premier dispositif a été supprimé par la réforme de 2007. Le second a été considérablement restreint par celle de 2008 <sup>1</sup>.

Les transformations du marché du travail et leur faible prise en compte par les acteurs de l'assurance chômage ont ainsi conduit, dans l'ensemble des pays, à des « trous de protection sociale » dont pâtissent en premier lieu les *outsiders*. Cette situation sert même de point d'appui, voire de légitimation au glissement des logiques d'assurance vers des logiques d'assistance qui alimentent à leur tour la dérégulation du marché du travail. Le cas de l'Allemagne est symptomatique de cette dérive. La catégorie des bénéficiaires de la protection de base correspond bien à tous ces laissés-pour-compte du modèle bismarckien en crise (chômage de longue durée, montée de l'emploi non qualifié, temps partiel des femmes, situations de ruptures familiales, franges du marché du travail...) qui se voient pris en charge par un dispositif d'assistance. Mais l'assistance ne saurait suffire à assurer un revenu de remplacement et elle ne peut avoir de légitimité sociale (dans le nouveau système de règles « Aider et exiger ») qu'articulée à la (re)prise d'emploi. L'activation justifie alors les miettes d'emploi (« *mini-jobs* » à moins de 400 € par mois et « *midi-jobs* <sup>2</sup> », entre 400 et 800 €, ou encore emploi à un euro dans le secteur non marchand) supposés favoriser l'entrée sur le marché du travail. Les caté-

gories exclues du champ de l'assurance servent ainsi de faire-valoir au changement de paradigme de la protection sociale et à la dérégulation du marché du travail.

### **Les enjeux institutionnels des réformes**

Les réformes des systèmes indemnitaires passent dans la plupart des pays par une réorganisation des institutions concernées. Ainsi la logique du guichet unique regroupant services de placement et indemnisation trouve un écho assez large. Le plus souvent justifiée par un argument de simplification des démarches pour le demandeur d'emploi et une volonté de modernisation du SPE, elle recèle toutefois des modalités et des enjeux institutionnels assez différents d'un pays à l'autre. La modernisation du SPE prend le plus souvent la forme d'un recours aux nouvelles techniques de management public (management par objectifs, étalonnage de performances, procédures d'évaluation...). Le Royaume-Uni, à travers la mise en place en 2002 des *Jobcentres Plus* sous la tutelle d'un nouveau ministère (*Department for Work and Pensions*), est sans doute le pays qui a le plus développé ces nouveaux outils de gestion, tout en réduisant de plus de quinze mille le nombre d'agents-conseillers et en fondant la rémunération de ces derniers sur des critères de reclassement des chômeurs.

Au Danemark, les enjeux de la réforme de 2007 concernent non pas la fu-

---

1. La durée d'indemnisation en cas de temps partiel contraint est ramenée à 75 jours. Seule exception : les parents isolés d'enfants de moins de 18 ans bénéficient d'une durée étendue via la « garantie d'emploi et de développement ».

2. L'exonération de cotisations sociales des salariés est totale pour les *mini-jobs*, elle est partielle pour les *midi-jobs*.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

sion placement-indemnisation, cette dernière restant clairement l'apanage des caisses à gestion syndicale, mais le regroupement, au sein des *Jobcentres*, des services de placement en charge des bénéficiaires de l'assurance chômage (agence nationale de l'emploi) et de ceux en charge des titulaires de l'assistance (bureau communal) (C. Meilland). La traditionnelle segmentation des publics du chômage qui recoupe par ailleurs une forte segmentation sociale a donné lieu à des cultures du placement différentes à tel point qu'en pratique, en dépit de la structure unique du *Jobcentre*, conseillers des assurés et conseillers des assistés ne sont nullement interchangeable. *Mutatis mutandis*, certains enjeux de la fusion ANPE-Unedic en France ne semblent pas très éloignés de ce qui est observé au Danemark, dans la mesure où ils porteraient moins sur « le binôme indemnisation-placement, que sur la réunification des réseaux d'accompagnement des chômeurs relevant de ces deux institutions » (C. Tuchsirer). L'objectif serait ici d'homogénéiser les services proposés aux chômeurs et de décloisonner l'accès aux dispositifs d'insertion-formation, jusqu'à présent conditionné par la nature de l'indemnisation (le titulaire de l'ASS relevant de la politique de l'Etat, celui de l'ARE des dispositifs d'activation de l'Unedic et celui du RMI des politiques d'insertion des conseils généraux).

Dans d'autres pays, les enjeux des réformes mettent plus directement en scène les rapports parfois tendus entre Etats et partenaires sociaux gestionnaires des régimes d'assurance. Ainsi au Canada, la revendication d'une caisse autonome de gestion de l'assurance chômage par les organisations syndicales mais aussi patronales, se nourrit d'un contexte où

l'Etat fédéral, désengagé du financement de l'assurance (qui repose exclusivement sur les cotisations de salariés et d'employeurs) depuis les années quatre-vingt-dix, emploie les excédents massifs actuels du régime à la réduction des déficits publics. Ces excédents résultent eux-mêmes des bons résultats en matière de chômage mais surtout des restrictions importantes apportées aux prestations d'assurance. L'Office de financement indépendant qui sera mis en place à partir de 2009 aura vocation à équilibrer recettes et dépenses, ce qui satisfait les organisations d'employeurs. En revanche, les syndicats redoutent la mainmise de l'Etat sur la nouvelle institution et réclament la revalorisation des prestations (M. Viprey).

En Suède, le projet de mise en place d'une assurance chômage obligatoire, justifiée selon le gouvernement par une forte progression du nombre de salariés non affiliés, suscite un rejet par les organisations syndicales et patronales, ces dernières redoutant une trop forte contribution des employeurs dans un contexte de désengagement financier de l'Etat (A. Jolivet, T. Mantz). Le risque est, pour les organisations syndicales gestionnaires des caisses d'assurance, de voir leur légitimité affaiblie, le principe de l'adhésion volontaire participant de longue date de l'engagement individuel dans des régulations collectives. C'est l'ensemble de la négociation collective qui aurait à en pâtir.

Dans certains cas, la réorganisation des services de l'emploi peut être associée à des enjeux régionaux. En Belgique, où le placement relève de la compétence des régions alors que le contrôle des chômeurs revient à l'ONem (Office national de l'emploi – organe tri-

partite de gestion de l'assurance chômage), la coordination des tâches entre ces deux institutions devient l'un des enjeux de règlement de fortes tensions régionales. En effet, c'est pour répondre « aux critiques flamandes estimant que les chômeurs wallons et bruxellois sont moins sanctionnés que leurs collègues flamands alors qu'ils sont plus nombreux que ceux-ci », que le gouvernement fédéral a soumis à la signature des gouvernements régionaux un accord par lequel les organismes chargés du placement s'engagent à mieux transmettre à l'ONEm les informations sur les éventuels refus de proposition d'emploi ou absences à des entretiens d'embauche (J. Faniel). A bien des égards, on retrouve ces mêmes tensions régionales qui sous-tendent le même type d'inégalités économiques et sociales en Allemagne (*Länder* de l'Ouest et de l'Est) et en Italie (du Nord et du Sud).

---

### Conclusion

La menace tangible d'une récession mondiale de grande ampleur fait peser sur les systèmes d'indemnisation du chômage une responsabilité essentielle de protection sociale à grande échelle. Or les disparités entre pays et entre catégories d'actifs demeurent importantes quant à la qualité de la couverture du risque de chômage (qui reste un indicateur à construire pour le BIT ou pour la Commission européenne). Celle-ci ne dépeint pas seulement les conditions de sauvegarde d'un revenu pour le demandeur d'emploi ; elle conditionne le retour même à l'emploi. Dans le fameux modèle danois où le marché du travail est marqué par une forte mobilité, la protection indemnitaire n'est pas la simple contrepartie accordée au sa-

larié en échange de cette mobilité ; elle en constitue l'un des principaux outils. Dans les pays où cette protection est trop faible, le risque existe à l'inverse (encouragé par des dynamiques d'activation) d'un enfermement dans des mobilités subies. Autrement dit, la protection indemnitaire contre le chômage constitue bien le premier facteur de sécurisation des trajectoires professionnelles et la condition d'une mobilité régulée.

Les évolutions enregistrées sur la dernière décennie confirment le rétrécissement, dans presque tous les pays, du champ de l'assurance chômage au profit de l'assistance soumise à activation. Prenant appui sur l'essoufflement des modèles construits sur la figure du salarié permanent à plein temps, les réformes à l'œuvre pourraient faire glisser progressivement les systèmes vers une protection sociale universelle et minimale du risque de chômage, de moins en moins distincte de celui de pauvreté, arrimée à une conception de l'emploi elle-même de plus en plus extensive. De ce point de vue, les enjeux portant sur la qualité de la protection des chômeurs ne semblent pas distincts de ceux portant sur la qualité de l'emploi.

### Sources :

Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, octobre.

Cahuc P., Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, décembre.

Camdessus M. (2004), *Les freins à la croissance économique en France*, Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat Providence*, PUF, Paris (traduction française de *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990).

Freyssinet J. (1999), « L'indemnisation du chômage en Europe. Entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la protection des minima sociaux » in Conseil d'analyse économique, *Pauvreté et exclusion*, La documentation française, Paris.

Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000-juillet 2001) », *Document de travail IRES*, n° 02-01, février.

Lefresne F., Tuchsirer C. (2006), « Dynamiques d'insertion et politiques d'emploi : une comparaison de six pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) » in Dang A-T., Outin J-L., Zaj-

dela H. (coord.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS Economie, Paris, septembre, p. 68-88.

Salais R., Baverez N., Reynaud B. (1986), *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Presses Universitaires de France, coll. « L'économie en liberté », Paris [2<sup>nd</sup> édition, 1999, PUF, coll. « Quadrige »], 267p.

Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel, Paris, coll. « L'évolution de l'humanité », 626 p.

Willmann C. (2001), « Le chômeur cocontractant », *Droit Social*, 4 avril, p. 384-392.

## ANNEXE 1. Les disparités de l'assurance chômage en Europe

Les conditions d'éligibilité sont un premier ancrage des différences. Seuls les dispositifs en vigueur en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas ouvrent droit à indemnisation dès 6 mois d'affiliation. Tous les autres systèmes étudiés requièrent au moins 12 mois d'affiliation voire 15 mois au Portugal<sup>1</sup>. Au Danemark et en Suède, où le régime d'assurance chômage est facultatif, il faut en outre justifier de 12 mois (consécutifs) d'appartenance à une caisse d'assurance à la date du chômage. Les régimes britanniques et irlandais n'exigent pas une durée d'affiliation minimale mais un montant ou un nombre minimal de cotisations payées pendant la dernière année fiscale et un nombre de cotisations payées ou créditées pendant les deux années fiscales qui précèdent l'année de la demande d'allocation.

Le montant d'indemnisation associé à l'assurance chômage est lui-même variable. Au Danemark, le montant de l'allocation chômage représente 90 % du dernier salaire soumis à cotisations sociales (en réalité 82 % du salaire brut, cf. annexe 2) ; 80 % en Suède (les 200 premiers jours) ; 70 % aux Pays-Bas ; 60 % en Belgique (si le chômeur est chef de famille). Dans ces quatre pays, les niveaux d'indemnisation, encadrés par des minima et des maxima sont peu dispersés. En Espagne, le montant des allocations est de 70 % du salaire de référence<sup>2</sup> au cours des six premiers mois d'allocation et de 60 % au-delà. A l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande<sup>3</sup>, et de la Pologne (depuis 1992) où les allocations sont forfaitaires et d'un montant peu élevé, le niveau d'indemnisation au titre de l'assurance chômage est partout fondé sur le salaire antérieur. Le salaire brut soumis à cotisation est le seul élément qui serve de base au calcul du montant de l'indemnisation au Danemark, en Suède, en France, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, tandis que dans les autres dispositifs, sont également prises en compte la situation familiale (Belgique<sup>4</sup>, Espagne, Suisse, Luxembourg) ainsi que la catégorie d'imposition (Allemagne).

Dans tous les systèmes concernés, il existe un plafond qui est généralement appliqué :

- soit au salaire de référence (Allemagne, Suède, Belgique, France, Pays-Bas, Suisse) ;
- soit au montant d'allocation obtenu après application du taux d'indemnisation au salaire de référence (Danemark, Espagne, Italie, Luxembourg et Portugal).

C'est clairement en France que ce plafond est le plus élevé : 5 642,90 €, calculé sur la base d'un salaire de référence mensuel brut plafonné à 11 092 €. Il est de 4 à 5 fois supérieur à celui versé en Belgique, en Espagne, en Italie, au Portugal, ou 3 fois supérieur à celui versé en Allemagne, au Danemark ou aux Pays-Bas.

Dans plusieurs pays européens, il existe des minima d'indemnisation (Belgique, Danemark, Suède, Espagne, France, Portugal). Ce plancher d'indemnisation est déterminé en référence au montant maximal de l'allocation (Danemark), à partir d'un indicateur spécifique (Espagne et Portugal)<sup>1</sup>, ou à partir d'une allocation journalière minimale (Belgique et France). En France, l'allocation minimale (810,90 € par mois) est plafonnée à 75 % du salaire de référence (salaire brut). En Belgique et en Espagne, le montant minimal de l'allocation chômage varie selon la situation familiale de l'intéressé. En Espagne et en France, ainsi qu'en Belgique dans certains cas<sup>2</sup>, ce montant minimal est réduit pour les personnes qui travaillaient précédemment à temps

■ ■ ■

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

■ ■ ■

partiel, au prorata de leur temps de travail. Au Danemark, le montant minimal est garanti aux allocataires qui justifient d'3 ans d'activité et d'appartenance à une caisse d'assurance chômage, ainsi qu'aux personnes affiliées pendant leur service militaire ou à la suite de leurs études et qui n'ont aucun salaire de référence.

Enfin, la dégressivité existe en Italie (introduit par le Pacte de 2002), en Belgique, en Espagne, et en Suède depuis 2007.

Les écarts observés quant à la durée de l'indemnisation par le système contributif demeurent sensibles. Au Danemark, les chômeurs peuvent être indemnisés pendant quatre ans. Le Royaume-Uni est, avec l'Italie, le pays où la durée de perception des prestations de chômage sans condition de ressources est la plus courte : 6 mois Outre-Manche<sup>3</sup> et 8 mois en Italie (12 mois si l'allocataire a 50 ans ou plus). A l'exception de la Belgique où la période d'indemnisation peut être illimitée, les autres systèmes prévoient des durées d'indemnisation variables selon la durée d'affiliation antérieure et parfois aussi selon l'âge de l'allocataire. Ainsi par exemple, aux Pays-Bas, la durée d'indemnisation varie entre 3 et 38 mois en fonction de l'ancienneté sur le marché du travail. Six mois d'affiliation suffisent à ouvrir des droits sur une durée de trois mois. En revanche, le régime néerlandais exige 38 ans d'activité antérieure pour ouvrir droit à la durée d'indemnisation maximale, égale à 38 mois. De même, le dispositif espagnol offre quatre mois d'indemnisation pour 12 mois d'affiliation mais exige 66 mois d'affiliation pour ouvrir droit pendant 22 mois, et 72 mois d'affiliation pour ouvrir droit pendant 24 mois, quel que soit l'âge de l'intéressé. Une part importante des systèmes européens ajoute à l'ouverture des droits, des conditions d'âge. Ainsi, le système portugais offre 24 mois d'indemnisation après 18 mois d'affiliation, mais seulement aux allocataires âgés de 40 ans ou plus (30 mois pour ceux âgés de 45 ans ou plus). C'est en France et au Portugal que les demandeurs d'emploi les plus âgés peuvent bénéficier de durées d'indemnisation supérieures ou égales à 3 ans<sup>1</sup>. En Allemagne, la durée des droits varie selon la période d'affiliation accomplie, dans la limite de 12 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans, de 15 mois à partir de 50 ans, de 18 mois à partir de 55 ans, et de 24 mois à partir de 58 ans. Les durées d'indemnisation étant soumises pour chaque tranche d'âge à des durées d'affiliation.

Sources : Unedic-Direction des affaires juridiques et actualisation par l'auteur.

1. Il convient toutefois de préciser que, si cette condition n'est pas remplie mais que l'intéressé justifie de 6 mois d'affiliation au cours des 12 derniers mois, il a droit, sous conditions de ressources, à des allocations d'assistance pendant 12 mois minimum.

2. Moyenne du salaire touché au cours des six mois précédant l'entrée en chômage.

3. Toutefois, en Irlande, l'allocation forfaitaire est réduite lorsque le salaire de référence est inférieur à un certain seuil.

4. Toutefois, en Belgique, les chômeurs célibataires et sans enfant (dits « isolés ») bénéficient, pendant la première année de chômage, du même taux d'indemnisation que les chômeurs dits « cohabitants avec charge de famille ».

5. En Espagne, l'IPREM (*Indicador público de renta de efectos múltiples*), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2004 ; au Portugal, l'IAS (*Indexante dos apoios sociais*), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

6. Cas particulier des demandeurs d'emploi indemnisés en tant que « travailleurs à temps partiel volontaires ».

7. Au-delà de six mois de versement, le relais peut être pris par une indemnisation sous condition de ressources dont le calcul est établi sur une base familiale.

8. Le régime français permet une durée d'indemnisation de 36 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus qui justifient de 27 mois d'affiliation au cours des 36 derniers mois. Le régime portugais offre une durée d'indemnisation de 38 mois aux chômeurs âgés de 45 ans ou plus qui justifient de 20 ans d'activité salariée.



**ANNEXE 2.**  
**Taux de remplacement**  
**par l'assurance chômage :**  
**éléments de comparaisons internationales**

Compte tenu de la complexité des règles indemnitaires, la méthode formellement la plus rigoureuse pour comparer les niveaux d'indemnisation est celle des cas-types. Elle permet notamment de mettre en évidence les inégalités liées au statut d'emploi et à la situation familiale. Mais ainsi que le souligne Freyssinet (2000, p. 22) : « L'hétérogénéité des systèmes nationaux oblige à multiplier les cas-types pour que la comparaison soit significative mais alors on ignore le plus souvent la répartition effective des chômeurs entre les catégories correspondant approximativement à ces cas-types. Intéressants dans leur détail, ces travaux ne permettent pas de dégager des tendances générales claires. » L'option alternative siége dans la construction d'indicateurs synthétiques ainsi que le propose L'OCDE. Néanmoins, le « taux synthétique de remplacement » ne donne une idée du degré de protection par l'assurance chômage que pour les titulaires d'emplois stables (chômeurs ayant de longs antécédents d'emploi) et ne rend donc pas compte d'évolutions significatives du marché du travail. Le tableau (p. 28), construit à partir des données de l'OCDE, se heurte bien à cette limite. Toutefois, une façon de la contourner consiste à raisonner sur différents salaires de référence exprimés en pourcentage du salaire moyen à temps plein. La colonne des 100 % (à droite sur le tableau) peut être considérée comme peu représentative de la situation des chômeurs. En France, par exemple, environ 75 % des salariés à temps plein gagnent moins de 2 600 € bruts mensuels (salaire brut moyen en 2006), et compte tenu de la structure du chômage (proportion de bas salaires plus élevée que dans la population en emploi), la grande majorité des chômeurs indemnisés qui travaillaient à temps plein avant leur entrée en chômage avait un salaire inférieur à ce montant. Si l'on raisonne non pas au niveau des salariés à temps plein, mais de tous les salariés, la proportion de chômeurs concernée par le salaire moyen à plein temps est particulièrement faible. Autrement dit, la colonne 50 % du salaire brut moyen à temps plein (qui équivaut en France à environ 1 300 € bruts mensuels, soit approximativement un SMIC brut) est probablement la plus adaptée pour apprécier le niveau de remplacement par l'assurance chômage, éventuellement complétée par la colonne 75 %.

■ ■ ■

## INDEMNISATION DU CHOMAGE

Taux de remplacement brut par l'assurance chômage <sup>1</sup> pour un salarié <sup>2</sup> célibataire <sup>3</sup> en fonction du niveau de salaire exprimé en % du salaire moyen temps plein <sup>4</sup> – 2006					
50 %		75 %		100 %	
Danemark	82,8	Luxembourg	80	Luxembourg	80
Luxembourg	80	Suède	78	Pays-Bas	70
Suède	80	Espagne	70	Portugal	65
Espagne	70	Pays-Bas	70	Norvège	59,2
Pays-Bas	70	Danemark	69,9	Suède	58,5
Portugal	65	Portugal	65	France	57,4
France	64,3	Norvège	62,4	Espagne	55,5
Norvège	62,4	Hongrie	60	Canada	52,9
Finlande	61	France	57,4	Danemark*	52,4
Belgique	60	Canada	55	Italie	50
Hongrie	60	Finlande	54,3	Slovaquie	50
Irlande	57,5	Etats-Unis	53,3	Etats-Unis	47,8
Canada	55	Italie	50	Finlande	47,1
Etats-Unis	53,3	Slovaquie	50	Hongrie	45,3
Pologne	52,4	Belgique	44,4	Rép. tchèque	38,8
Italie	50	Rép. tchèque	39,9	Autriche	36,7
Slovaquie	50	Autriche	38,9	Allemagne	34,4
Autriche	43,3	Irlande	38,4	Belgique	33,3
Rép. tchèque	41,6	Allemagne	37,7	Irlande	28,8
Allemagne	40,1	Pologne	35	Pologne	26,2
Grèce	34,3	Grèce	22,9	Grèce	17,1
Royaume-Uni	18,8	Royaume-Uni	12,5	Royaume-Uni	9,4

Les pays sont classés par ordre décroissant.

1. Taux de remplacement brut = prestations d'assurance chômage brutes/salaire brut – indemnisation durant la 1<sup>ère</sup> année. Il ne s'agit pas du taux de remplacement net tel qu'il est calculé par l'OCDE qui prend en compte les prélèvements (cotisations, impôts) et les autres prestations sociales (aides au logement, prestations familiales, prestations liées à l'activité ou autres formes d'intéressement à la reprise d'activité).

2. Salarié de 40 ans ayant travaillé et cotisé sans interruption depuis l'âge de 18 ans.

3. Les prestations d'assurance chômage sont plus élevées dans certains pays pour les couples.

4. Pour la France, 2 606 € bruts par mois, soit un peu plus que le plafond de la Sécurité sociale. La moitié de ce montant correspond à un salaire légèrement supérieur à un SMIC brut temps plein.

Source : calculs réalisés par Antoine Math, à partir du modèle impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires](http://www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires)).

\* On notera la « mauvaise » position du Danemark si l'on s'intéresse au taux de remplacement des titulaires d'un salaire de référence à hauteur du salaire brut moyen à temps plein. En effet, le taux de remplacement dans ce pays n'est pas de 90 % comme il est souvent dit trop rapidement par les thuriféraires du fameux modèle. Ce taux est « bridé » de deux manières :

- en premier lieu, les 90 % s'appliquent à un revenu de base qui est égal au salaire brut moins 8 % de cotisations sociales ;

- en second lieu, le plafond (environ 2 042 €) est bas au regard de la hiérarchie des salaires. Il représente 52,4 % du salaire brut moyen temps plein. Il est vrai que le salaire moyen temps plein est en valeur absolue beaucoup plus élevé au Danemark qu'en France.

Ainsi, la sécurisation des trajectoires au Danemark est surtout le fait de la durée de l'indemnisation ainsi que du niveau plus élevé de l'assistance (jusqu'à trois fois plus élevé que le RMI pour certaines configurations familiales).