

8) L'assurance chômage

Il existe deux régimes d'indemnisation du chômage en France : le « régime d'assurance » et le « régime de solidarité ».

Le régime d'assurance est géré par les partenaires sociaux au sein de l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic). Il a indemnisé 2,7 millions de demandeurs d'emplois en moyenne en 2019.

Le régime de solidarité est géré par l'Etat, à travers un « fonds de solidarité ». Il verse notamment une « allocation de solidarité spécifique » (ASS) aux personnes privées d'emploi qui ne bénéficient plus du régime d'assurance. Les chômeurs indemnisés par le régime de solidarité étaient 360 000 en moyenne en 2019.

L'ASS fait partie des « minima sociaux » qui sont traités dans une [autre fiche](#). Celle-ci ne porte que sur le régime d'assurance dont elle présente les principales caractéristiques juridiques et financières ainsi que des éléments de comparaison internationale.

A) Les caractéristiques juridiques

1) La gestion de l'Unédic

Créée en 1958, l'Unédic est une association relevant de la loi de 1901, donc un organisme privé mais chargé d'une mission de service public, la gestion de l'assurance chômage. Cette association rassemble, à parité, les représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le bureau de l'association en nomme le directeur général.

Tous les deux ou trois ans, les partenaires sociaux fixent les conditions d'indemnisation des chômeurs et les modalités de prélèvement des cotisations dans une « convention d'assurance chômage » qui doit être agréée par l'Etat pour avoir force obligatoire, notamment pour que l'Unédic puisse prélever des cotisations sur toutes les entreprises et tous les salariés. En pratique, l'Unédic bénéficiait jusqu'à 2018 d'une assez grande autonomie pour conclure cette convention et, s'il essayait parfois d'orienter ses décisions, l'Etat refusait rarement d'agréer des accords majoritaires.

Cette relative autonomie a été mise en cause par la loi « avenir professionnel » du 5 septembre 2018 qui étend le bénéfice de l'indemnisation, sous des conditions assez strictes, aux travailleurs indépendants et à un plus grand nombre de salariés démissionnaires et qui prévoit la substitution d'une fraction de CSG aux cotisations salariales d'assurance chômage dans le financement de l'Unédic à partir de l'automne 2018. En outre, cette loi donne plus de pouvoirs à l'Etat pour encadrer la négociation des conventions, notamment du point de vue financier. Il s'est ainsi substitué au printemps 2019 aux partenaires sociaux, qui n'ont pas réussi à adopter une nouvelle convention conforme à ses orientations, pour décider de

nouvelles réformes : dégressivité dans le temps de l'indemnisation des cadres ; durcissement des conditions d'ouverture des droits, nouveau mode de calcul des allocations, modulation des taux des cotisations des entreprises de certaines branches en fonction de leur gestion des contrats à durée déterminée...

Les cotisations dues à l'Unédic sont prélevées par l'ACOSS, avec les cotisations au régime général de sécurité sociale, qui les lui reverse.

Les allocations sont, en application d'une loi de 2008, payées par l'Unédic à Pôle Emploi qui les attribue aux chômeurs après avoir vérifié leur éligibilité à l'assurance chômage et calculé leurs droits. L'Unédic reverse également 10 % du produit des cotisations d'assurance chômage à Pôle Emploi, qui est un établissement public de l'Etat, pour financer une partie de ses dépenses de fonctionnement.

L'Unédic assure la gestion financière du régime : gestion de la trésorerie, établissement des comptes, prévisions financières, emprunts etc.

2) Les ressources

L'assiette des contributions à l'assurance chômage est la même que celle des cotisations sociales au régime générale de sécurité sociale, sous réserve d'un plafond spécifique égal à quatre fois celui de la sécurité sociale (soit 13 712 € en 2020).

Jusqu'à 2017, les salariés devaient s'acquitter d'une cotisation de 2,4 % sur leur rémunération brute. Cette cotisation a été supprimée en 2018 et remplacée par l'affectation d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité à l'Unédic. Cette fraction est fixée par la loi de financement de la sécurité sociale.

Le taux des cotisations dues par les employeurs est de 4,05 % en 2020. Il s'y ajoute une contribution de 0,15 % à l'association qui gère la garantie de versement des salaires en cas de redressement ou liquidation judiciaire d'une entreprise.

Depuis le début de 2019 et le remplacement du CICE par des allègements de charges sociales, les entreprises n'ont plus à payer de cotisations d'assurance chômage sur les salaires au niveau du SMIC. Cet allègement diminue ensuite jusqu'à 1,6 SMIC où le taux de 4,05 % est appliqué. Les pertes de recettes de l'Unédic sont en principe intégralement compensées par l'ACOSS qui reçoit à cette fin une part de la taxe sur les salaires.

La loi du 5 septembre 2018 prévoit une modulation du taux des cotisations patronales des entreprises de plus de 11 salariés entre 3,0 et 5,05 %, le taux normal étant 4,05 %, dans sept branches à partir de 2021. Le taux appliqué, à l'intérieur de cette fourchette, dépendra du « taux de séparation » de l'entreprise, qui est défini comme le nombre de salariés l'ayant quittée (après un CDI ou un CDD) et s'étant inscrits à Pôle Emploi dans les trois mois, rapporté à son effectif total. Les sept branches retenus sont celles où les taux de séparation sont les plus élevés (hors intermittents du spectacle). Le taux de cotisation sera modulé en fonction de l'écart entre le taux de séparation de l'entreprise et le taux médian de la branche. Ces taux seront lissés sur trois ans. Cette réforme pourrait être remise en cause du fait de la crise économique de 2020.

3) Les allocations

La principale prestation versée par l'Unédic est « *l'allocation d'aide au retour à l'emploi* » (ARE). Elle est versée dans les conditions suivantes en 2020.

Pour en bénéficier, il faut être inscrit comme demandeur d'emploi à Pôle Emploi, avoir travaillé au moins 130 jours (ou 910 heures) au cours des 24 derniers mois, avoir été involontairement privé de son emploi (notamment ne pas avoir démissionné, sauf cas particuliers), être en recherche active et permanente d'un emploi, être physiquement apte à reprendre un emploi et résider en France. L'ARE est journalière et elle est égale à un pourcentage du « salaire journalier de référence » (SJR). Celui-ci est égal aux salaires perçus au cours des 12 derniers mois divisés par le nombre de jours pendant cette période (son calcul devait changer à partir du 1^{er} avril 2020 mais la réforme a été suspendue).

Le montant journalier de l'ARE est la somme d'une partie fixe égale à 12 € et d'une partie égale à 40,4 % du SJR. Il ne peut pas être inférieur à 57 % du SJR (ou à 29,26 €) ni supérieur à 75 % de celui-ci. Il est soumis à la CSG (au taux de 6,2 %) et à la CRDS.

La partie du salaire brut supérieure à 13712 € ne donne lieu ni à contributions ni à allocations.

L'indemnisation commence au terme d'un délai d'attente de 7 jours, allongé par des « *différés d'indemnisation* » qui dépendent des indemnités compensatrices de congés payés et des indemnités de rupture reçues par le demandeur d'emploi.

La durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation, selon la règle « 1 mois d'indemnités pour un mois de travail », sans pouvoir être inférieure à 182 jours ni supérieure à 730 jours (24 mois). L'allocation des chômeurs dont le salaire antérieur dépassait 4 500 € par mois devait être réduite de 30 % à partir du 7^{ème} mois de versement à compter du 1^{er} novembre 2019 mais cette mesure a été suspendue pendant la crise sanitaire.

Depuis 2014, les droits sont « *rechargeables* », ce qui signifie que, si le chômeur reprend un emploi avant la fin de la période d'indemnisation puis perd involontairement cet emploi, la période d'indemnisation est prolongée du temps passé à travailler.

Il est désormais possible de reprendre un emploi moins bien rémunéré et de cumuler l'ARE et le nouveau salaire, à condition que ce cumul de revenus ne conduise pas à dépasser le SJR précédent.

Des règles particulières s'appliquent à certaines catégories de demandeurs d'emplois, notamment ceux qui ont plus de 53 ans, les intermittents et les intérimaires.

B) Les comptes de l'Unédic

1) La situation financière en 2019

a) Le compte de résultat

Le compte de résultat de l'Unédic en 2019 (Md€)

Charges		Produits	
Allocations	34,8	Cotisations sociales	25,5
Validation points retraite	2,1	Impôts	12,0
Contribution Pôle emploi	3,5	Autres recettes	2,0
Autres charges	0,7		
Intérêts	0,3		
Résultat	- 2,0		

Source : Unédic, ; FIPECO

Les cotisations sociales, acquittées désormais par les seuls employeurs, constituent le plus important des produits techniques, mais les impôts (CSG) en représentent le tiers en 2019. Les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires donnent lieu à un remboursement à l'euro près par l'Acoss et le montant des cotisations sociales intègre ce remboursement.

L'allocation de retour à l'emploi (ARE) est la principale charge technique (31,6 Md€) mais les sommes versées aux régimes complémentaires de retraite au titre de la validation de points de retraite pour les chômeurs représentent un montant significatif. Les autres allocations sont surtout attribuées aux chômeurs en formation. Les frais de gestion comprennent surtout le financement des dépenses de fonctionnement de Pôle Emploi à hauteur de 3,5 Md€.

Au total, le compte de résultat de l'Unédic est déficitaire en 2019 (- 2,0 Md€).

b) Le bilan

La situation nette de l'Unédic à la fin de 2019 était fortement négative (- 37,2 Md€), ce qui résultait de l'accumulation de résultats annuels déficitaires. L'association était endettée à hauteur de 41 Md€, son endettement net bancaire (dette nette des placements et disponibilités) étant de 37,0 Md€. Ses emprunts sont garantis par l'État.

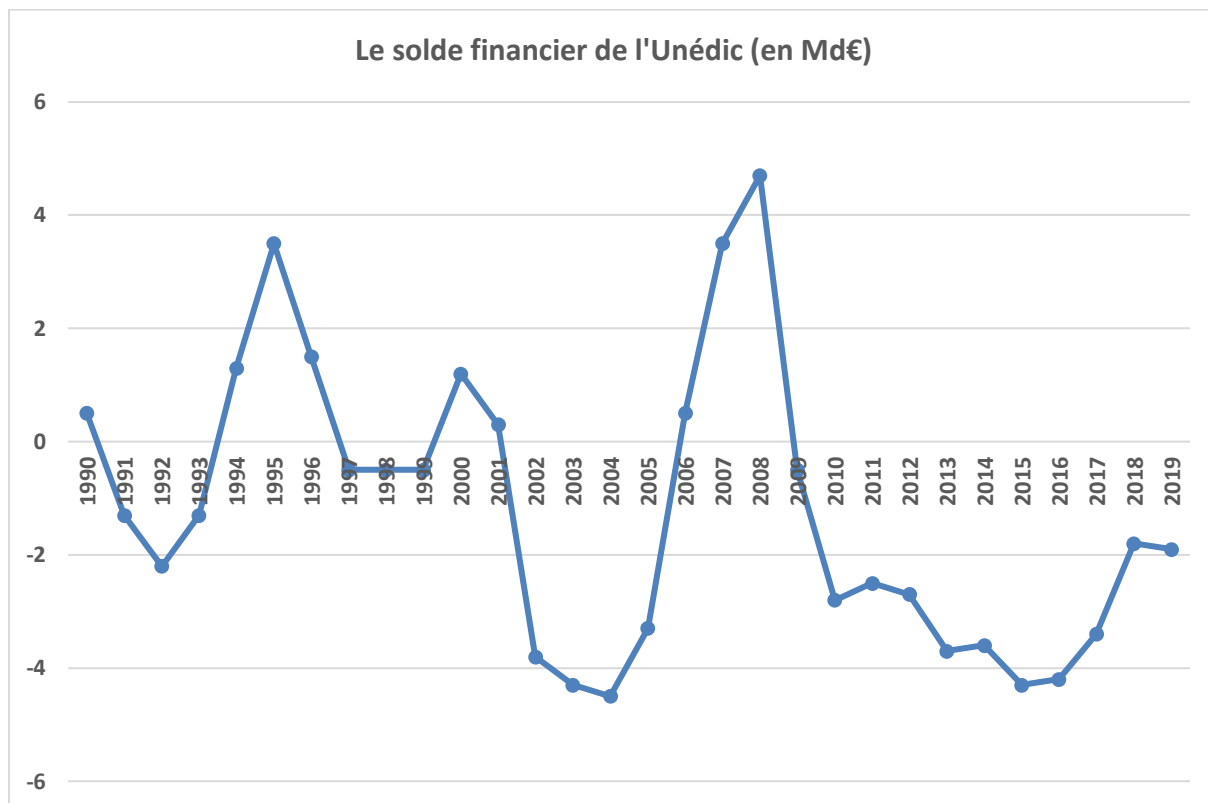
Le bilan de l'Unedic fin 2019 (Md€)

Actif		Passif	
Actif immobilisé	0,1	Situation nette	- 37,2
Créances sur affiliés	4,4	Emprunts et dette financière	41,3
Placements et disponibilités	4,3	Dette allocataires	3,0
Autres actifs	0,8	Autres passifs	2,5
Total actif	9,6	Total passif	9,6

Source : Unedic, rapport financier ; FIPECO

2) L'évolution du résultat

Le résultat de l'Unédic est très sensible à la conjoncture économique. En effet, ses recettes dépendent fortement de l'activité économique, comme celles des autres administrations publiques, et, en outre, ses dépenses sont elles aussi très dépendante de la conjoncture.



Source : Unédic ; FIPECO.

Les évolutions de son solde financier dépendent également des mesures de hausse et de baisses des allocations ou des cotisations. D'importantes mesures de redressement ont ainsi été prises à la suite de la dégradation de la situation financière au début des années 1990 et ont conduit à des excédents importants dans les années 1994 à 1997. Elles ont été suivies de mesures de hausse des allocations et de baisse des cotisations qui se sont traduites par un très important déficit dans les années 2003 à 2005. De nouvelles mesures de redressement ont alors été prises mais les excédents dégagés en 2007-2008 ont fondu avec la crise de 2009. Depuis 2010, le déficit de l'Unédic oscille entre 1,5 et 4,5 Md€.

C) Les comparaisons internationales

Les paramètres de calcul des allocations de chômage sont nombreux et le tableau suivant n'en retient que quatre mais sa lecture peut être complétée par celle du [document](#) de l'Unédic de mai 2020 dont il est tiré.

Ces paramètres sont plutôt plus favorables aux demandeurs d'emploi en France, notamment ceux qui ont un salaire de référence important ou, au contraire, faible en raison des montants élevés des indemnités maximale et minimale.

Les paramètres de calcul des allocations de chômage en Europe au 1^{er} janvier 2020

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Durée indemnisation maximale	24 mois	24 mois	6 mois	24 mois
Montant ou taux d'indemnisation	57 à 75 %	60 à 67 %	Forfait 84 € par semaine	75 % et dégressif de 3 % par mois après 4 mois
Indemnité mensuelle minimale	907 €	Aucune	Forfait	Aucune
Indemnité mensuelle maximale	7 965 €	2 891 €	Forfait	1 335 €
	Espagne	Pays-Bas	Belgique	Suède
Durée indemnisation maximale	24 mois	24 mois	Illimitée	10 mois
Montant ou taux d'indemnisation	70 % sur 6 mois puis 50 %	75 % sur 2 mois puis 70 %	65 % sur 3 mois puis dégressif jusqu'à un minimum au bout de 48 mois	1 020 € (assurance de base) 80 % puis 70 % au bout de 7 mois (assurance volontaire)
Indemnité mensuelle minimale	501 € sans enfant	Aucune	1 062 € sans enfant	1 020 €
Indemnité mensuelle maximale	1 098 € sans enfant	3 576 €	1 791 €	1 853 €

Source : Unedic ; les paramètres s'appliquant à des catégories particulières de chômeurs ne sont pas pris en compte ; FIPECO.

Une [étude](#) de la direction générale du trésor de décembre 2016 complète ce panorama en observant que les conditions d'accès à l'assurance chômage en France (4 mois travaillés sur une période de référence de 28 mois) sont plus favorables aux chômeurs que dans les autres pays, de même que la durée d'indemnisation rapportée à la durée de cotisation.

Cette étude signale que, si le taux de remplacement du dernier salaire par les allocations de chômage est plutôt plus élevé en France en moyenne, il est plus souvent majoré dans les autres pays par les compléments apportés à d'autres prestations sociales, notamment les prestations familiales, en cas de perte d'emploi. En outre, la prise en compte de la fiscalité est plus favorable aux chômeurs des autres pays.

Il apparaît enfin que la fréquence des contrôles de la recherche d'emploi est aussi grande en France que dans les autres pays mais, en revanche, que les justifications de la recherche d'emploi y sont plus souples et que les sanctions prononcées à l'issue des contrôles y sont plus rares.