

Les modèles fondateurs de l'indemnisation du chômage

Novembre 2019



Comparaisons européennes

L'étude comparative des différents systèmes européens d'indemnisation chômage s'appuie sur la distinction préalable des conceptions classiques à partir desquelles se sont construits les régimes de protection sociale :

- **une conception basée sur l'emploi** qui crée un droit à un revenu de remplacement lié à l'exercice d'une activité professionnelle (modèle bismarckien) ;
- **une conception basée sur l'appartenance à la communauté nationale** qui ouvre un droit à prestations aux membres de la communauté nationale, en leur qualité de citoyen, indépendamment de leur appartenance professionnelle (modèle beveridgien).

Ces deux approches fondamentales illustrent traditionnellement les logiques assurantielle et assistancielle. Elles se distinguent par les principes qui les fondent et par les caractéristiques qui en résultent (financement, architecture du système, paramètres de l'indemnisation notamment).

Fruits d'histoires sociales et de contextes d'application différents, les systèmes d'assurance chômage européens, bien qu'hétérogènes, se réfèrent tous à l'un ou l'autre de ces archétypes, sans pour autant en être toujours la stricte transposition. Ainsi, l'exercice de comparaison des systèmes ne peut se faire qu'à la lumière de ces principes fondateurs.

Quels sont donc ces modèles que les récentes évolutions du régime d'assurance chômage français – dans son financement notamment – nous invitent à réinterroger ?

Le modèle bismarckien de protection sociale : une logique d'assurance professionnelle

Le système allemand de protection sociale s'est développé à la fin du XIX^{ème} siècle autour d'une logique contributive d'assurance sociale. Dès le début des années 1880, le chancelier Otto Von Bismarck initie ainsi une politique de réformes sociales et dote l'Allemagne d'un système de sécurité des revenus fondé sur les principes de l'assurance sociale. Ce système de protection sociale vise à protéger les travailleurs en leur assurant un revenu en cas de maladie (1883), d'accident du travail (1884), d'invalidité ou de vieillesse (1889). Ce n'est qu'une trentaine d'années plus tard, au début des années 1920, que les premiers traits d'une assurance chômage seront esquissés.

Le modèle bismarckien est un système de **solidarité interprofessionnelle** face aux risques sociaux. La nouveauté fondamentale réside dans le caractère **obligatoire et national** de ces assurances, qui se distinguent également par les caractéristiques suivantes :

- S'agissant des bénéficiaires : **les droits acquis dérivent du statut de salarié** en qualité de contributeur au financement du système (initialement, tous les ouvriers et les employés de l'industrie dont les salaires sont inférieurs à un certain montant puis extension des catégories assurées et création de droits dérivés aux membres de la famille du travailleur). La protection est, en conséquence, limitée aux salariés qui, par leur travail, ont pu s'ouvrir des droits ;

- S'agissant des objectifs poursuivis et de la technique employée : les assurances sociales visent à **compenser la perte de salaire** et à sauvegarder le niveau de vie. **Les cotisations et les prestations sont proportionnelles aux salaires** des affiliés. En termes d'organisation, le système est auto administré par les partenaires sociaux conjointement responsables de la gestion des caisses. Les charges sont réparties entre assurés et employeurs avec des modalités variables selon les branches (l'Etat ne participant au financement qu'en matière de pensions).

Le modèle beveridgien de protection sociale : une logique d'assurance universelle

L'après Seconde Guerre mondiale est une période de renouveau tant au niveau économique qu'au niveau des idées et des conceptions en matière de protection sociale. William Beveridge – économiste et homme politique britannique dont les travaux du début du siècle ont déjà conduit à l'adoption d'une loi sur l'assurance maladie, l'assurance invalidité et l'assurance chômage – pose, dans son rapport de 1942¹, les bases théoriques d'une nouvelle doctrine. Ce rapport constitue une étape fondamentale dans l'histoire de la protection sociale et de l'Etat providence.

Fondée sur une **logique de solidarité nationale**, la doctrine de Beveridge élargit le champ d'application du régime bismarckien en s'appuyant sur trois grands principes : **unité, universalité et uniformité**.

Le principe d'unité s'applique à l'organisation du dispositif et consiste à unifier tous les régimes d'assurances sociales en un système d'assurance nationale placé sous une autorité unique. Cette **unité de gestion** s'explique par l'universalité du système de protection mis en œuvre.

Le principe d'universalité, principal apport de Beveridge à la conception moderne de la protection sociale, plaide pour une **extension de la protection à tous les citoyens et à tous les risques sociaux**. Les personnes protégées cessent d'être déterminées exclusivement par l'appartenance à la classe des travailleurs salariés. C'est désormais l'ensemble des citoyens qui est couvert et chaque personne se voit reconnaître des droits propres.

Le principe d'uniformité tient à la conception même de la protection sociale. Le système est financé par une contribution unique et la prestation versée est identique pour tous en cas de perte du revenu. Cette logique traduit le refus d'introduire, dans le domaine de la protection sociale, les disparités constatées dans la distribution primaire des revenus. L'objectif principal du système de sécurité sociale est de garantir une **protection égalitaire de base**, et non de garantir le niveau de vie antérieur.

Le plan de sécurité sociale britannique reprend les techniques d'assurance sociale et d'assistance mais Beveridge reconnaît une **priorité absolue à la technique de l'assurance sociale**. L'assistance nationale doit rester complémentaire et limitée. Elle doit s'appliquer aux personnes qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'ouverture de droits à l'assurance et à celles qui ont des besoins spécifiques (par exemple en matière de soins).

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

Les travaux de Beveridge ont influencé d'autres Etats d'Europe – à l'exception de l'Allemagne, attachée à ses assurances sociales – mais tous n'ont pas traduit cet objectif de la même façon.

¹ W. Beveridge, Rapport au Parlement sur la sécurité sociale et les prestations connexes, novembre 1942.

L'influence de Bismarck et de Beveridge sur les systèmes de protection sociale en Europe

Les Etats fidèles à la logique bismarckienne ont généralisé leur système de protection (extension progressive à l'ensemble des travailleurs, puis aux salariés et aux professions libérales), tout en maintenant l'exercice d'une activité professionnelle comme condition d'ouverture de droits. C'est notamment le cas de l'Allemagne, inscrite historiquement dans ce modèle, mais également de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas ou de la Suisse, avec des arrangements divers selon les pays.

Les Etats sensibles à la doctrine de Beveridge, tels que la Grande-Bretagne, l'Irlande ou la Suède, ont mis en place un régime universel, selon deux variantes du principe d'universalité, qui éliminent l'une et l'autre toute référence à l'activité professionnelle :

- L'universalité « contributive », principe fondateur de l'assurance nationale, au titre de laquelle chacun est appelé à contribuer ;
- L'universalité « droit de l'homme », qui conduit la collectivité nationale à se reconnaître débitrice des prestations.

Dans ce paysage européen, le modèle français de protection contre les risques sociaux, historiquement organisé dans le cadre socio-professionnel, emprunte des éléments au modèle bismarckien et au modèle beveridgien. Les récentes évolutions du régime d'assurance chômage, en termes de mode de financement, de champ d'intervention, voire de gouvernance, en font un régime qui, bien que construit sur la base d'une assurance professionnelle, intègre désormais des éléments du modèle beveridgien.

En synthèse

	Modèle bismarckien	Modèle beveridgien	
Objectifs	Maintenir un niveau de vie et assurer un revenu de remplacement	Lutter contre la pauvreté et couvrir les besoins primaires	
Principes	Solidarité interprofessionnelle	Solidarité nationale	
Techniques	Assurance	Assurance	Assistance
Bénéficiaires	Les salariés et leurs familles	Toute la population (Universalité)	
Prestations	Contributives Proportionnelles au salaire	Contributives Forfaitaires et identiques pour tous (Uniformité)	Non contributives Forfaitaires et identiques pour tous (Uniformité)
Financement	Cotisations assises sur les revenus professionnels	Cotisations sociales et Impôt	Impôt
Gestion	Rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance	État (Unité de gestion)	

Source : Unédic