L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN GRANDE-BRETAGNE ET EN ALLEMAGNE

Étude réalisée par le Centre de recherche « Travail et Société »

Présentation résumée par

Dominique WELCOMME

chargé d'études au ministère du Travail et de la Participation

PRÉSENTATION :

De 1958 à 1979, la France a connu deux régimes parallèles d'indemnisation du chômage, relevant l'un de l'assurance, l'autre de l'assistance. La réforme de 1979, en confiant à l'UNEDIC la responsabilité de toutes les allocations, a institué un régime original où domine l'assurance mais qui remplit en même temps certaines fonctions de solidarité nationale. Plénitude de la responsabilité des partenaires sociaux et engagement financier de l'État caractérisent cette construction qui a heureusement conclu pour la France un débat ancien. Des Pays à structure comparable à la nôtre ont opéré des choix différents et ont conservé le dualisme que nous avons abandonné avec des pondérations qui leur sont propres. La Grande-Bretagne accorde aujourd'hui la priorité à l'assistance dans la protection financière contre le chômage. En Allemagne fédérale, à l'inverse, la logique de l'assurance prédomine, l'aide publique jouant un rôle complémentaire.

Ce sont les conséquences sur l'importance de la couverture et de l'indemnisation pour les populations touchées par le chômage de crise au Royaume-Uni et en Allemagne que Xavier Greffe, professeur à l'Université Paris I et André Zylbergerg, chercheur à l'Université Paris-Dauphine, ont mis en évidence dans une étude sur les conséquences économiques et sociales de l'indemnisation du chômage réalisée pour le ministère du Travail et de la Participation.

Le choix de l'Allemagne fédérale et du Royaume-Uni comme supports d'une comparaison internationale des systèmes d'indemnisation du chômage dans des pays comparables au nôtre, caractérise bien l'opposition entre un système fondé sur le principe de l'assurance et un système où prédomine le principe de l'assistance et de la redistribution. Théoriquement les avantages et inconvénients des deux systèmes sont simples à définir : fort niveau de prestations mais faible proportion de chômeurs couverts dans le cas de l'assurance, meilleur taux de couverture mais faiblesse des prestations dans celui de l'assistance. La réalité apparaît cependant plus complexe dans la mesure où dans les deux pays considérés, comme dans la plupart des pays de la CEE, les deux systèmes coexistent de manière successive ou alternative, voire de manière simultanée au Royaume-Uni : le système allemand d'assurance comporte la possibilité d'accès à une aide publique et le système britannique dont la philosophie est l'assistance prend pourtant appui sur un système d'assurance. D'autre part, la crise de l'emploi a amené un resserrement des contraintes financières, ce qui a conduit dans les deux cas à une certaine détérioration quantitative de l'indemnisation et à une vérification plus stricte des conditions d'éligibilité. Tout ceci contribue à atténuer un peu l'opposition entre les deux systèmes qui reste cependant suffisamment forte pour être riche d'enseignements.

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN ALLEMAGNE FÉDÉRALE

Les principes du système.

Le dispositif est assez ancien, puisque ses principaux traits datent de 1927. Il repose aujourd'hui sur le principe de l'assurance fédérale obligatoire à laquelle sont soumis tous les salariés et apprentis (sont exclus les travailleurs familiaux, occasionnels et les jeunes à la recherche d'un premier emploi). Pour en bénéficier, outre des conditions de cotisations minimales (1), il faut notamment démontrer une volonté claire de trouver un emploi : l'interprétation de cette volonté a pris récemment de l'importance. L'Institut fédéral du travail tend à lui donner un contenu plus restrictif. L'assurance est financée par moitiés par les employeurs et par les salariés; si les prestations ont pu être maintenues à un niveau assez élevé, voire légèrement améliorées ces dernières années (68 % du salaire net avec plafond à 4 000 D.M. en 1979 pendant quinze semaines à un an maximum contre 62,5 % en 1975), c'est grâce à une forte augmentation du taux de cotisation fixé actuellement à 3 % du salaire net au lieu de 1,7 % avant la crise. La volonté des partenaires sociaux d'arrêter cette hausse des cotisations contribue au développement d'un contrôle plus strict de l'accès à l'assurance.

Parallèlement à l'assurance, il existe un système d'aide publique pour ceux qui n'y ont pas accès ou ont épuisé leurs droits. L'aide publique est financée par le budget fédéral et son bénéfice est illimité dans le temps; la prestation maximale s'élève à 52,5 % du salaire net sans plafond, un tel taux n'étant perçu que par ceux qui ont travaillé dix semaines pendant l'année précédant la mise en chômage.

Il existe par ailleurs un système d'indemnisation du chômage partiel assez large, ainsi que des mécanismes de retraite anticipée à 60 ans et d'indemnités intempéries dans le bâtiment, pour compléter le dispositif d'indemnisation du chômage.

(1) Le détail du dispositif est décrit dans le tableau n° 1.

Tableau 1

Système allemand d'indemnisation du chômage

	Assurance fédérale obligatoire	Assistance
Bénéficiaires	Salariés et apprentis.	Ceux qui n'ont pas accès à l'assurance et ne disposent pas d'autres ressources. Ceux qui ont épuisés leurs droits à l'assurance.
Conditions d'ouverture	Être inscrit comme demandeur d'emploi, être apte au travail, démontrer une *volonté claire* de trouver un emploi. Être en chômage involontaire (sinon délai de carence).	Être disponible et apte au travail. Avoir bénéficié de l'assurance ou avoir travaillé dix semaines dans l'année précédant le chômage.
Financement	Par moitié par les employeurs et par moitié par les salariés (mais gestion du système tripartite). Taux de cotisation actuel 3 % du salaire net (1,5 % + 1,5 %). 40 % de cette cotisation doit servir à financer la politique active de l'emploi.	Intégralement par le budget fédéral.
Montant des allocations	Actuellement 68 % du salaire net. Salaire de référence plafonné à 4 000 DM.	52,5 % du salaire net sans plafond (taux maximum à condition d'avoir travaillé dix semaines dans l'année précédant le chômage).
Durée des prestations	Variable en fonction de la durée des cotisations : de quinze semaines (pour des cotisations étalées sur au moins deux ans) à un an (durée maximum).	Illimitée.

Une particularité remarquable de celui-ci consiste en ce qu'une partie importante des cotisations d'assurance (40 % environ) doit servir à financer la politique active de l'emploi. Cette politique comporte trois volets principaux : le recyclage professionnel, l'aide à la mobilité et des mesures de promotion de l'emploi. La politique de recyclage est largement développée : l'Institut fédéral du travail (qui gère le système d'assurance avec les employeurs et les salariés) propose aux travailleurs sans emploi des stages de reconversion visant à leur réinsertion sur le marché de l'emploi, et leur verse une allocation de subsistance incitative. Son montant est de 80 % du salaire (2) [contre 68 % pour l'indemnité de chômage]. Il faut noter que cette allocation a légèrement diminué : elle était de 90 % jusqu'en 1975. Le refus du demandeur d'emploi d'effectuer un stage peut donner lieu à suspension ou à suppression de l'indemnisation.

Les allocations favorisant la mobilité géographique prévoient en plus de l'indemnisation des trajets quotidiens et des déménagements, une indemnité originale visant à compenser la baisse de rémunération qui serait associée à un nouvel emploi (mais son usage est devenu exceptionnel depuis 1977).

Enfin, l'Institut fédéral du travail verse des primes d'embauche aux organismes publics ou privés créant de nouveaux emplois à l'occasion de travaux d'intérêt public. Les candidats sont présentés à l'employeur par l'agence locale de l'emploi et la prise en charge par l'État représente au moins 60 % de la masse salariale. Le programme prévoit la création d'environ 50 000 emplois en 1979.

Le système allemand d'indemnisation complété par ces mesures de promotion de l'emploi paraît offrir à la fois un taux de couverture important (par le jeu alternatif de l'assurance et de l'assistance) et un niveau d'indemnisation assez élevé. Mais la crise de l'emploi a fait évoluer sa pratique récente dans un sens restrictif.

Le fonctionnement du système.

Il semble qu'en période de crise, un système d'indemnisation fondé sur l'assurance produise des effets pervers; le resserrement des contraintes financières contribue à rendre l'accès à l'indemnisation plus difficile. Par ailleurs, indépendamment de la crise, le système allemand ne permet pas l'indemnisation de plusieurs groupes de chômeurs correspondant à des catégories de travailleurs particulièrement vulnérables : les jeunes, les immigrés et les femmes qui veulent reprendre une activité.

Les jeunes ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de l'assurance ont droit à l'assistance, mais pour cela ils doivent faire la difficile preuve de l'insuffisance de leurs ressources et en particulier la preuve que leurs parents ne les aident pas.

Les immigrés eux n'ont pas droit à l'aide publique selon la législation allemande; ils ne peuvent donc prétendre qu'à l'assurance pendant une durée maximum d'un an à la condition qu'ils aient acquis leurs droits pleins. A l'issue de la période d'indemnisation, ils sont dans l'obligation de quitter la RFA puisqu'un étranger ne peut rester dans le pays sans ressources.

Les femmes n'ayant jamais travaillé ou ayant arrêté depuis longtemps n'ont droit ni à l'assurance ni à l'assistance; or, elles sont particulièrement nombreuses puisqu'on considère qu'elles représentent 50 % de la réserve potentielle de main-d'œuvre. D'autre part, un certain nombre de femmes se trouve victimes d'une loi de 1970 encourageant le travail à temps partiel; en effet après avoir favorisé les horaires variables et le travail à temps partiel, les entreprises en ont fortement réduit la pratique après 1975 : les femmes qui refusèrent alors de retourner au travail à temps plein perdirent leur droit à l'indemnisation pour refus d'un « emploi convenable ».

Les effets restrictifs de la crise en matière d'accès à l'indemnisation se sont faits sentir surtout à partir de 1977. Pour l'aide publique, la loi sur la rationalisation des budgets de l'État a eu pour conséquence la suppression de certains régimes dérogatoires à la condition des dix semaines d'activité (suppression du régime des étudiants). Cette loi a également diminué le taux de l'allocation de subsistance rémunérant les stages de 90 % à 80 % du salaire net, voire à 58 % dans certains cas. Pour l'assurance, la volonté des partenaires sociaux de ne plus accroître le taux de cotisation a entraîné un contrôle plus sévère de la volonté de retrouver un emploi : obligation plus stricte d'accepter un emploi jugé convenable ou un stage de formation jugé souhaitable. Ainsi actuellement au cours d'une année 20 % des chômeurs voient leur indemnisation suspendue ou supprimée.

Les insuffisances du système et les problèmes actuels.

La pratique du système allemand s'écarte quelque peu de ce que le principe d'une assurance obligatoire doublée d'une aide publique alternative ou successive laissait supposer : si le taux d'indemnisation (en hausse pour l'assurance, en baisse pour la rémunération des stages) n'a pas trop souffert de la crise, en revanche le taux de couverture s'est dégradé par l'apparition à côté des exclus structurels d'une nouvelle catégorie de non-indemnisés.

---

(2) Cette allocation de subsistance est de plus majorée par des allocations de charge de famille et des indemnités de transport et de logement.

Le débat central, en effet, tourne actuellement autour de la notion d' *emploi acceptable* et de l'appréciation de la « *volonté claire* » à trouver un emploi. Rappelons que l'enjeu est important : au premier refus d'emploi acceptable, suspension de l'indemnisation pendant quatre semaines, au deuxième refus, suppression définitive.

La pratique a progressivement rétréci le contenu de la notion d'emploi acceptable, évolution entérinée par une loi de 1979; la réforme prévoit une augmentation du taux de la perte de salaire jugée acceptable et l'atténuation des critères de qualification de l'emploi proposé par rapport à la qualification du chômeur. Cette loi fixe des principes généraux et elle a été complétée par un règlement intérieur établi par l'Institut fédéral stipulant l'obligation d'accepter toute mobilité géographique (3) et toute mobilité professionnelle à condition que la qualification reste comparable. Bien que ce projet de règlement intérieur ait été rejeté au Conseil d'administration de l'IFT par les représentants des travailleurs et ceux de l'État, une conjonction tacite s'est établie entre partenaires sociaux pour contrôler les refus d'emplois acceptables afin d'éviter de faire à nouveau monter le taux de cotisation, au point qu' « un chômeur qui a acquis ses droits pleins sur un an a une probabilité de 10 % de voir son indemnisation suspendue ou supprimée (60 000 cas par an) ».

Une deuxième critique est actuellement matière à débat en RFA : elle concerne l'insuffisance de la politique d'employabilité; trop peu de chômeurs bénéficient effectivement de stages de reconversion. En principe, tout chômeur inscrit depuis plus de trois mois doit se voir proposer un stage; en fait, 10 % seulement des chômeurs ayant acquis leurs droits à l'assurance en ont profité en 1979. Il semble que l'Institut fédéral assume passivement son rôle en ce domaine : mauvaise information sur les stages existants, absence de stages pertinents pour les travailleurs les moins qualifiés... Au total, la part des dépenses consacrées aux stages dans l'ensemble de la politique active de l'emploi menée par l'IFT ne cesse de décroître depuis 1975. Par ailleurs, le refus des stages par les travailleurs a commencé à être utilisé comme moyen de suspension ou de suppression du bénéfice de l'assurance. Pour améliorer la politique de requalification de la main-d'œuvre, la loi de 1979 a prévu la possibilité pour les entreprises d'organiser elles-mêmes des stages de recyclage effectués jusque-là dans des organismes de formation spécialisés dont l'enseignement dispensé était jugé trop théorique. Accédant au désir du patronat, l'État prend en charge 80 % du coût de ces stages, ce qui équivaut donc à une prime substantielle à la création d'emplois.

Un dernier débat important touche à la remise en cause de la répartition des charges et de l'assiette des cotisations; soucieux de maintenir un financement paritaire, les partenaires sociaux refusent la participation financière de l'État. Les représentants des travailleurs souhaitent pour leur part faire cotiser les fonctionnaires dont la famille peut bénéficier des actions de politique active de l'emploi, ce qui permettrait d'élever de 68 % à 75 % le niveau du revenu de remplacement. Quant à l'assiette des cotisations, divers projets du ministère du travail d'asseoir celles-ci sur le chiffre d'affaires ou les bénéfices se heurtent à un refus patronal. La préoccupation majeure des partenaires sociaux semble donc être le maintien du système actuel en évitant le dérapage du taux de cotisation.

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE AU ROYAUME-UNI

Le système britannique est assez ancien et il évolue assez peu : système d'assurance à l'origine (1920), il s'est trouvé peu à peu absorbé par un système national d'assistance (apparu en 1946) devenu de plus en plus sélectif. L'idée que le chômage est largement volontaire et que les chômeurs vivent bien, encore largement répandue outre-Manche, se révèle un mythe en regard de la faiblesse des prestations offertes. Par ailleurs, l'avantage attendu d'un système d'assistance, à savoir un taux de couverture relativement large, n'est même pas atteint.

Les principes du système.

Le Fonds national d'assurance verse deux types de prestations aux chômeurs, calculées sur une base hebdomadaire : une allocation de base et une allocation supplémentaire proportionnelle aux gains; la première comporte des majorations pour conjoint ne travaillant pas et pour enfants à charge (4). Elles sont toutes deux d'un montant très modeste puisque le salarié marié avec deux enfants qui a acquis le droit au taux plein de l'allocation de base plus le droit à l'allocation supplémentaire (plafonnée à 16 £ 25) perçoit un maximum de 57 £ par semaine; mais ce cas est déjà en lui-même relativement rare. Il est vrai que les cotisations sont très modestes elles aussi : environ 1 % du salaire brut, montant estimé d'ailleurs car les cotisations ne sont pas individualisées par rapport aux autres cotisations sociales. D'autre part, outre un délai de carence général de trois jours, les allocations ne sont pas servies pendant six semaines dans le cas de licenciement pour faute ou de démission, la réouverture du droit à l'indemnisation n'intervenant qu'à la condition de satisfaire à un pointage régulier durant ces six semaines.

---

(3) Sauf si la femme du chômeur est salariée ou si ses enfants ont à passer un examen dans une période rapprochée.

(4) Voir le détail de l'ensemble du dispositif dans le tableau n° 2.

Tableau 2

Système britannique d'indemnisation du chômage

	Assurance	Assistance
Allocations existantes	Allocation de base. Allocation supplémentaire proportionnelle aux gains.	Allocation de subsistance. Allocation différentielle (« supplementary benefits »).
Bénéficiaires et conditions d'ouverture	Salariés. Être apte au travail, disponible, inscrit. Ne pas avoir démissionné ou avoir été licencié pour faute (sinon délai de carence de six semaines). Rechercher effectivement un emploi et ne pas avoir refusé un emploi convenable. Avoir cotisé vingt-six à cinquante semaines (régime réduit ou régime plein) pour l'allocation de base. Avoir gagné plus de 500 £ et avoir cotisé de manière correspondante pendant l'année précédant la mise au chômage pour l'allocation supplémentaire.	Ceux qui n'ont pas accès à l'assurance ou ont épuisé leurs droits (allocation de subsistance). Ceux qui ont un revenu d'assurance inférieur au niveau minimum requis (allocation différentielle). Être d'âge actif. Ne pas être employé à plein temps. Avoir des ressources inférieures à un certain niveau.
Financement	Pour 15 % par le Trésor. Pour les 85 % restants partage entre cotisations salariales et patronales dans un rapport 4/5. Taux de cotisation estimé à 1 % du salaire brut. Les femmes mariées peuvent cotiser à un taux réduit (→ prestations réduites) ou même ne pas cotiser et bénéficier des seules allocations de leur mari.	Trésor (ministère de la Santé).
Montant des allocations (hebdomadaire)	Allocation de base (octobre 1979) : Taux plein : 15 £ 75/semaine + 9 £ 75 pour conjoint ne travaillant pas + 3 à 8 £ par enfant à charge selon l'âge; Taux réduit : abattements sauf pour les majorations pour enfants à charge. Allocation supplémentaire proportionnelle aux gains : 33 % des gains hebdomadaires compris entre 10 et 30 £; + 15 % des gains hebdomadaires compris entre 30 et 48 £; (plafond à 48 £ soit une allocation maximum de 16 £ 25 par semaine). Le plafond de la somme des deux allocations est fixé à 85 % du salaire hebdomadaire moyen. Délai de carence de trois jours pour les deux allocations.	Allocation de subsistance définie par un revenu minimum de subsistance (environ 50 £ par semaine pour une famille de deux enfants). Allocation différentielle = revenu minimum de subsistance — revenu d'assurance.
Durée des prestations	Un an pour l'allocation de base. Six mois pour l'allocation supplémentaire.	Illimitée.

L'administration du système se révèle par ailleurs assez complexe : l'allocation est servie par le service local d'indemnisation alors que l'inscription comme demandeur d'emploi s'effectue auprès du service de l'emploi; le chômeur doit s'occuper lui-même de cette double formalité. De plus une troisième démarche d'inscription est nécessaire pour pouvoir bénéficier des allocations d'assistance (service local d'assistance).

Outre le pointage très strict déjà signalé (autorisations de déplacement pour chercher un emploi éloigné, ...), une source de lenteur administrative tient au fait que le dossier d'indemnisation est mis au point par le service d'indemnisation et par l'ancien employeur qui peut en retarder le traitement.

Mais la caractéristique principale de ce système d'assurance est d'être pratiquement absorbé par le mécanisme d'assistance. Il existe une allocation de subsistance pour tous ceux qui n'ont pas droit à l'assurance, mais aussi une allocation différentielle (« supplementary benefit ») versée si le revenu d'assurance est inférieur au minimum de subsistance que l'aide publique entend maintenir. Il apparaît nettement que le principe central réside en l'assistance : le niveau de couverture est fixé par l'assistance et non par l'assurance. C'est d'ailleurs le ministère de la Santé qui détermine les seuils d'assistance et donc les prestations et non le ministère du Travail.

Les problèmes rencontrés par le système britannique.

Une grande partie des chômeurs est donc assujettie au régime de l'aide publique, ce qui contribue à nourrir le soupçon de chômage volontaire et bien payé dont sont victimes les demandeurs d'emploi britanniques, l'assistance étant considérée comme un régime de faveur. Dans la réalité, la modestie attendue du niveau d'indemnisation se double d'une faiblesse du taux de protection; ainsi en 1979 :

— 16 % des chômeurs ne perçoivent aucune prestation;

— 32 % ne perçoivent que l'allocation d'assistance;

— 10 % touchent des prestations d'assurance inférieures au niveau minimum de subsistance, complétées par une allocation différentielle (5);

— 20 % touchent l'allocation chômage de base;

— 11 % seulement touchent l'allocation de base et l'allocation supplémentaire proportionnelle aux gains,

c'est-à-dire que seuls 31 % des chômeurs relèvent réellement du mécanisme de l'assurance.

Quant à la faiblesse des prestations, elle est illustrée par le tableau n° 3; elle résulte de la fixation d'un minimum de subsistance très peu élevé et se caractérise par une décroissance rapide du taux de remplacement par rapport au revenu, et par la faiblesse de l'écart entre revenu d'assurance et revenu d'assistance.

Quelles sont les raisons des difficultés d'accès à l'indemnisation? Pour l'assurance, les raisons principales du non-accès tiennent à l'insuffisance des contributions ou à l'épuisement des droits. En effet, à chaque mise en chômage on repart à zéro : quelle que soit la durée antérieure de cotisation, une nouvelle période de cotisation de trois mois au moins est requise; d'autre part, la durée d'indemnisation s'étend de six mois à un an, or la durée moyenne du chômage s'est élevée au-delà de six mois; de nombreux chômeurs perdent donc leurs droits à l'assurance alors qu'ils sont encore au chômage. Il existe aussi des raisons secondaires : suspension de l'assurance pendant six semaines en cas de licenciement pour faute, de démission ou même de refus d'un emploi acceptable, retard dû à la lenteur du traitement du dossier par l'ancien employeur...

(5) Plus de la moitié sont des ménages avec enfants.

Tableau 3

Taux de remplacement pour un chômeur marié avec 2 enfants

	Pour un revenu hebdomadaire de		
	75 £	100 £	150 £
	%	%	%
Taux de remplacement si le chômeur bénéficie :			
— de la seule assistance	67	50	33
— de l'assurance au taux plein y compris allocation supplémentaire	73	58	38

En ce qui concerne l'assistance, dont l'accès est en principe dépourvu de condition préalable, la question peut se formuler ainsi : pourquoi près du tiers de ses bénéficiaires potentiels (6) ne perçoit-il pas l'allocation de subsistance? Une enquête du ministère de la Santé révèle que ces non-bénéficiaires le sont pour un quart pour des raisons techniques (instruction du dossier, délai de carence de trois jours); pour un autre quart parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions : pointages non respectés, refus d'emplois acceptables (surtout pour les chômeurs de longue durée) ou encore rejet après examen des ressources; mais la moitié des non-bénéficiaires (soit 8 % de l'ensemble des chômeurs) est constituée de chômeurs qui ne font pas de demande d'assistance à cause de la lourdeur des procédures d'inscription et de pointage ainsi que de l'humiliation liée au statut d'assisté et au test de l'examen des ressources (7).

En résumé, on peut dire que l'accès à l'assurance a été rendu très sélectif dans la mesure où il existe un large système d'assistance, mais qu'il s'est développé en même temps un présupposé d'abus de l'assistance entraînant des contrôles tâtillons et en définitive un effet de sélection à l'assistance.

Le fonctionnement du marché du travail.

Les faiblesses du système d'indemnisation rejaillissent sur le fonctionnement du marché du travail : le système ne développe pas, contrairement à l'idée reçue en Grande-Bretagne, de chômage induit sauf marginalement pour les travailleurs faiblement qualifiés ayant une famille nombreuse, mais plutôt de mauvaises conditions d'employabilité. Une réforme du marché du travail intervenue en 1973 a mis en place des organismes publics de placement (« job centers ») à côté des services d'indemnisation et a d'autre part introduit le principe d'une concurrence entre l'administration et le secteur privé pour le placement. Son bilan apparaît peu satisfaisant : les organismes privés sont florissants, monopolisant les meilleurs emplois et les travailleurs les plus qualifiés; les « job centers » reçoivent les travailleurs non qualifiés sans même avoir d'offres d'emplois correspondantes; les chômeurs, sans illusion sur l'efficacité de ces centres, oublient parfois le pointage et perdent ainsi leurs droits à l'assurance.

Pour les jeunes cependant, une politique active menée depuis 1973 (primes à l'emploi, formule de type contrat emploi-formation) a donné de bons résultats parce que très incitative et à cause du nombre modéré de jeunes arrivants sur le marché du travail (8).

Le problème crucial au Royaume-Uni se révèle celui des chômeurs masculins âgés de plus de 50 ans : il n'existe en leur faveur aucune politique spécifique, alors même qu'ils sont les principales victimes d'un chômage de longue durée qui s'accroît sensiblement. Effet pervers : pour ces chômeurs, « l'emploi acceptable » fonctionne comme une menace ou une sanction lorsque le chômage est jugé trop long. L'autre voie du recyclage sur le marché du travail passe par les « reestablishment centers », centres de travail gérés par le ministère de la Santé : les chômeurs de longue durée s'y voient proposer des stages de trente semaines rémunérés au taux de l'allocation de subsistance en compagnie d'anciens prisonniers ou d'anciens alcooliques et drogués. Même si ces centres ne concernent qu'un nombre limité de personnes (50 000), leur existence ne favorise pas, à l'évidence, une meilleure politique d'employabilité et une élévation du niveau de qualification.

*
* *

Sans prétendre mettre un terme à un débat qui opposerait les deux principes alternatifs de protection sociale du chômage : assurance et assistance, cette étude fait cependant apparaître les meilleurs résultats du régime d'assurance allemand même s'il tend actuellement à se dégrader quelque peu sous l'effet de la crise.

Le système britannique, en effet, présente les inconvénients attendus d'un système d'assistance : faiblesse du taux du revenu de remplacement (cf. supra tableau n° 3) et surtout du niveau absolu du revenu de remplacement; mais il n'offre pas en échange un taux de couverture sensiblement plus élevé qu'ailleurs (73 % contre 70 % en RFA ou 75 % en France). D'autre part, il est remarquable de constater que la modicité du taux de cotisation à l'assurance conduit à un niveau d'indemnisation par l'assurance peu supérieur à celui de l'assistance.

Le système allemand quant à lui parvient à joindre à un taux d'indemnisation relativement élevé non seulement pour l'assurance mais aussi pour l'aide publique, un taux de couverture comparable à celui du Royaume-Uni. Cependant, les exclus de l'indemnisation appartiennent à des catégories de travailleurs particulièrement vulnérables; d'autre part, sans entamer le niveau des prestations, la crise a eu pour effet une certaine dégradation du taux de couverture au titre de l'assurance (cf. annexe). En définitive, le maintien des prestations d'assurance à un niveau élevé a nécessité un strict encadrement du nombre des bénéficiaires, une augmentation du taux de cotisation et aussi le développement du système de l'assistance. L'existence d'une aide publique substantielle et de durée illimitée apparaît de fait comme un complément relativement bien

(6) Proportion en forte hausse : + 65 % entre 1974 et 1978.
(7) Test bi-mensuel qui peut aller jusqu'à l'examen du nombre de vêtements.
(8) Voir le présent numéro de *Travail et Emploi*, « Comparaisons internationales des politiques d'emploi » (p. 42 et 43).

adapté aux caractéristiques du chômage contemporain, notamment au développement du chômage de longue durée.

Il reste cependant que pas plus en Allemagne fédérale qu'en Grande-Bretagne, la contradiction entre le poids que fait peser l'indemnisation du chômage sur l'efficacité économique et sa nécessité sociale ne semble résolue. Il existe cependant peut-être une voie, celle qui considère la période d'indemnisation comme une période de requalification de la main-d'œuvre : améliorer le système de formation des chômeurs apparaissant le meilleur moyen de donner à la politique d'indemnisation une dimension de politique active de l'emploi.

ANNEXE : QUELQUES DONNÉES SUR LE CHÔMAGE.

• ALLEMAGNE FÉDÉRALE.

	Unités	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Emploi total.....	Milliers	26 648	26 155	25 266	25 033	24 953	(25 120)
Chômage enregistré.....	Milliers	273	582	1 074	1 060	1 030	993
Taux de chômage officiel ...	%	1,2	2,6	4,7	4,6	4,5	4,4
Part des femmes dans le chômage.....	Milliers	45,2	44,3	42,0	46,6	49,8	50,8
Chômeurs indemnisés.....	%	172	385	805			

(*Sources* : Institut fédéral du travail et C.E.E.).

Coût du chômage (indemnisation) :

1970..... 722 millions de DM
1976..... 2.477 millions de DM

Salariés inscrits à l'assurance (1977) : 97 %.

Chômeurs bénéficiant de prestations :

1972 : 74 % (dont 66 % au titre de l'assurance et 8 % au titre de l'aide publique);
1975 : 74 % (dont 64 % au titre de l'assurance et 10 % au titre de l'aide publique);
1977 : 70 % (dont 60 % au titre de l'assurance et 10 % au titre de l'aide publique).

• ROYAUME-UNI.

	Unités	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Emploi civil total.....	Milliers	24 609	24 715	24 593	24 430	24 547	24 596
Chômage enregistré.....	Milliers	619	615	978	1 359	1 484	1 475
Taux de chômage.....	%	2,5	2,4	3,8	5,3	5,7	5,7
Part des femmes dans le chômage.....	%	16,7	16,5	20,5	24,7	27,9	29,5

(*Source* : C.E.E.).

Durée moyenne du chômage : 26 semaines.

Nombre de chômeurs de plus d'un an (1977) : 22,3 %.

Chômage récurrent : probabilité de retourner au chômage :

Hommes..... 1973 : 10 % 1976 : 30 %
Femmes..... 1973 : 8 % 1976 : 20 %

Taux de chômage des hommes de plus de 60 ans : 9,5 %.