

## Quatrième commission d'étude

### Rapport général

#### 2011 - indemnités de chômage

##### Remarques liminaires :

Le chômage est communément défini comme un *état* (être sans travail), un *désir* (de travailler), un *besoin* (revenu du travail) et une *activité* (chercher du travail).

Au sens de ce questionnaire, une personne est classée comme étant chômeuse uniquement si elle répond à l'ensemble de ces critères.

L'objectif de ce questionnaire est, d'une part de fournir une synthèse de **la gamme de tous les moyens** qui sont utilisés dans des pays différents, et d'autre part une synthèse des **systèmes juridiques** concernant **l'assurance chômage** en tant que partie du système de sécurité sociale.

Le rapport général vise à faire la synthèse des principales tendances recueillies de 25 rapports nationaux (Australie, Arménie, Autriche, Belgique, Brésil, Bénin, Canada, Danemark, Finlande, Géorgie, Allemagne, Grèce, Israël, Japon, Kazakhstan, Macédoine, Hollande, Pologne, Portugal, Slovénie, Suède, Suisse, Taiwan, Ukraine, USA).

\*

#### **1. Quels moyens pour améliorer la sécurité économique des chômeurs sont-ils utilisés dans votre pays ? Donnez une synthèse.**

Beaucoup de pays protègent leurs citoyens contre le chômage.

Le développement de la sécurité économique du chômeur est assuré de diverses manières, comme :

- le versement d'allocations de chômage par une assurance chômage (lorsque des contributions ont été payées pour obtenir le droit à un revenu de remplacement),
- le versement d'une aide au chômeur (aide sociale),
- la mise en place d'une politique de gestion du marché de l'emploi (stage des jeunes, emploi au sein de l'Etat à des postes de travail à caractère

social combinés avec des formations ou encore des emplois combinés à des transferts de revenus ; des « travaux publics », pour lesquels le chômeur est obligé de suivre une formation ou d'exécuter un travail fourni ou subsidié par l'Etat avec la garantie d'un revenu de remplacement),

- la création d'emplois subsidiés ( une somme d'argent ou un avantage fiscal est payé soit au travailleur pour l'inciter à accepter un engagement soit à l'employeur ayant engagé le chômeur),
- ou encore le paiement d'une subvention liée à la qualité de citoyen (revenu de base inconditionnel payé à tous, en ce inclus les chômeurs, comme un droit lié à la citoyenneté).

Il existe en réalité une grande diversité d'approche du problème. Les détails peuvent en être étudiés dans les rapports nationaux.

Par exemple :

- on peut trouver des initiatives en matière d'emploi visant à majorer les revenus de la population par une aide à la création d'emplois stables et rémunérateurs ;
- en l'absence de possibilité d'emploi en certaines régions, une aide est octroyée en cas de mutation volontaire des secteurs à faible potentiel économique vers des secteurs à haut potentiel économique ou encore vers des centres de croissance économique ;parfois la priorité est donnée aux jeunes travailleurs et aux femmes ;
- en vue de créer de nouveaux postes de travail, une aide peut aussi être donnée au citoyen qui organise sa propre activité professionnelle (crédits, infrastructure, service de conseils, formation).

## **2. Avez-vous un système de sécurité sociale concernant le chômage ?**

Dans tous les pays, il existe un genre de sécurité sociale en rapport avec le chômage.

Au Bénin, seule existe une assistance aux familles.

## **3. Ce système de sécurité sociale est-il obligatoire ?**

De manière générale, les systèmes de sécurité sociale sont obligatoires. Toutefois, dans certains pays, la décision de devenir membre d'un fond d'assurance contre le chômage relève de la seule décision du travailleur (Danemark, Suède.

De la même manière, les systèmes de sécurité sociale incluent généralement le cas des travailleurs étrangers.

## **4. Qui paie les contributions à ce système de sécurité sociale ?**

Il convient de distinguer l'hypothèse de l'assurance-chômage de l'hypothèse de l'aide sociale.

De manière courante, les subventions allouées dans le cadre de l'aide sociale proviennent de taxes financées par et déterminées en fonction des revenus et des biens.

Par contre, l'assurance sociale est financée par les contributions des employeurs et/ou travailleurs.

Ces allocations ne sont pas toujours fonction des revenus mais parfois également fonction de l'âge des travailleurs, de leurs périodes d'activité dans le cadre d'un contrat de travail ainsi que d'autres circonstances.

Certains pays financent les allocations de chômage uniquement par taxes (Australie).

En de nombreuses occurrences, tant les employeurs que les travailleurs contribuent au financement de l'assurance chômage (Grèce, Israël, Japon, Portugal, Suisse - exception faite des retraités.

On trouve souvent des systèmes où certaines formes d'allocation de base en matière d'aide sociale sont financées par les contributions des employeurs et des travailleurs (Autriche, Finlande, Allemagne, Hollande, Suède, ) mais où les allocations de chômage sont financées par les employeurs et les travailleurs (Autriche, Finlande, Allemagne, Hollande, Suède, Taiwan), l'Etat assurant uniquement le paiement du complément, dès l'instant où les contributions s'avèrent insuffisantes (Autriche, Slovaquie).

Il existe enfin des assurances privées.

Enfin, certains pays assurent le financement de leur système de sécurité sociale uniquement par les contributions des employeurs (Kazakhstan) ou par les contributions des travailleurs (Macédoine ; au Danemark, 85% sont toutefois assurés par des taxes).

## **5. Les contributions sont-elles élevées ?**

Dans certains pays, le montant de la contribution varie en fonction de la rémunération du travailleur.

Ainsi,

- en Israël : au delà d'un certain pourcentage de la rémunération moyenne (60 %), la contribution s'élève à 7 % pour le travailleur et 5,9 % pour l'employeur avec un maximum de 15.132 € ; en dessous de ce pourcentage (60 %), la contribution s'élève à 0,4 % pour le travailleur et 3,45 % pour l'employeur.

- En Suisse : la contribution (travailleur/employeur) est fixée à 2,2 % jusque 126.000 €, 1 % entre 126.000 € et 315.000 €, aucune contribution n'étant due au-delà de 315.000 €.
- En Finlande, la contribution est fixée comme suit : employeur : 0,8 % jusqu'à 1.879 € et 3,2 % au-delà de 1.879 €, travailleur : 0,2 % jusqu'à 1.879 € et 0,8 % au-delà de 1.879 €.

Dans certain pays, travailleurs et employeurs sont tenus de payer à concurrence du même pourcentage :

- Autriche : 3 % et un maximum de 4.800 €,
- Allemagne : 3 % et un maximum de 5.500 €,
- Taïwan : 1 %.

Dans certains pays, le pourcentage de la contribution diffère entre le travailleur et l'employeur :

- Japon : 0,95 % pour l'employeur et 0,6 % pour le travailleur ;
- Pologne: 0,14 % pour le travailleur et 0,06 % pour l'employeur ;
- Canada.

Dans certains pays, soit les employeurs sont seuls redevables des contributions (Kazakhstan : 5 % ; Brésil), soit les travailleurs sont seuls redevables de ces contributions (Canada : 1,73 % ; Danemark : 52 € par mois ; Suède).

En d'autres pays, la contribution pour l'assurance chômage constitue une partie de la contribution générale versée au profit de la sécurité sociale laquelle inclut les allocations pour l'assurance pension ainsi que les allocations pour l'assurance santé :

- Portugal : 34 % dont 23 % à charge de l'employeur et 11 % à charge du travailleur ;
- Belgique : 33 % à charge de l'employeur et 13 % à charge du travailleur.

Certains systèmes déterminent enfin les contributions en fonction de l'allocation de chômage (9% en Pologne) ou du profit (Ukraine). Pour d'autres pays (USA), l'employeur verse une cotisation annuelle fixe de 56 \$.

**6. Quelles sont les conditions pour bénéficier des droits aux indemnités de chômage (période de versement des contributions ; disponibilité pour travailler ; avoir quitté son emploi précédent uniquement pour un motif valable...) ?**

Dans certains pays, le droit aux allocations de chômage ne dépend pas uniquement du fait d'être sans emploi pendant une certaine période (peut également ouvrir le droit le fait de perdre des heures de travail -5 heures en Hollande ; droit au chômage à temps partiel – Belgique, Suisse, USA) mais

dépend également de l'âge (Arménie, Australie : droit ouvert de 21 ans à l'âge de la retraite ; Autriche : droit ouvert avant l'âge de la retraite ; Finlande : droit ouvert de 17 à 64 ans ; Hollande : droit ouvert avant l'âge de 65 ans ; Suède : droit ouvert au travailleur âgé de plus de 20 ans ; Suisse : droit ouvert jusqu'à l'âge de la pension ; Belgique : droit ouvert depuis la fin de l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de la retraite).

Généralement, le fait d'avoir la volonté de travailler, d'être apte à travailler et d'accepter tout emploi convenable rémunéré constitue une condition pour bénéficier des allocations de chômage.

De surcroît, les demandeurs doivent demeurer en contact avec les autorités compétentes (Australie, Autriche, Belgique, Canada, Finlande, Allemagne, Israël, Japon, Hollande, Portugal, Slovénie, Suisse, Taiwan, USA).

Dans certains pays, lorsque le travailleur est à l'origine de la rupture de la relation de travail, le droit aux allocations de chômage est suspendu pendant un certain temps (Autriche, Danemark, Allemagne, Israël, Pologne), voire refusé (Brésil, Danemark, Finlande, Hollande, Portugal, Slovénie, USA).

Dans beaucoup de pays, il est nécessaire de justifier une période préalable de travail ou d'adhésion :

- Autriche : pour la 1ère demande : 52 semaines dans les 24 mois qui précèdent la demande ; pour les demandes subséquentes : 28 semaines dans les 24 mois qui précède la demande.
- Belgique : la période dépend de l'âge du demandeur (par exemple : le travailleur âgé de moins de 36 ans doit justifier de 312 jours de travail ou assimilés au cours de la période de 18 mois qui précède la demande.
- Brésil: justifier 6 mois de salaires et avoir été occupé dans le cadre d'un travail salarié 15 mois minimum.
- Danemark : 1 an de travail.
- Finlande : 8/10 mois de travail.
- Allemagne : 12 mois de travail.
- Grèce : pour la 1ère demande : 80 jours de travail au cours des deux ans précédant la demande et 125 jours de travail au cours des 14 mois qui précèdent la demande ; pour la demande subséquente : justifier de 125 jours de travail au cours des 14 mois qui précèdent la demande.
- Israël : 360 jours de travail au cours d'une période de 540 jours.
- Japon : 11 jours de travail par mois au cours des 12 mois précédant la demande.
- Macédoine : 9 mois au cours des 12 mois qui précèdent la demande.
- Hollande : 26 semaines au cours des 36 semaines qui précèdent la demande.
- Pologne : 365 jours au cours des 18 mois qui précèdent la demande.
- Portugal : 450 jours au cours des 24 mois qui précèdent la 1ère demande ; 180 jours au cours des 12 mois qui précèdent la demande pour les demandes subséquentes.
- Slovénie : 9 mois au cours des 24 mois qui précèdent la demande.
- Suède : 1 an.
- Suisse : 1 an au cours des 2 ans qui précèdent la demande.

- Taiwan : 1 an au cours des 3 ans qui précèdent la demande.
- Ukraine : 26 semaines au cours de l'année qui précède la demande ; à défaut, seules des allocations (aides) sont octroyées mais en dehors de l'assurance chômage.

Dans certain pays, l'assurance chômage n'existe pas en faveur des travailleurs ne percevant qu'un petit salaire (Canada, Autriche : plus de 374 € par mois, Allemagne : plus de 400 € par mois).

Certains systèmes d'assurance chômage exigent que le demandeur réside dans le pays où la demande est introduite.

Des dispositions légales existent également en matière de congé parental ainsi que pour les jeunes demandeurs encore aux études ou en formation (Australie, Autriche, Finlande..).

L'octroi de certaines subventions est également conditionné par la coopération du demandeur à des formations professionnelles (Autriche, Finlande, Israël, Taiwan).

Des formes de congé (suspension) alternant avec les périodes de travail existent également (Finlande : de 90 à 359 jours pendant lesquels un chômeur doit être engagé en remplacement du travailleur en congé, 70 à 80% de l'allocation de chômage étant payée au travailleur en congé ; situation similaire en Autriche).

## **7. A combien se montent les indemnités de chômage (pourcentage du dernier revenu) ?**

Beaucoup de pays limitent dans le temps le droit aux allocations de chômage :

- Australie : en fonction de l'âge du demandeur et de la durée du stage à l'assurance chômage : 20 à 209 semaines.
- Canada : en fonction du nombre d'heures de travail accumulées.
- Finlande : 500 jours d'allocations de chômage, suivies de subventions du marché du travail (pour les travailleurs âgés de 17 à 64 ans).
- Allemagne : de 3 à 24 mois à la discrétion de la direction du centre de placement.
- Israël : un maximum de 6 mois d'indemnisation, laquelle dépend aussi des charges de familles (enfants).
- Kazakhstan : 6 mois.
- Macédoine : en fonction de la période ayant ouvert le droit à l'assurance chômage du demandeur d'allocations (entre 2 et 12 mois pour les travailleurs âgés de plus de 25 ans).
- Hollande : de 3 à 38 mois en fonction du nombre d'années ouvrées avant l'introduction de la demande.
- Pologne : un maximum de 12 mois d'indemnisation déterminé en fonction du taux de chômage dans la région concernée.

- Portugal : en fonction de l'âge du demandeur et de la durée de son activité salariée précédant la demande (de 270 jours d'indemnisation - lorsque le demandeur est âgé de 30 ans et justifie de 24 mois de travail - à 900 jours d'indemnisation – lorsque le demandeur est âgé de plus de 45 ans et justifie de 72 mois de travail ).
- Slovaquie : de 3 à 25 mois d'indemnisation.
- Suisse : en fonction de l'âge et de la période ayant ouvert le droit à l'assurance chômage du demandeur d'allocations (par exemple : pour un demandeur de plus de 55 ans pouvant justifier de 2 ans d'assurabilité, droit aux allocations de chômage pour une durée variant de 520 jours à 2 ans).
- Taiwan : de 6 à 9 mois selon que le demandeur est âgé de moins de 45 ans ou plus de 45 ans.
- USA : 26 semaines d'indemnisation.
- Ukraine : 360 jours d'indemnisation ; 720 jours d'indemnisation lorsque la demande est introduite deux ans avant l'âge de la retraite.

Le montant moyen de la contribution sociale diffère énormément.

- Australie : 475 \$
- Autriche : 55 % du salaire net (montant maximum du salaire pris en compte 4800 € par mois)
- Belgique : déterminé selon le statut familial et l'âge (de 40,32 e à 53,64 € par jour ouvrable avant l'âge de 50 ans)
- Brésil: 2 salaires minimum après 4 mois de chômage
- Canada : 55 % du salaire assuré (avec un salaire maximum de 44.200 % par ans)
- Danemark : 2185 € par mois pour le travailleur à temps plein justifiant d'un travail antérieur d'une durée supérieure à 37 heures semaine ; 1.450 € par mois pour le travailleur à temps partiel
- Finlande : subvention de base de 26 € par jour ouvré (majoré en cas de charge d'enfants) ; s'y ajoute une allocation supplémentaire en relation avec le salaire antérieur (équivalent à 45 % de la différence entre la subvention et le salaire journalier plafonné à 2.702 € par mois)
- Allemagne : allocation variant de 56 à 67 % du dernier salaire en ce qui concerne un ménage avec enfant
- Grèce : 461,50 €
- Israël : 50 à 70 % du dernier salaire plafonné à 97 \$ par jour lors de la première demande, ce dernier montant étant plafonné à 65 \$ par jour pour les demandes subséquentes ; un revenu supplémentaire de 265 € par mois est alloué aux travailleurs isolés
- Japon : 45 à 80 % du salaire moyen des 6 derniers mois
- Kazakhstan : 87 \$ par mois
- Macédoine : 50 % des revenus moyens perçus au cours des 24 derniers mois
- Hollande : 75 % du salaire mensuel plafonné à 2185 € pendant les deux premiers mois puis 70 % du même salaire
- Pologne : Allocation de base mensuelle de 180 €, pondérée à 80% en cas d'expérience professionnelle inférieure à 5 ans et majorée à 120% en cas d'expérience professionnelle supérieure à 20 ans

- Portugal : 65 % du salaire mensuel plafonné à 1260 €
- Slovénie : 80 % du dernier salaire au cours des trois premiers mois de chômage, réduit à 60% pour les mensualités ultérieures
- Suède : allocation de base de 50\$ par jour ; majoré jusqu'à 80 % du revenu antérieur toutefois plafonné à 100 \$ par jour
- Suisse : 70 % des salaires moyens assurés (plafonnés à 126.000 CHF par ans) pour une durée de 6 ( douze) mois
- Taiwan : 60 % des revenus des 6 derniers mois
- USA : 138 à 583 \$ par semaine
- Ukraine : le montant alloué est fonction de la période assurée.
  - \*moins de 2 ans : 50% du revenu moyen
  - \*plus de 10 ans : 70% du revenu moyen.
 Ces allocations sont payées à ce taux pendant 90 jours, puis réduites à 80 % pour les 90 jours suivants et enfin réduites à 70 % pour la période ultérieures

Dans de nombreux pays le montant de l'allocation de chômage dépend aussi de la situation de famille du demandeur (épouses et enfants).

### **Conclusions :**

La politique de gestion du marché de l'emploi a pour but d'augmenter la sécurité des demandeurs d'emploi mais également d'établir un système permettant d'accompagner le travailleur dans ses choix au fil de sa carrière professionnelle.

Des mesures en matière d'enseignement et de formation destinées à répondre aux besoins du marché, la promotion et la création d'emplois sont essentiels.

Dans ce contexte, les allocations de chômage constituent une zone typique de droit public régi tant par l'approche politique de chaque pays que par la situation économique globale.

Force est ainsi de devoir constater une grande variété de systèmes en matière de gestion du marché de l'emploi.

Garantir l'amélioration de la situation économique des chômeurs, les motiver à rechercher un emploi et améliorer leurs qualifications constitue en toute hypothèse un des aspects essentiels des multiples politiques de gestion du marché de l'emploi.

### **Sujet pour l'année prochaine :**

Propriété intellectuelle et droit de la concurrence en matière de contrat de travail