

L'assurance-chômage suisse en comparaison internationale

La mise en place d'une politique du marché du travail implique de trouver un équilibre entre la sécurité sociale et la flexibilité de l'emploi. En Suisse, la participation au marché du travail est très élevée en comparaison internationale et, de ce fait, la politique de sécurité sociale est fortement axée sur l'activité professionnelle. L'assurance-chômage (AC) joue un rôle central dans un tel contexte. Elle doit représenter un compromis entre une bonne protection sociale et des mesures efficaces pour inciter à entreprendre une activité lucrative. Comment la Suisse se positionne-t-elle dans ce domaine en comparaison internationale?

1 Cela concerne aussi la Suède et la Finlande.

2 En Suisse, les chômeurs n'ont pas de délai d'attente s'ils ont un salaire mensuel à plein temps de moins de 3000 francs. Les assurés qui sont exemptés du paiement des cotisations (formation, maternité, séjour à l'étranger, maladie) ont un temps d'attente plus long.

S'il faut évaluer et comparer les prestations des assurances-chômage, le regard se tourne surtout vers les conditions donnant droit aux indemnités, leur montant et la durée maximale du droit aux prestations. Le *tableau 1* montre les paramètres de base des indemnités de chômage en Suisse, en Allemagne, en France, en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas.

Taux de couverture et conditions du droit à l'indemnité

Comparer des prestations pose d'abord la question du taux de couverture de la population active. En examinant les pays sélectionnés pour cette étude, on constate que le taux de couverture est partout élevé; en effet, à l'exception du Danemark¹, l'AC est obligatoire pour les salariés de tous les pays. Au Danemark, bien que l'affiliation à une AC soit facultative, 90% environ des personnes concernées sont assurées. Contrairement aux autres pays, le Danemark offre en plus une assurance aux travailleurs indépendants.

Partout, les personnes assurées qui ont droit à l'indemnité sont en principe celles qui se trouvent dans une situation de chômage involontaire et qui sont aptes au placement. Elles doivent aussi avoir payé des cotisations pendant un certain temps avant de s'inscrire au chômage. En Allemagne, au Danemark et en Autriche, la période de cotisation minimale exigée est de 12 mois, comme en Suisse. Les seuils d'entrée sont plus bas en France et aux Pays-Bas (4 et 6 mois). Ces cotisations autorisent, toutefois, des périodes d'indemnisation relativement courtes de 4 et 3 mois. En Suisse, les personnes qui n'ont pas pu payer de cotisations pour cause de forma-

tion, de maternité, de séjour à l'étranger ou de longue maladie notamment en sont exemptées.

Délais d'attente et périodes d'indemnisation

Il y a souvent un délai d'attente entre l'inscription au chômage et le versement d'une allocation. En Suisse et en France, le droit aux indemnités commence en règle générale après un délai d'attente d'une semaine². Par contre, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas n'ont pas de délais d'attente.

Aux Pays-Bas et en France, la période d'indemnisation correspond à celle de cotisation jusqu'à concurrence d'une valeur maximale. En Allemagne, elle correspond à la moitié de la durée de cotisation. En Suisse, actuellement, une période de cotisation de plus de 12 mois donne droit à des prestations pendant 18 mois. Le droit aux prestations des personnes de plus de 55 ans qui ont cotisé pendant 18 mois s'élève à 24 mois. Les périodes d'indemnisation maximales sur la base d'une période de cotisation de 12 mois sont bien plus basses en Allemagne et en Autriche, puisqu'elles se situent à 6 et 4,6 mois. Totalement indépendante de la période de cotisation et de l'âge, la période d'indemnisation est de 4 ans au Danemark. Ce pays offre ainsi la période d'indemnisation la plus longue; il est suivi par les Pays-Bas avec 3,2 ans et la France avec 3 ans.

La prochaine révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) resserrera en Suisse le lien entre les périodes de cotisation et d'indemnisation. Une période de cotisation de 12 mois correspondra encore à un droit à des prestations pendant 12 mois. Une période d'indemnisation de 18 mois environ présupposera une période de cotisation de 18 mois. Les personnes de plus de 55 ans qui ont versé des cotisations de manière ininterrompue pendant 2 ans seront indemnisées pendant 24 mois. Même avec ces adaptations, la Suisse maintiendra sa position dans la moyenne des pays considérés ici.

L'allongement des périodes d'indemnisation pour les chômeurs âgés, que l'on retrouve dans plusieurs pays, tient au fait que le placement de cette catégorie sociale est



Mira Schwab
Secteur Intégration/
Coordination, Direction
du travail, Secrétariat
d'État à l'économie, SECO,
Berne



Bernhard Weber
Secteur Marché du travail
et politique sociale,
Secrétariat d'État à
l'économie, SECO, Berne

Tableau 1

Panorama de l'AC en comparaison internationale

	Période de cotisation	Montant de l'indemnisation reçue en %	Période d'indemnisation maximale	Gain mensuel assuré le plus élevé en francs	Charges sociales Assujettissement à l'impôt
Suisse	12 mois au cours des 2 dernières années	80 (avec enfants et pour les bas salaires) 70 (sans enfants) <i>Brut</i>	18 mois À partir de 55 ans et après 18 mois de cotisation: 24 mois	10 500	Paiement de cotisations d'assurance sociale Les indemnités sont soumises à l'impôt.
Allemagne	12 mois au cours des 2 dernières années => droit à 6 mois	67 (avec enfants) 60 (sans enfants) <i>Net</i>	La période d'indemnisation correspond à la moitié de la période de cotisation (de 6 à 12 mois) À partir de 50 ans: 15 mois À partir de 55 ans: 18 mois À partir de 58 ans: 24 mois	8100 (anciens États fédéraux) 6800 (nouveaux États fédéraux)	Pas de charges sociales pour le bénéficiaire d'indemnités Ces dernières ne sont pas soumises à l'impôt.
France	4 mois au cours des 2 ¹ / ₃ dernières années => droit à 4 mois	75 <i>Brut</i>	La période d'indemnisation correspond à celle de cotisation (de 4 à 24 mois) À partir de 50 ans: 36 mois	17 150	Paiement de cotisations d'assurance sociale Les indemnités sont soumises à l'impôt.
Danemark	12 mois au cours des 3 dernières années	90 (mais jusqu'au plafond de la prestation) <i>Brut</i>	4 ans	Pas de limite du salaire de base, mais plafond de la prestation: maximum 2900 et minimum 2400	Paiement de cotisations d'assurance sociale Les indemnités sont soumises à l'impôt.
Pays-Bas	6 mois au cours des derniers 8,3 mois => droit à 3 mois	75 au cours des 2 premiers mois, puis 70 <i>Brut</i>	De 3 à 38 mois. À partir de 12 mois de cotisation, la période maximale d'indemnisation correspond à celle de cotisation.	5700	Paiement de cotisations d'assurance sociale Les indemnités sont soumises à l'impôt.
Autriche	12 mois au cours des 2 dernières années => droit à 4,6 mois	55 <i>Net</i>	De 4,6 à 9 mois À partir de 50 ans: 12 mois	6000	Pas de charges sociales Les indemnités ne sont pas soumises à l'impôt.

Source: MISSOC (juillet 2009); OCDE, Prestations et Salaires 2007 / La Vie économique

souvent plus difficile que celui des jeunes. Les prestations de l'AC octroyées aux chômeurs qui se trouvent juste avant la retraite sont souvent considérées comme un passage vers la rente de vieillesse.

Montant des indemnités

Dans la plupart des pays qui ont fait l'objet de l'étude, les indemnités de chômage sont calculées d'après le dernier gain obtenu. Le taux de compensation de la perte de gain est différent selon les pays et varie de 55% en Autriche à 90% au Danemark. Avec des taux de 70% et de 80%, la Suisse se trouve dans la moyenne avec la France et les Pays-Bas. Il faut savoir que ces différences ne permettent d'évaluer que très sommairement la générosité des indemnités de chômage, parce que les bases de calcul applicables et le traitement que le fisc leur réserve sont différents d'un pays à l'autre.

Le gain assuré maximum est d'importance capitale. Il ressort du *tableau 1* que le salaire mensuel brut le plus élevé assuré en Suisse est de 10 500 francs. Dans le même ordre de grandeur, le plafond se situe à 8100 francs net en Allemagne. En revanche, il est

nettement supérieur en France puisqu'il s'élève à 17 000 francs. Ces plafonds élevés signifient que la protection de l'AC dans ces pays s'étend à la classe moyenne (supérieure). Cela n'est pas le cas aux Pays-Bas, où le salaire mensuel assuré le plus élevé est de 5800 francs. Au Danemark, ce sont seulement les gains nettement au-dessous de la moyenne qui sont assurés intégralement, le gain assuré implicite maximum se situant à 3220 francs³.

Comparaison harmonisée des prestations

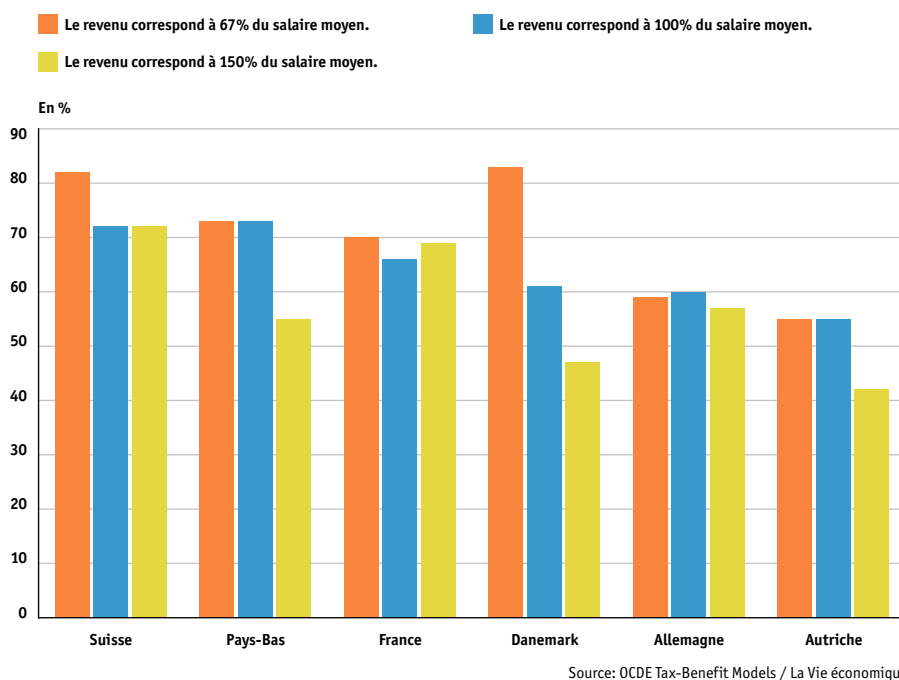
Les indications ci-dessus montrent que les prestations de l'AC sont tellement différentes qu'il n'est pas possible de faire un simple parallélisme entre pays. Pour harmoniser les comparaisons, l'OCDE a procédé à une modélisation des éléments mentionnés ci-dessus, ainsi que d'autres systèmes; elle a évalué la part du revenu net initial compensée par l'AC d'une personne au chômage. Le *graphique 1* présente les taux de compensation de différents revenus nets pour des personnes au chômage depuis peu.

Cette comparaison, qui prend pour exemple les personnes sans charge de famille,

3 Au Danemark, ce n'est pas le salaire de base qui constitue la limite, mais un montant maximal (2900 francs) et un montant minimal (2400 francs) de la prestation mensuelle.

Graphique 1

Taux nets de compensation du salaire au début du chômage pour les personnes vivant seules sans charge de famille en 2008



montre que, dans l'ensemble, les prestations de l'AC suisse sont élevées. Le taux de compensation se situe au-dessus de 80% pour les bas revenus, un niveau que seul le Danemark atteint. En ce qui concerne les salaires moyens, le taux de compensation se situe à 70% environ, comme aux Pays-Bas et en France. Les bénéficiaires de revenus élevés sont très bien assurés en Suisse comme en France puisque la compensation du revenu s'élève à 70%. En queue de peloton, on trouve l'Allemagne et l'Autriche avec une compensation du revenu de 60% voire 55% pour les revenus moyens et bas. À cela s'ajoute que, dans ces deux pays, la période d'indemnisation est nettement plus courte que dans les autres pays comparés.

Ces résultats doivent bien entendu être interprétés avec la prudence nécessaire, parce qu'aujourd'hui, les modèles ne peuvent pas tenir compte précisément de toutes les autres prestations sociales telles que les allocations au logement, les prestations d'assistance pour l'accueil extra-familial des enfants, les subventions pour les primes des caisses-maladie, etc.

Le niveau de prestations offert aux chômeurs de longue durée par les assurances sociales est difficile à intégrer dans un modèle. Dans la plupart des pays, après l'épuisement du droit aux indemnités de l'AC, des systèmes qui prennent en compte les besoins minimaux des personnes concernées et de leur ménage entrent en jeu avec pour but d'assurer leur subsistance. En Suisse,

c'est l'aide sociale qui remplit cette fonction.

Si l'on évalue les prestations de l'AC suisse au moyen du taux net de compensation du revenu, on peut en déduire que notre assurance offre une protection sociale élevée en comparaison internationale. Cela étant, un aménagement trop généreux des prestations d'assurance risque d'entraver une réinsertion rapide sur le marché de l'emploi. Des indemnités élevées augmentent implicitement le salaire (que l'on nomme taux du salaire de réserve) pour lequel une personne au chômage est prête à accepter un nouvel emploi. Cela peut prolonger la durée du chômage et même favoriser celui de longue durée. Pour contrecarrer ces effets, les systèmes d'AC qui offrent de bonnes prestations doivent instaurer des mécanismes d'activation particulièrement efficaces sous forme de mesures de soutien et d'incitations, mais aussi infliger des sanctions.

Rôle d'une politique active de l'emploi

L'activation des chômeurs commence par des mesures qui renforcent l'initiative personnelle, augmentent l'intensité des recherches et préservent ou améliorent les chances sur le marché du travail. Accompagnée d'efforts intenses de placement, la période d'octroi des allocations de chômage doit être aussi courte que possible. Une politique active de l'emploi se fonde sur le principe des «obligations mutuelles» qui, s'il n'est pas respecté, peut déboucher sur des sanctions, comme la suppression des indemnités journalières, qui peut aller jusqu'à trois mois. Ainsi, on ne reçoit pas passivement des allocations de chômage, mais on est amené à participer à des mesures actives et à tenir ses engagements.

Les mesures de politique active de l'emploi sont appréhendées différemment au niveau international, mais elles ont pris une place considérable dans la plupart des pays développés au cours des dix à vingt dernières années. L'intensification des recherches par des contacts réguliers avec l'office du travail, leur contrôle étroit, la mise en place de plans d'action individuels et l'attribution directe de postes vacants aux chômeurs sont les éléments primordiaux d'une politique active de l'emploi.

En Suisse aussi, les dispositions sur l'assistance et le contrôle lors de la recherche d'emploi obéissent à des règles claires:

1. *Inscription à l'office du travail*: comme dans la plupart des pays, l'inscription dans les offices régionaux de placement (ORP) et la vérification de l'aptitude à l'emploi sont des conditions sine qua non pour

l'octroi d'une allocation de chômage. La situation personnelle des demandeurs d'emploi est examinée afin de proposer des postes vacants le plus rapidement possible.

2. *Recherche de travail obligatoire*: les chômeurs motivés et autonomes sont relativement efficaces dans leur recherche de travail, alors que d'autres ont besoin d'une prise en charge et d'un soutien spécifiques. En Suisse aussi, la recherche de travail est un élément important de la politique d'activation et elle est encadrée et contrôlée systématiquement. Le nombre d'offres à présenter dépend de la situation personnelle du chômeur et du marché local de l'emploi. En Suisse, on exige entre quatre et dix recherches d'emploi, qui doivent être présentées personnellement une fois par mois lors des entretiens de conseil et de contrôle. Les chômeurs doivent montrer leurs offres de services et une liste des employeurs avec lesquels ils ont pris contact.
3. *Attribution d'un poste vacant*: le conseiller ORP peut directement assigner une des personnes dont il a la charge à un poste vacant afin d'éviter qu'elle ne se retrouve au chômage. L'assignation directe sert aussi à tester la volonté de travailler du demandeur d'emploi et peut même, si les circonstances s'y prêtent, accélérer la réinsertion professionnelle.
4. *Entretiens de contrôle et plan d'action individuel*: les entretiens de contrôle ont lieu une fois par mois en moyenne. Un plan d'action individuel est mis sur pied au plus tard au bout de trois mois; il contient toutes les recherches que le demandeur d'emploi doit faire.
5. *Assignation de mesures relatives au marché du travail (MMT)*: la participation aux MMT est obligatoire si elle a été ordonnée par le conseiller ORP. Les recherches de travail doivent se poursuivre durant cette période.

En appliquant rigoureusement cette politique du marché du travail active, on peut augmenter l'efficacité des recherches d'emploi. Ainsi, on limite les conséquences négatives que de bonnes prestations d'assurance ont sur la durée du chômage. Comme le montre une comparaison des politiques actives du marché du travail réalisée par l'OCDE, la Suisse dispose des instruments nécessaires dans ce domaine⁴. Pour les optimiser, elle a participé à une revue thématique de l'OCDE sur la politique active du marché du travail, dont les résultats seront présentés cette année.

Conclusion

La comparaison faite ici montre que, bien que les éléments de base présentent des points communs, il existe, au niveau international, de nombreuses variantes dans l'aménagement des différents systèmes de sécurité sociale prévus en cas de chômage. En comparaison européenne, l'AC suisse offre une couverture à court terme d'un niveau élevé aux personnes sans emploi grâce à la compensation de la perte de gain. En parallèle, notre AC pratique systématiquement une politique de l'emploi active, qui permet de combattre le chômage de longue durée.

La Suisse occupe une position médiane pour ce qui est de la période d'indemnisation. Des pays comme le Danemark, les Pays-Bas ou la France sont plus généreux, alors que l'Allemagne et l'Autriche connaissent des périodes d'indemnisation nettement plus courtes. Cependant, étant donné la complexité des systèmes, on ne peut pas évaluer sérieusement la couverture des personnes au chômage pendant de nombreuses années; en effet, des systèmes très différents sont appliqués selon les pays à la fin du versement des indemnités de chômage.

La révision de la LACI devrait entraîner de nombreux débats cette année en ce qui concerne le niveau et la durée de l'assistance aux chômeurs, d'autant qu'elle prévoit, outre une augmentation des cotisations, de réduire par endroits les prestations. La pertinence de ces réductions suscitera sans aucun doute des discussions animées. En observant la situation qui prévaut dans d'autres pays, on parvient à mieux comprendre celle de la Suisse. Il faut pourtant se méfier des conclusions trop hâtives: l'évaluation des prestations de l'AC implique de connaître le contexte qui entoure le système. Il est important de savoir, par exemple, que la Suisse, comme les pays nordiques, dispose d'un marché du travail souple et peu réglementé. Une assurance-chômage bien conçue peut constituer une contrepartie appropriée, en particulier lorsqu'elle parvient, au moyen d'une politique active du marché du travail, à limiter efficacement les répercussions négatives que peuvent avoir les bonnes prestations. ■

⁴ Voir OCDE, Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007, chapitre 5: Activation des chômeurs: ce que font les pays.