

Ce document est basé sur les articles rédigés par les correspondants du réseau SYSDM. Les articles nationaux n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs

Commission européenne

Lieve Engelen (DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Unité C.1)

Réseau SYSDM

Belgique: Robert Plasman, DULBEA - Université de Bruxelles
Bruxelles

Bulgarie: Pobeda Loukanova, Académie bulgare des sciences
Sofia

République tchèque: Daniel Münich, CERGE-EI - Center for Economic Research & Graduate Education (Centre de recherches économiques de l'Université Charles) - Economics Institute (Institut d'économie de l'Académie tchèque des sciences)
Prague

Danemark: Per Kongshøj Madsen, CARMA (Centre de recherches sur le marché du travail), Aalborg Universitet (Université d'Aalborg)
Aalborg

Allemagne: Kurt Vogler Ludwig, Economix Research & Consulting
Munich

Estonie: Reelika Leetmaa, Praxis Center for Policy Studies
Tallinn

Irlande: Jerry Sexton, Consultant en économie
Dublin

Grèce: Dimitris Karantinos, EKKE - Centre national de recherche en sciences sociales
Athènes

Espagne: Elvira González Gago, Centro de Estudios Económicos Tomillo, SL
Madrid

France: Sandrine Gineste, Bernard Brunhes Consultants
Paris

Italie: Giuseppe Ciccarone, Fondazione G. Brodolini (Fondation Giacomo Brodolini)
Rome

Chypre: Louis N. Christofides, Université de Chypre
Nicosia

Lettonie: Alfreds Vanags, BICEPS - Baltic International Centre for Economic Policy Studies
Riga

Lituanie: Boguslavas Gruževskis and Inga Blaziene, Institut de recherche sur le travail et les affaires sociales
Vilnius

Luxembourg: Patrick Thill, CEPS/INSTEAD - Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development
Differdange

Hongrie: Zsombor Cseres-Gergely, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet (Institut d'analyses politiques de Budapest) et Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtudományi Intézet (Institut d'études économiques de l'Académie hongroise des sciences, HAS)
Budapest

Malte: Manwel Debono, Centre for Labour Studies (Centre d'études du travail), Università ta' Malte (Université de Malte)
Msida

Pays-Bas: Sonja Bekker, Universiteit van Tilburg (Université de Tilburg)
Tilburg

Autriche: Ferdinand Lechner, Lechner, Reiter & Riesenfelder OEG
Vienne

Pologne: Łukasz Sienkiewicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (Ecole d'économie de Varsovie)
Varsovie

Portugal: Nádja Nogueira Simões, DINÂMIA - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica (Centre de recherche sur le changement socioéconomique)
Lisbonne

Roumanie: Cătălin Ghinăru, National Labour Research Institute (Institut national de recherche sur le travail)
Bucarest

Slovénie: Miroljub Ignjatović, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani (Faculté des sciences sociales, Université de Ljubljana)
Ljubljana

Slovaquie: Luboš Vagač, Centrum pre hospodársky rozvoj (Centre pour le développement économique)
Bratislava

Finlande: Robert Arnkil, Työelämän tutkimuskeskus Tampereen yliopisto (Centre de recherche sur le travail, Université de Tampere)
Helsinki

Suède: Dominique Anxo, CELMS - Centre for European Labour Market Studies (Centre d'études du marché du travail européen)
Göteborg

Royaume-Uni: Kenneth Walsh, TERN - Formation & Employment Research Network
Kidderminster

Croatie: Sanja Crnković-Pozaić, Consultant indépendant
Zagreb

Islande: Sveinn Agnarsson, Hagfræðistofnun, Háskóli Íslands (Institut d'études économiques, Université d'Islande)
Reykjavik

Ancienne République Yougoslave de Macédoine: Nikica Mojsoska-Blazevski, School of Business Economics and Management, Université-Collège américain-Skopje
Skopje

Turquie: Hakan Ercan, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (Université technique du Moyen Orient)
Ankara

Serbie: Mihail Arandarenko, FREN - Fond za razvoj ekonomske nauke (Fondation pour l'avancement des sciences économiques)
Belgrade

Norvège: Sissel C Trygstad, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning (Institut Fafo d'études du travail et de recherche sociale)
Oslo

RÉSEAU DES SERVICES DE L'OEE

GHK Consulting Limited
30 St Paul's Square
Birmingham
B3 1QZ
Royaume-Uni

Tél: +44 (0)121 233 8900
Fax: +44 (0)121 212 0308
E-mail: eeo@ghkint.com

Directeur: Roger Sumpton

Administrateurs: Jo Hawley et Caroline Lambert

Rédacteurs: Claire Duchemin, Anna Manoudi et David Scott

Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi

**L'adaptation des systèmes d'indemnisation du chômage au cycle
économique, 2011**

SOMMAIRE

1. Introduction.....	1
1.1 Contexte européen.....	1
2. Les systèmes d'AC et les incitations à l'emploi dans les pays de l'OEE.....	7
2.1 La structuration et le financement des systèmes d'AC	7
2.2 Droits et critères d'éligibilité – qui est éligible à l'allocation chômage?	11
2.3 Le niveau et la durée des allocations chômage et la question du «piège des prestations».....	16
2.4 Forces et faiblesses des systèmes nationaux d'AC	22
3. Réformes des AC pendant la crise.....	25
3.1 Réformes et ajustements des systèmes d'AC pendant la crise économique	25
3.2 Motivations de l'adaptation des systèmes d'assurance chômage et évaluation initiale de l'efficacité des réformes	41
3.3 Durée d'application des mesures.....	48
4. Les priorités de réforme d'Europe 2020.....	51
4.1 Mesures visant à renforcer les politiques d'activation et les PAMT.....	52
4.2 Elargir l'accès aux prestations et «rendre le travail payant».....	56
4.3 Autres réformes.....	59
5. Conclusions.....	60

1. Introduction

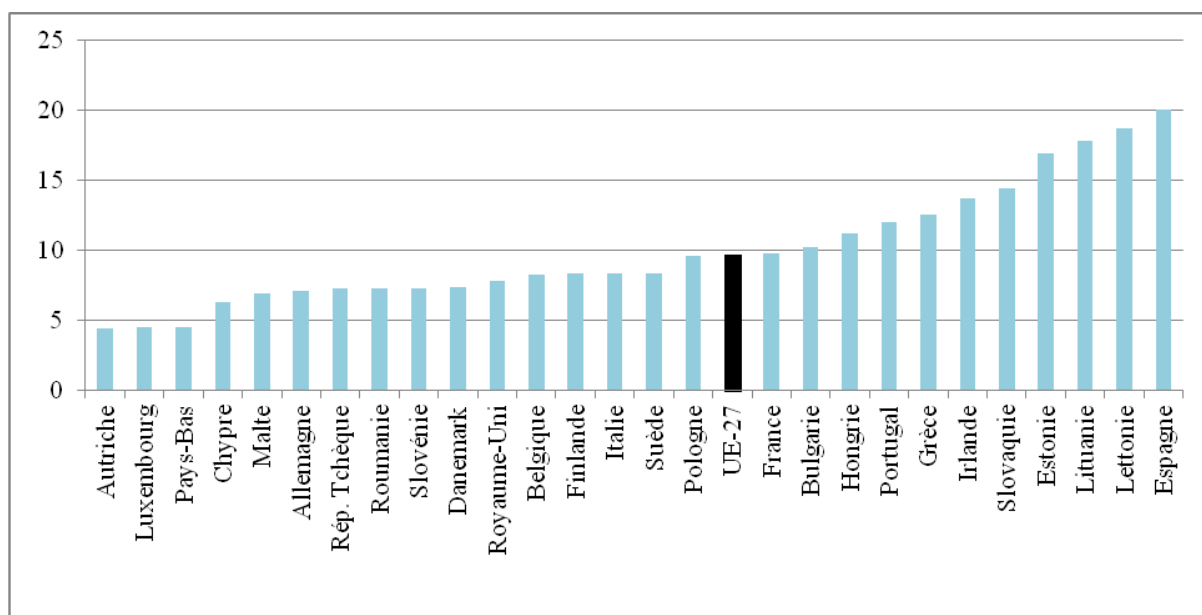
En juillet 2011, l'Observatoire européen de l'emploi (OEE) a demandé aux correspondants du réseau SYSDÉM de préparer 33 articles nationaux sur le thème de l'adaptation des systèmes d'indemnisation du chômage au cycle économique. Ce document synthétise les messages clés se dégageant de ces articles et établit des liens avec le développement des politiques, les études et les données collectées au niveau européen et international. Les articles nationaux contiennent des précisions sur les développements au niveau national évoqués dans ce rapport; ils sont disponibles sur le site Web de l'OEE (<http://www.eu-employment-observatory.net/>).

Cette synthèse est articulée en quatre sections, conformément à la structure des articles nationaux. Le reste de cette section liminaire contient une description du chômage et de la dépense au titre des politiques du marché du travail en Europe, qui est fondée sur les données collectées au niveau européen. La section 2 examine les différents systèmes d'allocations chômage (AC) et d'incitations à l'emploi introduits dans les 33 pays couverts par l'OEE, y compris par exemple la manière dont est traitée la question des pièges de l'assistanat et de la dépendance des prestations. La section 3 passe en revue les différentes réformes des systèmes d'AC mises en œuvre à travers l'Europe pendant la crise économique et s'intéresse aux raisons pour lesquelles ces réformes ont été décidées et aux premières indications de leur efficacité. La section 4 examine les réponses nationales aux priorités en matière de réforme identifiées dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Enfin, une section de conclusion résume les messages clés émergeant des articles nationaux.

1.1 Le contexte européen

La crise financière et économique mondiale qui a débuté à l'automne 2008 a eu un impact dramatique sur les marchés du travail européens, bien que dans quelques pays les marchés du travail aient dans un premier temps fait preuve d'une bonne résilience. Entre 2008 et 2010, le taux moyen de chômage dans l'UE-27 a augmenté, passant de 7,2 % à 9,7 %, soit une hausse de 1,5 point. Cependant, les performances des Etats membres ont été fort disparates: en 2010, le taux de chômage dans l'UE était d'entre 4,4 % en Autriche et 20,1 % en Espagne, ce qu'illustre le graphique 1 ci-dessous.

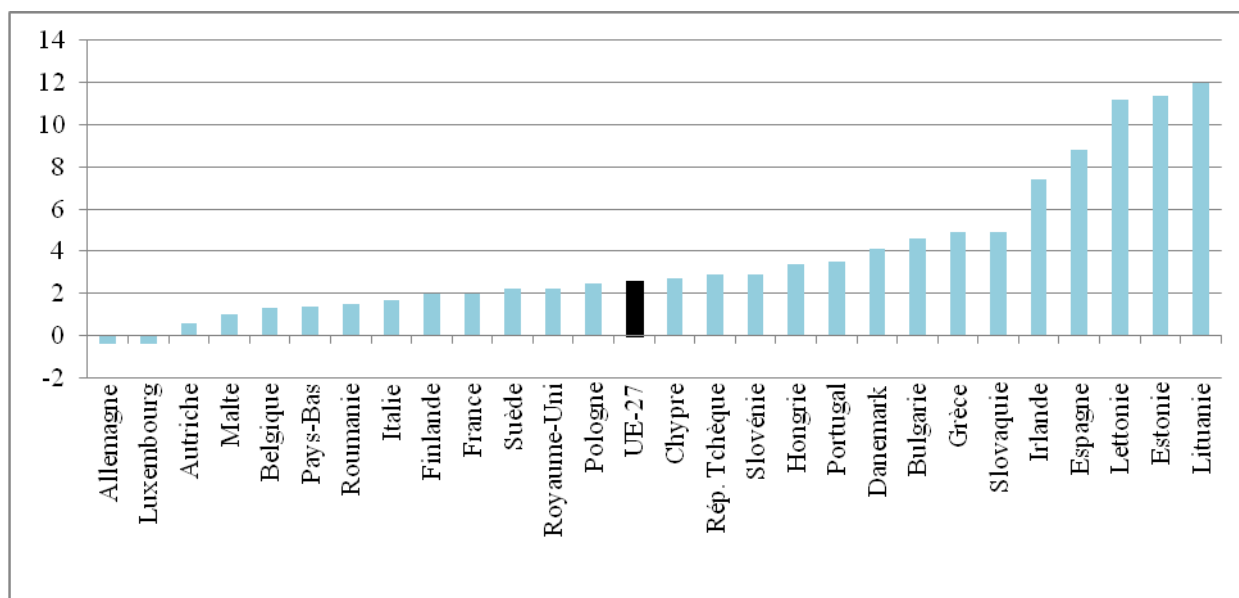
Graphique 1 – Taux de chômage en 2010 (moyenne annuelle, %)



Source: Eurostat, LFS

Les marchés du travail les plus affectés par la crise ont été ceux de l'Irlande, de l'Espagne, de la Lettonie, de l'Estonie et de la Lituanie, enregistrant une progression du taux de chômage de l'ordre de 7,4 à 12 points entre 2008 et 2010, ce qu'illustre le graphique 2 ci-dessous.

Graphique 2 – Ecart dans le taux de chômage entre 2008 et 2010 (en points)



Source: Eurostat, LFS

Réagissant face aux taux de chômage élevés engendrés par la récession, les pays européens ont rapidement augmenté leur dépense dans les politiques du marché du travail (PMT). Celles-ci comprennent d'une part les politiques actives du marché du travail (PAMT) visant à

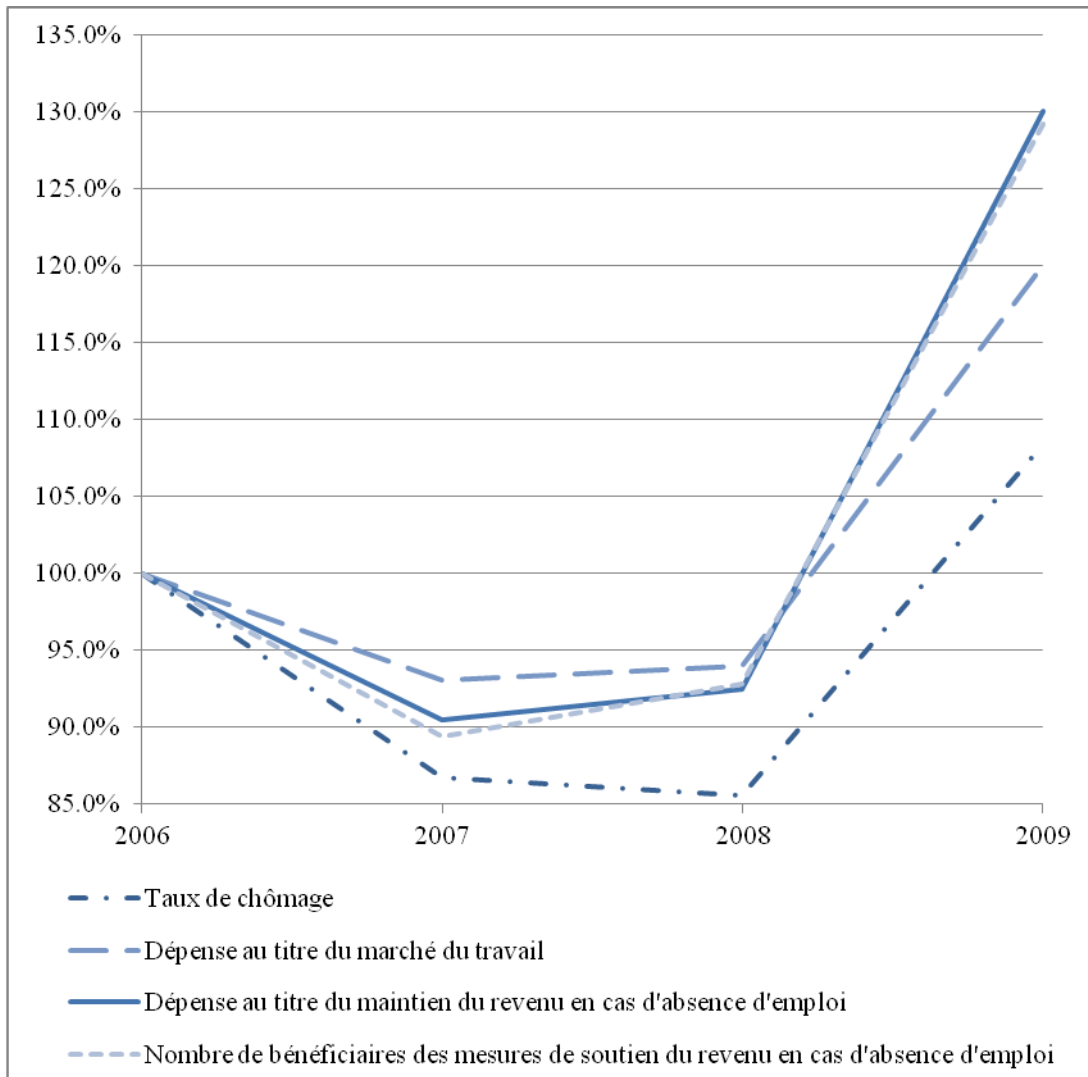
aider les demandeurs d'emploi à se réinsérer et les mesures passives du marché du travail dont le but est de sécuriser le revenu de ceux qui sont en dehors du marché du travail. Parmi les mesures passives du marché du travail, le «maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi»¹ est défini comme les aides financières visant à compenser les individus pour la perte de leur rémunération ou salaire et à les soutenir pendant leur recherche d'emploi. Il est composé principalement des allocations chômage, mais peut contenir également d'autres dispositifs tels que les indemnités de chômage partiel, les indemnités spéciales ou exceptionnelles.

Globalement, la dépense au titre du maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi dans l'UE-27 est passée de 0,87 % à 1,32 % du PIB entre 2007 et 2009. Cependant, cette augmentation n'a pas entraîné de réduction du budget réservé aux autres politiques en faveur de l'emploi telles que les PAMT: en effet, la dépense totale liée au marché du travail dans l'UE-27 a également progressé de 1,60 % du PIB en 2007 à 2,17 % du PIB en 2009.

Comparée à l'évolution du taux de chômage dans l'UE-27, l'augmentation des dépenses liées au marché du travail - et en particulier de la dépense au titre du maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi - a été plus marquée, comme l'illustre le graphique 3 ci-dessous. Cela suggère qu'une majorité des Etats membres ont mobilisé des ressources pour le maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, en vue d'amortir l'impact social de la récession.

¹ Référence est faite ici à la catégorie 8 de l'Eurostat relative aux dépenses du marché du travail «Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi» afin d'utiliser des données comparables pour tous les Etats membres de l'UE.

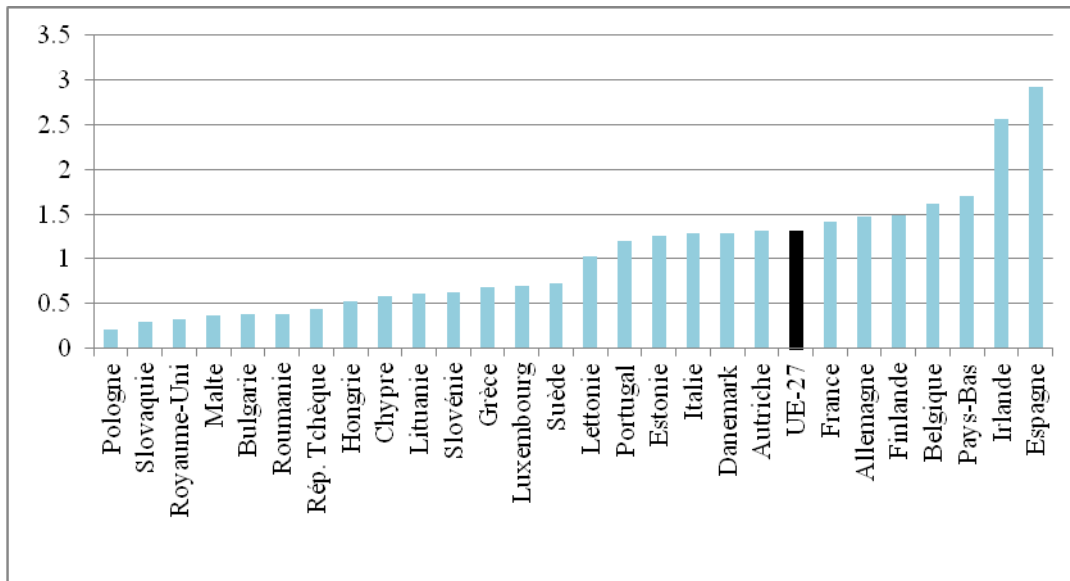
Graphique 3 – Evolution du chômage et des politiques du marché du travail entre 2006 et 2009 dans l'UE-27 (en %, par rapport au niveau de 2006)



Source: Eurostat (dernières données disponibles, août 2011)

Cependant, il existe d'importants écarts entre les pays de l'UE en termes de dépenses dans les dispositifs de maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi en proportion du PIB, de coût moyen des mesures par participant et de tendances. Ainsi, par exemple, la dépense au titre du maintien et du soutien du revenu en cas d'absence d'emploi en proportion du PIB allait de 0,21 % en Pologne à 2,92 % en Espagne en 2009, la moyenne dans l'UE-27 avoisinant 1,32 %. L'Espagne et l'Irlande ont toutes deux dépensé plus de 2 % de leur PIB dans ce type de mesure en 2009, ce qu'illustre le graphique 4 ci-dessous.

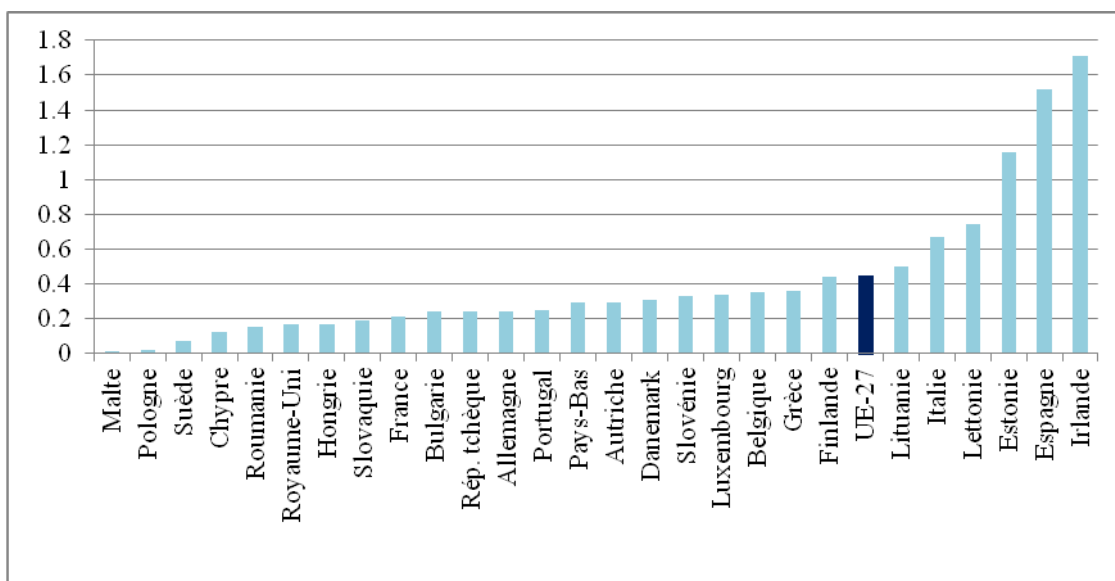
Graphique 4 – Dépense au titre du maintien et du soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, en pourcentage du PIB en 2009



Source: Eurostat

Tous les pays l'UE ont enregistré une augmentation de leur dépense au titre du maintien et du soutien du revenu en cas d'absence d'emploi en pourcentage du PIB pendant la période 2007-2009, avec une augmentation moyenne de 0,45 point. En Lituanie, Italie, Lettonie, Estonie, Espagne et Irlande, les augmentations enregistrées ont été supérieures à la moyenne de l'UE-27, et particulièrement marquées dans les trois derniers de ces pays, comme le montre le graphique 5 ci-dessous.

Graphique 5 – Hausse des dépenses au titre du maintien et du soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, en pourcentage du PIB en 2007 et 2009 (en points)

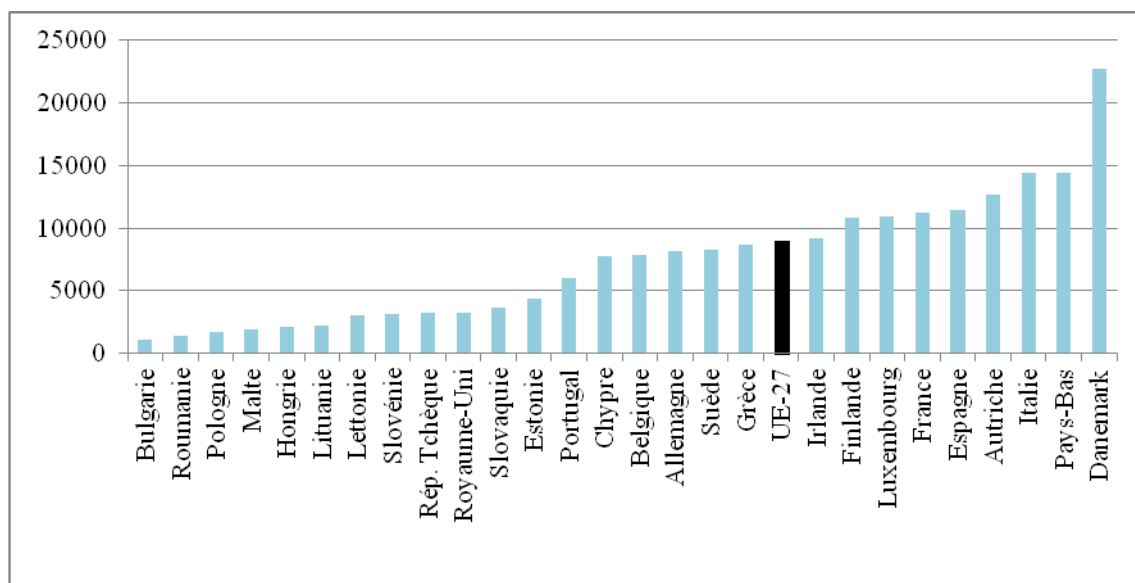


Source: Eurostat

Les écarts entre les niveaux de dépense à travers les pays sont liés aux variations dans le coût moyen des dispositifs de soutien du revenu en cas d'absence d'emploi. Ainsi, par exemple, les allocations chômage sont calculées de différentes manières d'un pays à l'autre. La durée de l'allocation, son niveau et les critères d'éligibilité varient selon les systèmes nationaux, un aspect examiné de manière plus approfondie plus loin.

Dans l'UE, les coûts moyens des dispositifs de maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi sont de l'ordre de 9 000 EUR par an et par participant, le coût moyen le plus faible de ces dispositifs étant enregistré en Bulgarie et le plus élevé au Danemark, comme le montre le graphique 6 ci-dessous. Les coûts moyens par an et par participant à travers l'UE-27 sont restés globalement inchangés depuis 2007, bien que ces coûts moyens aient augmenté de plus de 1 000 EUR en Slovaquie, Espagne, Lettonie, Finlande, Danemark et Estonie, alors qu'une baisse significative de plus de 2 600 EUR était enregistrée en Slovénie.²

Graphique 6 – Coût moyen des dispositifs de maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi en EUR par an et par participant en 2009



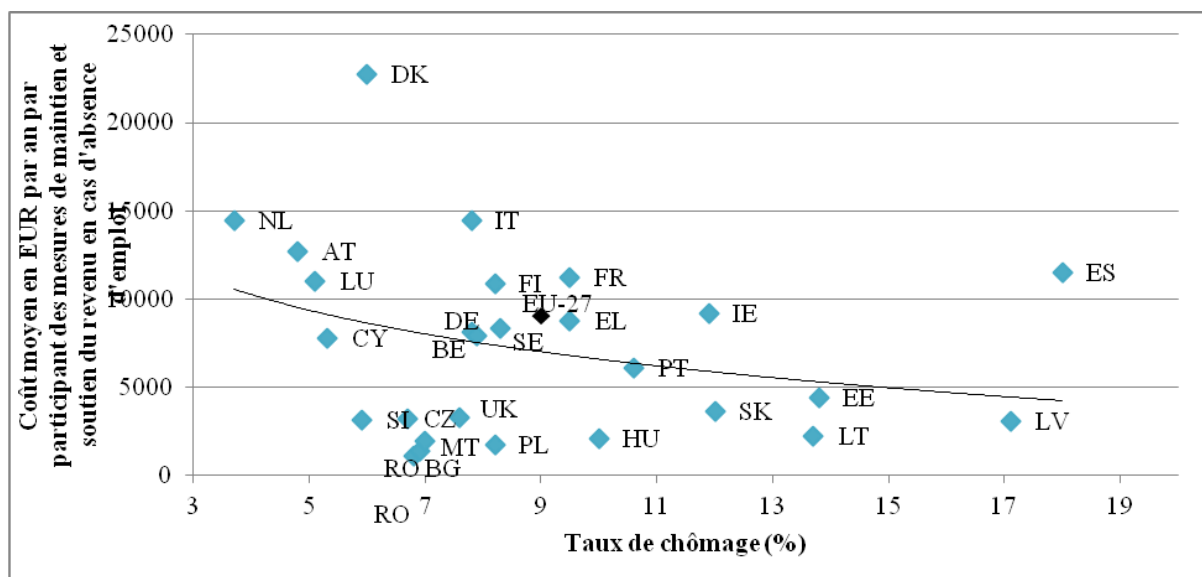
Source: Eurostat

Il est intéressant de noter que le coût moyen de ces mesures par participant et par an n'est pas nécessairement lié au niveau de chômage. Ainsi, par exemple, comme le montre le graphique

² Par ailleurs une baisse très significative, de 9 000 EUR, a été enregistrée au Luxembourg. Néanmoins, ce chiffre est si élevé qu'il est possible que la donnée ne soit pas fiable.

7 ci-dessous, l'Autriche et l'Espagne, deux pays ayant de taux de chômage très différents, ont des coûts moyens par participant similaires.

Graphique 7 – Taux de chômage et coût moyen des dispositifs de maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi en EUR, par an et par participant en 2009



Source: Eurostat

Les pays européens diffèrent donc nettement en termes de montant des prestations, ainsi que de composition et de conception de leurs systèmes d'AC. Quelques pays ont eu traditionnellement recours plus que d'autres à des allocations chômage élevées. Ces différences sont principalement liées aux différences dans la taille et l'organisation de l'Etat-providence et à un différent cadre institutionnel global pour la fourniture aux chômeurs d'une aide au revenu. La section suivante dresse un tableau des approches adoptées par les 33 pays couverts par ce rapport pour l'octroi des allocations chômage.

2. Systèmes d'AC et incitations à l'emploi dans les pays de l'OEE

2.1 La structuration et le financement des systèmes d'AC

Parmi les 33 pays de l'OEE, il apparaît qu'une majorité de systèmes d'AC sont basés sur les cotisations des salariés et/ou des employeurs. Il n'y a qu'aux **Pays-Bas** que le système d'AC soit financé par les seuls employeurs. Dans ce pays, un accord tripartite intervenu en 2009 entre gouvernement et partenaires sociaux entérine l'exonération des cotisations de la part des salariés. En contrepartie, les partenaires sociaux se sont mis d'accord pour que l'augmentation des salaires en 2009 n'excède pas celle de 2008.

Le financement et les cotisations par les Etats (provenant, par exemple, de revenus fiscaux) aux systèmes d'AC sont moins répandus, bien qu'il existe certaines formes de cotisations étatiques aux systèmes d'AC ou à d'autres systèmes d'aide aux revenus en Belgique, au Danemark, en Allemagne, à Chypre, au Luxembourg, en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Suède et dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM). En **Suède**, par exemple, le système public d'assurance chômage est géré par les caisses d'assurance chômage des syndicats mais il est régulé et subventionné par l'Etat. Alors que les cotisations des caisses des syndicats couvrent environ 30 % des coûts, c'est l'Etat qui subventionne les 70 % restants. Au **Danemark** aussi, les cotisations étatiques jouent un rôle important pour permettre aux 27 caisses d'assurance chômage du pays de faire face à l'accroissement de la demande en période de chômage élevé. Elles sont également un facteur contribuant de façon significative à la stabilisation automatique de la charge fiscale au sein de la macro-économie danoise. Les membres des caisses d'assurance chômage sont uniquement obligés de payer une cotisation fixe, indépendamment du niveau réel de chômage global ou du risque spécifique de chômage pour la caisse d'assurance chômage concernée. La part de financement public dépend par contre du nombre total de chômeurs. En période de chômage élevé, comme au début des années 90, la part du gouvernement monte jusqu'à 80 %, alors qu'elle tombe à moins de 50 % en période de croissance économique. De la même façon, en **Hongrie**, le système d'AC est basé sur les caisses d'assurance et financé par des cotisations, auxquelles viennent s'ajouter des fonds du budget de l'Etat si le paiement des allocations dépasse le montant des cotisations. En **Pologne**, la principale source de financement des allocations chômage est la Caisse du travail, à laquelle les employeurs paient des cotisations se montant à 2,45 % des salaires bruts. Un financement additionnel est fourni par des projets soutenus par l'UE et des contributions budgétaires.

Dans un certain nombre de pays (ex. Bulgarie, Danemark, Finlande, Suède), il existe des structures parallèles d'assurance chômage, en partie obligatoire et en partie volontaire. Par exemple en **Bulgarie**, le système social d'assurance chômage comprend un système étatique obligatoire et un système privé volontaire. En **Finlande**, la façon la plus commune d'obtenir une AC est d'être membre de l'une des 30 caisses d'assurance chômage, ce qui demande le paiement d'une cotisation annuelle de 1 à 2 % du salaire brut du salarié. Pour ceux qui n'appartiennent pas à une caisse, il existe une allocation chômage de base attribuée par la Sécurité sociale (KELA).

De plus, dans la plupart des pays, il existe des systèmes complémentaires d'AC et/ou d'aide sociale. Premièrement, dans certains pays l'AC elle-même est constituée de deux parties: une partie liée aux cotisations (financée par les cotisations patronales et salariales) et une partie aide sociale (financée généralement par des taxes et le budget de l'Etat). C'est le cas, par exemple, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Irlande, à Malte et au Portugal. En **Irlande**, le système d'AC a deux composantes principales, impliquant deux types différents de paiement d'allocations. Tout d'abord, un système d'aide financé à partir de la Caisse nationale d'assurance sociale, appelé «Allocation de demandeur d'emploi», pour les chômeurs qui ont cotisé auparavant à cette caisse sur une base de travail hebdomadaire (cotisations PRSI). Ensuite, pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une telle caisse d'assurance, ou dont les droits au PRSI sont insuffisants ou caducs, il est possible de demander une «indemnité de demandeur d'emploi». Le coût de cette indemnité est financé par le Trésor public. En **Espagne**, le système d'AC est composé d'un volet cotisant et d'un volet assistance: le volet cotisant s'applique aux travailleurs qui ont payé des cotisations pendant une période suffisante, ont terminé leur contrat de travail et ont donc droit à l'allocation chômage. Le volet assistance concerne les personnes qui ont épuisé leur allocation chômage et est appelé subvention chômage.

Deuxièmement, en plus des allocations chômage, les aides sociales fournissent un «filet de sécurité» pour les personnes qui ne sont pas éligibles à l'AC ou dont l'AC a expiré, afin de s'assurer qu'elles aient un peu de revenus et de les protéger contre une pauvreté encore plus marquée. Ces systèmes prennent encore plus d'importance dans le contexte d'une crise économique, quand un nombre croissant de familles sont confrontées à une diminution des revenus. Ces aides sont généralement financées par l'Etat et liées au niveau de revenus. De plus, la durée de paiement des aides sociales tend à être illimitée. Par exemple en **Espagne**, en plus de l'AC et de l'indemnisation du chômage, il existe le revenu d'insertion active (*renta de inserción activa*), qui est une allocation sociale liée à la formation et à la recherche active d'un emploi. En **Estonie**, en plus des allocations chômage, les chômeurs ont droit à des allocations de subsistance liées à leur niveau de revenus, qui sont allouées par les communes.

En **Italie**, comme on peut le constater dans l'encadré ci-dessous, il existe trois types d'allocation, suivant la situation de l'individu concerné.

Encadré 1: Allocations chômage en Italie

En **Italie**, le système d'AC se caractérise par trois types d'allocation:

- 1) l'allocation de chômage partiel attribuée en cas de réduction temporaire du temps de travail ou suspension de l'activité économique (*Cassa Integrazione Guadagni*, systèmes CIG);
- 2) l'allocation de chômage intégral attribuée aux travailleurs licenciés, dans le cas de licenciements individuels ou collectifs (respectivement indemnités chômage ou de «mobilité»);
- 3) les régimes spéciaux couvrant des secteurs caractérisés par un haut niveau d'emploi saisonnier (agriculture et construction).

Le système est financé par une assurance, autrement dit grâce au paiement de cotisations sociales salariales et patronales.

Il existe également des systèmes particuliers d'allocations chômage (*ammortizzatori sociali in deroga*) qui sont financés par les taxes générales. Le recours à de tels systèmes s'est considérablement accru pendant la crise. Le système italien n'inclut pas d'allocation universelle basée sur le niveau de revenus, sauf pour les plus de 65 ans. De plus, les travailleurs indépendants et les travailleurs collaborant à un projet ne sont pas couverts par les systèmes ordinaires qui sont uniquement accessibles aux salariés.

La responsabilité de l'administration et de la gestion des systèmes d'AC relève généralement des services publics de l'emploi, nationaux et/ou régionaux. C'est le cas, par exemple, en Estonie, Grèce, Autriche, Roumanie, Croatie, Islande et Norvège. En **Lettonie** et en Slovaquie, il existe des «agences d'assurance sociale» qui gèrent l'assurance chômage. A **Malte**, les allocations chômeurs sont allouées par le Département de la sécurité sociale (SSD), alors que pour réclamer une telle allocation une personne doit s'enregistrer comme demandeur d'emploi auprès de la Corporation pour l'emploi et la formation (ETC), l'équivalent du SPE anglais. Ainsi la gestion du système d'AC à Malte est prise en charge à la fois par le SPE et par le SSD.

Dans certains pays, les partenaires sociaux sont également impliqués dans le système d'AC (ex. en Belgique, France, Islande et Suède). C'est particulièrement notable en **France**, où le système d'indemnisation du chômage est géré par les partenaires sociaux via l'UNEDIC, une

fondation composée des principaux partenaires sociaux français. L'attribution des responsabilités est également inhabituelle: avec l'accord du Ministère de l'emploi, les partenaires sociaux français peuvent décider des règles de compensation et de financement, alors que dans la plupart des autres Etats membres celles-ci sont généralement fixées par l'Etat, les partenaires sociaux jouant un rôle consultatif.

2.2 Droits et critères d'éligibilité – qui est éligible à l'allocation chômage ?

Les demandeurs de l'AC sont soumis à des conditions à la fois pour l'ouverture de leurs droits et pour leur éligibilité. L'OCDE définit les conditions d'ouverture de droits comme celles qui restreignent les allocations aux personnes ayant cotisé suffisamment longtemps ou bien ayant de faibles revenus (suivant le type d'allocation), alors que les conditions d'éligibilité sont en relation avec la capacité à reprendre le travail rapidement, ainsi qu'à engager des démarches actives pour la recherche d'un emploi et à remplir certaines conditions administratives³. On trouvera ci-dessous une liste des critères les plus fréquemment cités concernant l'ouverture de droits et l'éligibilité.

- *Une durée minimale de cotisation / d'emploi dans les dernières années.* Dans la plupart des pays il est nécessaire d'avoir cotisé à l'assurance chômage pour pouvoir recevoir des allocations. La durée de cotisation requise varie suivant les pays. En **Slovaquie**, par exemple, les demandeurs doivent avoir cotisé à l'assurance chômage au moins deux ans pendant les trois dernières années (ou les quatre dernières années pour ceux ayant eu des emplois à durée déterminée). En **Turquie**, ce sont les trois années qui précèdent la perte d'emploi qui servent de période de référence et il faut avoir travaillé au minimum 600 jours, dont au moins 120 au cours de la dernière année. En **France**, une durée de seulement quatre mois de travail est requise au cours des derniers 28 mois.

En **Autriche**, la durée de la période requise dépend de l'âge du chômeur et si c'est sa première demande ou une nouvelle demande (26 semaines pendant la dernière année pour des jeunes de moins de 25 ans, 52 semaines pendant les deux dernières années pour des premières demandes et 28 semaines pendant la dernière année pour les personnes dont ce n'est pas la première demande). En Finlande, Pologne et Norvège, les demandeurs doivent avoir gagné également un certain niveau de rémunération (ex.

³ OCDE, 2000, «Conditions d'attribution des indemnités de chômage», *Perspectives de l'emploi 2000*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/0/2724348.pdf>

un revenu équivalent au moins au salaire minimum en Pologne) pendant cette période pour avoir droit à l'AC. En **Suède**, les demandeurs doivent aussi avoir travaillé un minimum d'heures (80 heures par mois pendant 12 mois, ou au moins 480 heures pendant six mois consécutifs et au moins 50 heures pendant chacun de ces mois) pendant la période retenue.

- *Le demandeur doit être disponible ou en capacité de travailler et en recherche active d'emploi:* comme décrit ci-dessous, la recherche active d'un travail est souvent pilotée par le SPE, par exemple par l'intermédiaire de programmes individuels d'action et de recherche de travail.
- *Le bénéficiaire doit accepter toute offre «raisonnable» de travail:* la définition d'un travail «raisonnable» ou «approprié» peut varier d'un pays à l'autre et être en relation avec les rémunérations antérieures ou les compétences et le niveau d'éducation requis pour le poste. Par exemple aux **Pays-Bas**, un travail approprié est défini comme un travail offrant 70 % des revenus du travail précédent effectué par la personne. En **Slovénie** et **ARYM**, la définition est liée aux compétences requises pour effectuer le travail. La définition de «raisonnable» en **Finlande** est liée au lieu du travail – les offres d'emploi pouvant être situées à l'intérieur d'un rayon incluant la ville d'origine d'une personne ainsi que les villes qu'elle peut atteindre en partant le matin et en revenant le soir.

La définition de ce qu'est une offre de travail «raisonnable» peut également varier en fonction de la durée du chômage. Au **Danemark** par exemple, un chômeur qui se trouve au chômage depuis plus de trois mois doit accepter tout travail proposé par le SPE qui soit dans ses compétences. Aux **Pays-Bas** à nouveau, une fois que la durée de l'AC est terminée et que le demandeur passe aux allocations d'aide sociale, il ou elle se doit d'accepter tout travail disponible, quelle qu'en soit la rémunération.

- *La raison pour laquelle la personne a quitté son dernier travail peut être prise en compte (autrement dit, elle doit avoir quitté son travail involontairement):* les personnes qui quittent volontairement leur travail, ou suite à une faute du salarié, peuvent ne pas être éligible à une quelconque AC, ou peuvent avoir à attendre un certain délai avant de pouvoir postuler. En **Croatie** par exemple, la fin du contrat de travail ne doit pas être due à un départ volontaire ou à une faute, à moins qu'elle ne soit causée par un comportement inacceptable de l'employeur. En **Lituanie**, les

chômeurs qui étaient fautifs lors de leur licenciement ne reçoivent pas d'allocations avant que trois mois ne se soient écoulés depuis la date de leur inscription à l'agence locale pour l'emploi (normalement l'allocation est attribuée huit jours après l'inscription). L'**Estonie** fait exception car, à partir de 2013, il est prévu que les travailleurs qui quittent volontairement leur travail puissent être éligibles aux allocations d'assurance chômage (du moment qu'ils remplissent certains autres critères d'éligibilité)⁴.

- *Le «niveau» de chômage:* dans certains pays il n'est pas nécessaire d'être chômeur à «plein temps» pour demander des allocations et il est possible de travailler soit à temps partiel, soit en contrat de courte durée tout en ayant droit aux allocations. Cela donne la possibilité tant de maintenir un lien avec le marché du travail que d'en établir un nouveau. Au **Royaume-Uni** par exemple, les personnes éligibles à l'indemnité de demandeurs d'emploi (JSA) doivent travailler moins de 16 heures par semaine au moment de la demande. A **Chypre**, quand un chômeur effectue un travail dépassant une durée prescrite, travail pour lequel l'employeur paye des cotisations à la sécurité sociale, il ou elle n'est pas considéré comme chômeur pendant la période concernée. De cette façon, le maximum de 156 jours d'allocation n'est pas atteint et la réinsertion sur le marché du travail s'en trouve facilitée. En **Hongrie**, les demandeurs d'emploi ont le droit de travailler dans certaines limites – pour des emplois de courte durée (jusqu'à 90 jours), durée pendant laquelle l'allocation est suspendue. En **Grèce**, comme en **Italie**, il existe une AC saisonnière spécifique qui est proposée aux personnes effectuant des emplois à caractère saisonnier (ex. travailleurs du bâtiment).
- *La personne ne doit pas avoir une autre demande en cours pour une retraite ou toute autre allocation (ex. maladie):* dans la **République tchèque**, les retraités qui ont déjà demandé une pension de retraite octroyée par l'Etat ne sont pas éligibles pour l'AC même s'ils ont cotisé au système pendant plus de 12 mois pendant la période de référence. Les AC ne sont pas non plus attribuées pendant les périodes où les personnes reçoivent des indemnités de maladie ou de formation continue. Le niveau de l'AC est également fixé très bas pour ceux qui retournent sur le marché du travail après une période de congé parental et qui ne remplissent pas les conditions de

⁴ Ce changement a été approuvé par les partenaires sociaux. Toutefois, du fait de l'augmentation notable des dépenses que cela entraînerait, il n'est pas sûr que cet accord sera appliqué tel quel.

cotisation pendant la période de référence. Aux **Pays-Bas**, les salariés sont exclus de l'AC s'ils ont droit à l'allocation de maladie, à l'allocation pour handicapé ou à l'allocation de congé maternité.

- *L'âge*: les limites d'âge impliquent que les jeunes chômeurs et les chômeurs plus âgés qui approchent de la retraite puissent ne pas être éligibles aux allocations. Ainsi, en **Irlande** par exemple, l'AC n'est pas ouverte aux moins de 18 ans et/ou à ceux qui ont arrêté leurs études depuis moins de trois mois. Aux **Pays-Bas**, les salariés sont exclus de l'AC s'ils ont 65 ans ou plus. Au **Royaume-Uni**, les bénéficiaires de l'AC doivent avoir plus de 18 ans et moins que l'âge de la retraite octroyée par l'Etat.
- *La situation familiale*: le nombre de personnes à charge est pris en compte dans le calcul des droits à l'allocation dans certains pays (ex. Belgique, Irlande, Espagne, Luxembourg, Autriche et Finlande). En **Autriche**, alors que l'allocation mensuelle moyenne équivaut généralement à 55 % du revenu net précédent, des suppléments familiaux sont attribués pour des enfants ou des conjoints n'ayant pas de revenus dépassant le seuil de salaire d'appoint.

Il existe également certaines procédures que la personne doit suivre pour recevoir des allocations et/ou pour permettre au SPE de contrôler qu'elle est éligible et qu'elle remplit les conditions requises. Il est fréquent que les chômeurs soient tenus de s'inscrire au préalable auprès du SPE pour pouvoir recevoir l'AC. Le délai accordé pour effectuer ces démarches varie suivant les pays couverts par l'étude. En **Finlande** par exemple, le demandeur d'emploi doit s'inscrire dès le premier jour de chômage alors qu'en **Croatie** le délai est de 30 jours après la fin du contrat de travail.

Une fois l'inscription effectuée, une présence régulière à l'agence pour l'emploi est requise dans certains pays. Ainsi au **Royaume-Uni**, les demandeurs de JSA doivent se présenter à l'agence pour l'emploi tous les quinze jours, même si cet intervalle peut être allongé lorsque la demande dépasse les 13 semaines. En **Espagne**, les intervalles sont moins rapprochés et les chômeurs bénéficiant à la fois de l'allocation chômage et de l'aide sociale doivent pointer tous les trois mois au SPE pour pouvoir continuer à toucher leurs allocations. En **Belgique**, ce n'est pas avant le 21^{ème} mois de chômage (15^{ème} mois pour les moins de 25 ans) que le SPE organise un entretien avec la personne concernée.

Les plans de recherche d'emploi, ou les plans d'action individualisés, sont utilisés à la fois pour soutenir et pour encadrer les chômeurs dans leur recherche d'un emploi dans un certain

nombre de pays, parmi lesquels la République tchèque, la Lettonie, la Hongrie, le Portugal et la Croatie. Au **Portugal** par exemple, il est considéré que le plan d'emploi personnalisé (PEP) joue un rôle important dans la mise en œuvre des conditions régissant la recherche d'un emploi, ainsi que son encadrement et son contrôle. Dans ce pays, depuis 2006, l'inscription des personnes à l'agence pour l'emploi est annulée et ces personnes perdent leur droit à tous types d'allocations ou d'indemnités si, sans justification valable, elles refusent: de se présenter tous les quinze jours à l'agence, de suivre des formations professionnelles, des programmes d'insertion ou des actions dans le cadre d'un PEP, de rechercher activement un emploi, d'accepter des offres d'emploi adéquates. En **Croatie**, la recherche active d'un emploi est encadrée par des plans de recherche d'emploi réajustés tous les six mois. Les conditions régissant la recherche d'emploi sont les mêmes pour tous les chômeurs et comprennent une inscription mensuelle, une participation à des événements reliés à l'activation de l'aide organisés par le SPE et liés au plan de recherche d'emploi, ainsi que l'obligation de répondre à toutes les convocations émanant du SPE.

Dans certains pays, des sanctions sont prises à l'encontre des bénéficiaires de l'AC qui ne se conforment pas aux conditions appropriées d'éligibilité. En **Estonie**, par exemple, l'indemnité chômage est suspendue pour 10 jours si la personne ne complète pas son plan de recherche d'emploi, refuse une offre de travail adéquate ou ne se présente pas au SPE à une date fixe pour la première fois. L'allocation est suspendue entièrement si les mêmes règles sont violées une seconde fois. En **Irlande**, la loi sur la protection sociale (diverses dispositions) a été introduite début 2010 et prévoit des sanctions à appliquer aux chômeurs inscrits qui refuseraient sans raison des offres d'emploi ou des formations. Cela signifie que désormais la conditionnalité ne comprend pas seulement des exigences concernant la disponibilité et la recherche d'emploi, mais aussi des exigences concernant la réponse du bénéficiaire à des offres spécifiques de travail ou de formation. La personne ne peut pas mettre en avant des limites déraisonnables quant à la nature ou au lieu de l'emploi, aux horaires de travail, aux niveaux de rémunération, etc. En **ARYM**, les personnes qui sont inscrites au chômage et qui ne remplissent pas les critères de recherche active d'emploi (réinscription régulière à l'agence de service pour l'emploi (ESA), participation à des entrevues avec des employeurs organisées par l'ESA, acceptation d'une offre de travail adéquate en termes de niveau d'éducation et de connaissances, acceptation de participer au PAMT, etc.) sont radiées des listes du chômage pendant un an et perdent le droit à l'AC.

Dans certains pays (ex. République tchèque, Irlande, Malte, Slovénie), les conditions associées au paiement de l'AC ont été durcies ces dernières années (dans certains cas, en réponse à la crise économique – voir la section 3 pour plus de détails). Ainsi en **Slovénie**, des conditions plus restrictives concernant l'obligation d'accepter du travail ont été introduites en 2006. La loi modifiée sur l'emploi et l'assurance-chômage (2006) stipule que l'AC peut être demandée par une personne assurée ayant été salariée par un ou plusieurs employeurs pendant au moins 12 mois au cours des 18 mois précédant la fin du contrat de travail. Cette condition a rendu l'accès à l'AC plus difficile pour les jeunes chômeurs ayant travaillé sous contrats à durée déterminée avec plusieurs et/ou de longues interruptions de travail. Les amendements de 2006 ont introduit également une nouvelle définition du «travail adéquat» ou de «l'emploi adéquat» qui obligeait les chômeurs à devenir plus flexibles dans l'acceptation des offres de travail. Ainsi, les personnes au chômage depuis trois mois étaient obligées d'accepter des emplois adéquats dont le niveau de compétences requis pouvait être d'un niveau en dessous du niveau d'éducation qu'elles ont atteint; celles au chômage depuis six mois doivent accepter des emplois adéquats dont les compétences requises peuvent atteindre deux 2 niveaux d'éducation en dessous du leur. La loi amendée a également défini des sanctions en cas de non-acceptation de tels emplois – pouvant aller jusqu'à la radiation des listes du chômage. A **Malte** aussi, au cours des cinq dernières années, la corporation pour l'emploi et la formation a durci les obligations faites aux chômeurs inscrits qui veulent continuer de toucher l'AC. Les chômeurs nouvellement inscrits doivent participer à des cours de techniques de recherche d'emploi et à des clubs pour l'emploi afin de faciliter leur insertion professionnelle. Les chômeurs inscrits sont également obligés de prendre part à toutes les activités obligatoires qui leur ont été assignées concernant l'emploi et la formation. A défaut, ils doivent remplir un formulaire de justification donnant les raisons de leur absence. S'il est décidé que les raisons invoquées ne sont pas justifiées, ils sont rayés des listes du chômage et perdent leur AC pendant six mois.

Du fait de ces critères d'éligibilité, certaines catégories peuvent se retrouver exclues des allocations chômage. En particulier, d'après les articles nationaux de cette étude de l'OEE, ce sont les jeunes et les travailleurs indépendants qui sont le plus souvent exclus. Ainsi en **Italie**, par exemple, les travailleurs indépendants et ceux collaborant à un projet ne sont pas couverts par les régimes ordinaires d'AC, qui s'adressent uniquement aux salariés. Les jeunes sont exclus en **Croatie**, où les catégories sans expérience professionnelle, y compris les primo-entrants sur le marché du travail et les étudiants, ne sont pas éligibles aux AC. En **Slovaquie**,

l'accès aux AC n'est pas seulement difficile pour les primo-entrants sur le marché du travail mais aussi pour les jeunes ayant eu des contrats à durée déterminée avec des interruptions répétées et/ou longues.

Les jeunes peuvent bénéficier parfois de conditions, de montants ou de durée d'allocations différentes plutôt que de se voir complètement exclus du système. En **Finlande**, par exemple, une condition préalable supplémentaire pour les jeunes de 17-25 ans désirant recevoir l'indemnité chômage liée à la rémunération est d'avoir une qualification professionnelle. Si le jeune ne possède aucune qualification professionnelle, il doit avoir au moins cinq mois d'expérience professionnelle ou cinq mois de participation à des mesures actives. De plus, les 18-25 ans qui n'ont pas de qualification appropriée peuvent se voir attribuer une aide à l'emploi s'ils posent leur candidature dans au moins trois établissements d'enseignement par an. Les jeunes de 17-18 ans ont droit à une aide s'ils participent à des mesures actives.

2.3 Le niveau et la durée des allocations chômage et la question du «piège des prestations»

Comme expliqué plus haut, le niveau et la durée des allocations chômage ainsi que la façon dont elles sont calculées varient considérablement à travers l'Europe. Les taux de remplacements dépendent, par exemple, du niveau de rémunération antérieur, de la durée du précédent emploi et aussi du revenu familial. Les données disponibles de l'OCDE montrent ainsi que les taux de remplacement nets⁵ (prenant en compte non seulement les allocations chômage mais aussi d'autres types d'allocations) pendant la phase initiale de chômage peuvent varier de 33 % pour un célibataire sans enfant en Irlande à 92 % pour un couple à deux revenus avec deux enfants au Luxembourg⁶.

La plupart des pays semblent calculer le niveau d'allocation à payer en fonction du revenu antérieur du demandeur. En **Allemagne**, par exemple, l'Allocation chômage I (AC-I) est une allocation chômage régulière pour célibataires allouant 60 % du dernier revenu net pendant 12 mois (pour les parents le taux d'allocation est de 67 %). En **Lettonie**, les bénéficiaires reçoivent 55, 60 ou 65 % de leur salaire brut moyen enregistré lors des 12 mois précédant le chômage, suivant la durée de cotisations (1-9 ans, 10-19 ans, 20-29 ans). Plusieurs pays (ex. Lituanie, Roumanie, Suède) calculent les allocations à payer en associant un montant fixe et

⁵ Niveau de rémunération = salaire moyen

⁶ Ces données s'entendent pour des taux de remplacement nets pendant la période initiale de chômage, pour des personnes gagnant 100 % du salaire moyen en 2009. Source: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html

un montant calculé à partir du salaire antérieur de la personne. En **Suède**, par exemple, en plus de l'assurance générale de base de 330 SEK (36 EUR) par jour, les allocations liées au revenu pour les bénéficiaires éligibles atteignent 80 % du revenu antérieur pendant les 200 premiers jours de chômage et 70 % après.

La durée de versement de l'AC varie également à travers l'Europe. Elle est particulièrement longue au **Portugal**, avec un maximum de 900 jours (pour les personnes de plus de 45 ans avec des carrières plus longues), alors qu'au **Royaume-Uni** les allocations sont versées pendant au maximum six mois. Dans certains pays (ex. France, Slovénie, Turquie et Croatie) la durée de versement de l'allocation dépend des antécédents de la personne en matière de cotisation ou d'emploi ou encore de son revenu antérieur. Ainsi, en **Turquie** par exemple, la durée maximale des allocations va de 180 à 300 jours, suivant le parcours professionnel. En **Norvège**, la durée de l'indemnité (104 semaines ou 52 semaines) change si le revenu du demandeur d'emploi pendant l'année civile précédant la demande est supérieur ou non à 151 282 NOK (19 403 EUR).

Il est intéressant de noter qu'en **Pologne** la période de versement de l'AC dépend du taux de chômage sur le marché du travail local: elle est de six mois pour les chômeurs vivant dans des zones où le taux de chômage ne dépasse pas 150 % du taux de chômage moyen et de 12 mois pour les chômeurs dans les zones où le taux de chômage dépasse 150 % du taux de chômage moyen du pays.

Dans de nombreux pays, le montant de l'AC décroît progressivement avec le temps. En **Italie**, par exemple, les allocations chômage sont payées pendant huit mois (12 pour des demandeurs de plus de 50 ans). Pendant les six premiers mois, le taux de remplacement est de 60 %. Il tombe alors à 50 % jusqu'au huitième mois et ensuite à 40 %.

Bien que le montant de l'allocation à payer soit souvent calculé en fonction du revenu antérieur du demandeur, de nombreux pays imposent un plafond dans le montant pouvant être versé. En **France**, ce plafond est particulièrement haut en comparaison avec les autres pays européens: 5 800 EUR par mois. Le plafond est parfois fixé en fonction du salaire moyen ou du salaire minimum sur le plan national, comme en **Slovaquie**, par exemple, où le niveau maximum de l'AC ne peut pas dépasser trois fois le salaire moyen brut national. En **Turquie**, les allocations chômage se montent à 50 % du revenu moyen brut de la personne pendant les quatre derniers mois mais ces allocations ne peuvent pas dépasser le salaire minimum officiel. A **Malte**, le plafond est basé sur le montant des cotisations payées par la personne.

Quelques pays (ex. Espagne, Portugal, Serbie) fixent à la fois un montant minimal et un montant maximal. Ainsi en **Serbie**, le taux de remplacement de l'AC est de 50 % du salaire moyen du chômeur mais ne peut être ni supérieur à 160 %, ni inférieur à 80 % du salaire minimum.

La durée pendant laquelle l'AC est versée et le montant de l'allocation peuvent dépendre aussi de l'âge du bénéficiaire – les travailleurs les plus jeunes ainsi que les plus âgés peuvent être soumis à des règles différentes. En **Irlande**, les jeunes de moins de 18 ans recevant l'indemnité de demandeur d'emploi (JB) ne la touchent que pendant un maximum de six mois. En outre, depuis janvier 2011, les taux de l'allocation de demandeur d'emploi (JA) ont été différenciés en fonction de l'âge du bénéficiaire. Le montant de base individuel a été réduit à 100 EUR pour un demandeur âgé de 18-21 ans et à 144 EUR pour les 22-24 ans. (Il y a toutefois un nombre de cas où l'indemnité demandeur d'emploi est versée à taux plein, comme en cas de participation à des cours de formation ou à d'autres PAMT, pour des demandeurs avec des enfants à charge, etc.). Au **Luxembourg** et en **Grèce**, il existe des dispositions spécifiques pour les demandeurs d'emploi plus âgés. Au Luxembourg, ceux âgés de 50 ans et plus qui ont travaillé pendant 30 ans bénéficient d'une prolongation de 12 mois en plus des 12 mois habituels d'allocations, alors que ceux qui ont travaillé pendant 25 ans ont droit à 9 mois de prolongation. Les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et ayant 20 ans d'expérience professionnelle peuvent demander une prolongation de 6 mois. En **Grèce**, la durée maximale pendant laquelle les allocations peuvent être versées est d'un an. Cependant, des prolongations peuvent être accordées aux personnes âgées de 45-64 ans qui ont reçu l'allocation pendant 12 mois et sont restées au chômage pendant encore 12 mois.

Un autre facteur pris en compte est la situation familiale de la personne concernée. En **Belgique**, par exemple, le montant des allocations varie suivant la situation familiale et si la personne est «chef de famille». A **Chypre**, l'allocation de base est augmentée d'un tiers pour la première personne à charge et d'un sixième pour chaque personne à charge supplémentaire (jusqu'à un total de trois personnes à charge). En **Suède**, c'est la durée des allocations qui varie: 450 jours pour les parents d'enfants de moins de 18 ans, alors que la période standard est de 300 jours.

Dans certains pays, les articles nationaux font observer que les taux de remplacement de l'AC ont diminué ces dernières années ou qu'ils sont particulièrement bas. Ainsi en **Grèce**, les estimations du taux net de remplacement (TNR) sur 60 mois de chômage indiquent qu'ils

tombent à un niveau très bas (26), l'un des plus bas TNR enregistrés pour les pays d'Europe pour lesquels des données existent. En **Pologne**, les données indiquent une réduction graduelle des taux de remplacement de l'AC. Alors qu'en 1995 les allocations chômage s'élevaient à 42 % du salaire moyen, aujourd'hui le ratio des allocations chômage fluctue aux alentours de 22 %. En **Suède**, le plafond de 680 NOK (75 EUR) par jour pour les allocations liées au revenu est resté constant depuis 2002, ce qui revient en valeur réelle à une baisse du niveau des allocations. Au **Royaume-Uni**, selon une étude⁷ récente, le taux de remplacement a chuté de façon significative dans les 40 dernières années – en 1970, par exemple, il était de 19,2 %, presque le double du taux de 2010 à 10,9 % quand l'on compare le niveau de base de l'indemnité JSA avec les revenus moyens. Cette chute est attribuée principalement à la décision dans les années 1980 de relier l'AC à l'évolution des prix plutôt qu'à celle des salaires.

Le piège des allocations et la dépendance des allocations ont été identifiés comme un problème dans un petit nombre de pays (Estonie, Espagne, Malte, Pologne, Finlande et Croatie), bien que le problème ait été mis en évidence uniquement en relation avec des catégories spécifiques dans trois de ces pays (les chômeurs longue durée approchant l'âge de la retraite en Croatie, les bas salaires en Estonie et les travailleurs précaires en Espagne). En **Espagne**, la façon dont est calculée la durée des prestations de type contributif implique que certains travailleurs soumis à un chômage intermittent peuvent perdre leurs droits à l'AC au cours d'épisodes ultérieurs de chômage. Il est suggéré que cela peut encourager certains travailleurs temporaires à épuiser toutes leurs allocations chômage de façon à ne pas les perdre et à ne chercher du travail qu'après, les piégeant ainsi plus longtemps dans le système d'allocations. En **Croatie**, parmi certaines catégories de chômeurs longue durée qui ont pu accéder à une allocation permanente jusqu'à la retraite rares sont ceux qui cherchent activement du travail, car leurs compétences et leur âge les rendent moins intéressants pour les employeurs. La plupart des femmes de plus de 50 ans ont arrêté depuis longtemps de chercher du travail et une analyse récente⁸ a montré que le SPE préférerait ne pas effectuer de médiation pour ces catégories car il existe de nombreux chômeurs plus jeunes et plus qualifiés dont le profil est bien plus attrayant pour les employeurs.

⁷ New Statesman (2011) *Why unemployment benefit is worth less than ever* (Février). Internet: <http://newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/unemployment-benefit-forty.pdf>

⁸ Sanja Crnković-Pozaić et Branka Meštrović (2011): Women on the labour market, IPA project, component IV. Enquête sur les femmes inscrites au chômage et analyse de la position des femmes à partir de l'Enquête sur les forces de travail de 2008.

A **Malte**, on juge que le piège des allocations affecte presque la moitié des chômeurs, comme expliqué dans l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2: Le piège des allocations, Malte

A **Malte**, les conseillers en orientation professionnelle de l'ETC estiment qu'environ 49 % des chômeurs se font prendre facilement dans le piège des allocations. Ceux qui se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté sont affectés, car les allocations des autres chômeurs tendent à ne pas être aussi généreuses et cessent après 156 jours. Le dispositif d'aide au chômage est comparable au salaire minimum; environ 80 % des chômeurs sont peu qualifiés et ne peuvent espérer gagner plus. En effet, les études⁹ ont montré que les personnes qui perçoivent des allocations chômage spéciales ou les personnes mariées perdraient de l'argent si elles trouvaient un travail à temps partiel. Elles décrivent également comment le système d'assurance peut décourager les chômeurs de devenir travailleurs indépendants, puisque tout en devant payer des cotisations à la sécurité sociale ils ne recevraient aucune allocation chômage si leur affaire échoue. Le système encourage non-intentionnellement les chômeurs peu qualifiés inscrits à continuer de recevoir leurs allocations et à s'engager dans l'économie parallèle.

Le système a changé ces dernières années et les personnes au chômage depuis trois mois ou plus ne peuvent plus refuser un type de travail auquel elles ont postulé. Après un an, elles ne peuvent pas refuser d'autres emplois similaires, même s'ils sont temporaires. Malgré de tels changements, les dépenses du gouvernement maltais en matière d'assistance au chômage longue durée restent encore beaucoup plus élevées que celles relatives aux allocations chômage de courte durée.

Les pays où, selon les articles nationaux, les pièges des allocations ne semblent pas être un problème significatif comprennent Chypre, l'Estonie (à l'exception des bas salaires, comme mentionné plus haut), l'Espagne (à l'exception des travailleurs sous contrats temporaires – voir plus haut), la Grèce, les Pays-Bas et l'ARYM. En **Espagne**, la raison invoquée est que le niveau des allocations est bas (en-dessous du seuil de pauvreté). L'article national sur l'**Estonie** suggère que puisque tant la fiscalité que les dépenses sociales sont relativement faibles, en général, elles génèrent une forte motivation à participer activement au marché du travail. Toutefois, dans certains cas les régimes d'allocations peuvent décourager la recherche

⁹ Zerafa, M. A., 'Unemployment benefits and incentive to seek employment in Malta', *Bank of Valletta Review*, n° 36, Autumn 2007. Internet: http://www.bov.com/filebank/documents/33-56_maryanne%20zerafa.pdf

d'un travail, particulièrement dans le cas d'emplois mal payés ou de premier emploi à temps partiel.

Les mesures prises pour s'attaquer aux pièges des allocations comprennent le paiement d'une somme forfaitaire à ceux qui trouvent un travail (ex. Slovaquie et Roumanie), des avantages pour les emplois mal payés (voir ci-dessous) et des allocations pour les personnes qui travaillent à temps partiel (voir ci-dessous). En **Roumanie**, il existe des incitations pour amener les chômeurs à reprendre un emploi avant la fin de la période légale d'AC et en **Slovaquie**, du moment que le demandeur d'emploi commence à travailler avant l'expiration de la période d'aide (six ou quatre mois) mais pas avant la fin du troisième mois, il a droit à 50 % de la somme restante, payable en une seule fois.

De nombreux pays permettent aux travailleurs de compléter leur revenu avec des allocations lorsqu'ils reprennent des emplois mal payés ou à temps partiel (ex. Irlande, France, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie, Suède, Croatie, ARYM, Islande et Norvège), car cela permet aux bénéficiaires de forger des liens avec le marché du travail et cela peut aider à raccourcir la durée du chômage ainsi qu'à prévenir la pauvreté au travail. On trouvera certains exemples dans la liste ci-dessous.

- En **Belgique**, dans certains cas, le chômeur qui accepte un travail à temps partiel peut recevoir un supplément de rémunération de l'agence nationale pour l'emploi afin de compléter son revenu (indemnité de garantie de revenu).
- En **Irlande**, une personne travaillant à temps partiel ou occupant des emplois occasionnels peut bénéficier d'une allocation à taux réduit. Les critères d'éligibilité sont les suivants: les heures de travail sont réduites par l'employeur; le demandeur doit partager son poste de travail (contre sa volonté); il ne peut accéder qu'à un emploi occasionnel ou à temps partiel. Il est intéressant de noter que le nombre de personnes recevant une allocation tout en travaillant occasionnellement ou à temps partiel a augmenté de façon significative pendant la récession, passant de 21 600 en janvier 2008 à 85 600 en juin 2011. Ce dernier chiffre représente presque 19 % du nombre total d'allocataires.
- En **Pologne**, les personnes ayant droit à l'AC peuvent bénéficier d'une indemnité additionnelle d'activation si elles occupent un emploi à temps partiel avec un salaire inférieur au salaire minimum, que leur a procuré l'antenne locale de l'agence pour l'emploi. (Cependant, le faible montant de l'indemnité additionnelle d'activation n'a

pas d'influence sur la recherche active d'un emploi pendant la période de chômage. Comme les études existantes le montrent, les chômeurs reportent la décision de rechercher activement un travail à la fin de la période d'éligibilité à l'allocation.)

- Au **Portugal**, un certain nombre de changements ont été introduits dans le système d'AC en août 2010, y compris l'autorisation de cumuler l'AC avec un travail à temps partiel ou un travail indépendant, quand celui-ci est associé à un faible revenu. La portée de cette allocation partielle de chômage a été ainsi étendue de façon à inclure non seulement le travail à temps partiel tel qu'il était défini dans la législation antérieure mais aussi, sous certaines conditions, le travail indépendant, afin de faciliter le retour des chômeurs vers la vie active.
- En **Serbie**, selon la loi, les allocations chômage doivent être suspendues pendant la durée d'un contrat de travail temporaire ou occasionnel. A l'expiration du contrat, le chômeur recouvre le droit à toucher l'AC pour la période restante pendant laquelle ses droits sont reconnus (à condition de remplir et de déposer une demande dans un délai de 30 jours). Cependant, en 2009, une incitation novatrice a été introduite: elle alloue une indemnité aux bénéficiaires des allocations qui trouvent un nouveau travail avant l'expiration de leurs droits, indemnité égale à 30 % du montant net des allocations restant à payer.

2.4 Forces et faiblesses des systèmes nationaux d'AC

En faisant le tour des pays couverts par le Bilan, une série de points forts et de faiblesses sont apparus dans les systèmes actuels de chômage. Des points forts ont été identifiés dans les articles nationaux pour la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Suède. Cela couvre, par exemple, la possibilité de travailler à temps partiel tout en continuant à recevoir des allocations et un soutien financier pendant une période suffisante pour trouver un nouveau travail (Pays-Bas), l'offre d'incitations pour la recherche d'emploi (Allemagne) et la mise en place de conditions visant à limiter les abus (Suède). Les faiblesses, qui sont abordées plus en détails ci-dessous, comprennent, par exemple, la complexité des systèmes et des procédures, ainsi que l'insuffisance des systèmes à prévenir les risques d'appauvrissement parmi certaines catégories.

Il est apparu que les systèmes d'AC ne fournissent pas un soutien approprié dans la prévention de la pauvreté en Estonie, France, Autriche, Slovaquie, Finlande, Croatie et Turquie. En **France**, il est considéré que près d'un tiers des chômeurs sont menacés de

pauvreté. Le durcissement des critères d'éligibilité et les mesures de réforme de l'AC de 2006 en **Slovénie** ont contribué à une augmentation à moyen terme des taux d'exposition au risque de pauvreté parmi les chômeurs – de 33,4 % en 2006 à 43,6 % en 2009. Néanmoins, ce système de protection sociale, en dépit de tous les changements dans les régimes d'emploi et le marché du travail, et malgré la part déclinante du PIB allouée à la protection sociale¹⁰, a été et est encore relativement capable d'en amortir les effets négatifs et de maintenir un taux d'exposition relativement bas au risque de pauvreté. En **Croatie**, le système des AC n'est pas considéré comme un mécanisme suffisant de soutien du revenu du fait de son niveau et de sa couverture limités (le chômage dure en général plus longtemps que l'AC). De plus, le niveau des AC est trop faible pour protéger de la pauvreté tout chômeur n'ayant que cette source de revenu. (Cependant, en Croatie, la famille demeure le dernier filet de sécurité du revenu et toute ressource financière, y compris l'AC, n'est souvent qu'un élément parmi les différents volets du revenu.)

Les articles nationaux sur la République tchèque, la Grèce, la France, l'Italie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède, la Croatie et la Turquie soulignent que les systèmes d'AC laissent certaines catégories vulnérables sans soutien. Comme susdit, ce sont surtout les jeunes et les travailleurs indépendants qui sont affectés. Ainsi en **Slovaquie**, les jeunes et les nouveaux diplômés sont désavantagés par les critères existants d'éligibilité aux allocations d'assurance chômage, qui exigent d'avoir travaillé deux ans sur les trois dernières années. En outre, les travailleurs indépendants ne sont pas obligés de cotiser à l'assurance chômage et en conséquence une majorité d'entre eux se retrouvent sans couverture. En **Roumanie**, des conditions d'éligibilité strictes entraînent que dans certains cas les jeunes et les travailleurs sous contrat de courte durée ou à temps partiel ne peuvent pas bénéficier des AC. Le système d'AC en **Grèce** a été critiqué pour son caractère inéquitable du fait que d'importants secteurs des forces de travail (ex. travailleurs indépendants) ou des chômeurs (les néo-entrants sur le marché du travail) sont laissés pratiquement sans couverture sociale, alors que les travailleurs saisonniers (tels que les ouvriers du bâtiment, les employés des hôtels et restaurants ou les personnels éducatifs) jouissent d'un soutien régulier, année après année, bien qu'en pratique ils ne soient pas confrontés au chômage. Ces travailleurs saisonniers qui sont inscrits en tant

¹⁰ Selon l'Eurostat, la part du PIB slovène utilisée pour financer la protection sociale a diminué de façon constante depuis 2001. Ainsi, en 2001 cette part s'élevait à 24,5 %, en 2003 elle était descendue à 23,7 %, en 2005 elle était de 23 % et en 2008 de 21,5 %.

que chômeurs sont exemptés des mesures d'activation, étant classés comme travailleurs au chômage ne cherchant pas d'emploi.

En Lettonie, Roumanie, Croatie et Serbie, le travail non déclaré est également identifié comme problème parmi les chômeurs. En **Croatie**, il apparaît que les contrôles de l'économie informelle sont encore trop faibles pour dissuader des comportements opportunistes comme celui typique qui consiste à cumuler plusieurs petites allocations pour arriver à un complément de revenu relativement acceptable pour la famille, particulièrement si du travail non déclaré vient s'y ajouter pour compléter le budget du ménage. En **Roumanie**, la nouvelle version du code du travail présente un renforcement des sanctions et des pénalités en cas de recours au travail non déclaré, les mesures introduites récemment ne visant plus seulement les sociétés mais également les personnes recourant au travail non déclaré.

Une autre question soulevée dans les articles nationaux concerne la complexité des systèmes d'AC dans certains pays (ex France, Pays-Bas et Royaume-Uni). En France et en Belgique, la complexité du système est attribuée au fait que les responsabilités sont partagées par différents acteurs. En **France**, le système est composé essentiellement de trois types d'allocation: les allocations d'assurance gérées par les partenaires sociaux; les allocations d'aide gérées par l'Etat; les allocations sociales gérées par les autorités locales. Cela rend le système assez complexe du fait de la division des responsabilités. Au **Royaume-Uni**, la proposition d'un nouveau «crédit universel» est en partie une tentative visant à simplifier le système actuel (voir la section 4 de ce rapport).

En **Roumanie**, il apparaît que le système d'AC a besoin d'être réformé. Une enquête récente réalisée par la Banque mondiale¹¹ a démontré que le cadre juridique actuel de l'assurance chômage n'est plus adéquat. Le système est mal financé, présente un risque sérieux de devenir déficitaire si le cycle économique se détériore, et est donc incapable de jouer son rôle de stabilisateur automatique. Ses mesures actives sont structurées de façon trop rigide et n'arrivent pas à susciter la participation des allocataires. L'allocation suit de fait les rythmes du cycle et n'arrive ni à empêcher les bénéficiaires de tomber dans la pauvreté ni à les amener à une recherche active d'emploi. Les dispositions en matière de formation sont inadéquates et il semble que, malgré la générosité avec laquelle l'instrument financé par le FSE a été façonné vis-à-vis du SPE roumain, peu de progrès ont été accomplis à ce jour.

¹¹ World Bank Country Partnership Strategy (Roumanie), Consultations (Inclusion sociale, assistance sociale & assurance sociale), enquête auprès des parties prenantes, autour d'avril 2011.

Dans certains pays, les SPE semblent débordés et incapables de faire face au volume de la demande, ou bien on note que de nombreux demandeurs inscrits ne cherchent pas activement du travail. En **Hongrie**, par exemple, le SPE est en contact avec seulement 52 % environ de la population inactive et à peine 18 % des chômeurs inscrits sont en contact avec le service de façon régulière. L'apparente faible performance globale des politiques visant la population inactive ne peut, toutefois, pas être imputée au seul SPE, car elle résulte également de la gestion du système des pensions de vieillesse, des prestations d'invalidité, des allocations sociales et des indemnités parentales. Des recherches pointent que des transferts généreux ont été mis en place pour amortir le choc initial de la transformation politique et économique de la Hongrie. Ayant cloîtré un grand nombre de personnes dans le piège de l'aide sociale, le SPE a peu de chance de les rendre actifs. En **ARYM**, les chiffres du chômage sont «gonflés» par le nombre élevé de personnes qui ne cherchent pas activement du travail, puisque la définition de la recherche active couvre des personnes avec des intensités de recherche de travail différentes: certaines personnes ne cherchent du travail qu'en s'inscrivant à l'ESA, alors que d'autres «plus actives» entreprennent diverses actions pour rechercher un emploi. L'incitation à une «sur-inscription» des chômeurs est liée à la mesure permettant aux chômeurs inscrits de bénéficier d'une assurance maladie gratuite. Ainsi, bien qu'il existe une série de critères d'éligibilité en place pour recevoir sans interruption l'allocation chômage, en pratique la réinscription est habituellement la principale et seule «activité» requise dans le cadre de la recherche d'emploi, étant donné la faible demande de main d'œuvre dans le pays, l'envergure relativement réduite du PAMT et la charge importante de travail des fonctionnaires de l'ESA (en moyenne, un fonctionnaire de l'ESA s'occupe d'environ 700 chômeurs).

3. Réformes des AC pendant la crise

Face à la crise économique de nombreux pays européens ont pris de mesures pour soutenir la demande de main-d'œuvre et pour sécuriser le revenu des ménages. Les dispositifs d'AC existants ont joué un rôle important en tant que «stabilisateur automatique», fournissant une aide au revenu aux ménages dans le besoin tout en facilitant la stabilisation macroéconomique. De plus, des changements de politique discrétionnaire ont été introduits dans divers pays pour élargir la portée des systèmes d'AC, notamment en allongeant la durée des prestations et en augmentant le montant, ainsi qu'en ouvrant l'accès à des catégories qui n'étaient jusque là pas couvertes par les systèmes d'AC – des changements qui peuvent être qualifiés d'anticycliques - i.e. cycle conjoncturel à la baisse et niveau protection des systèmes d'assurance chômage à la hausse. Cette section passe en revue les changements

apportés aux systèmes d'AC pendant le ralentissement de l'économie, y compris les priorités fixées et les approches adoptées, ainsi que les raisons évoquées par les gouvernements pour justifier l'introduction de telles actions, avant de conclure par des commentaires sur l'analyse préliminaire de leur efficacité. Il est toutefois important de souligner que bien que tous les changements examinés aient eu lieu pendant la crise économique, ils n'étaient pas tous nécessairement une *réponse* directe à la crise et un certain nombre d'entre eux s'inscrivent en fait dans des réformes structurelles qui avaient été planifiées avant la crise.

3.1 Réformes et ajustements des systèmes d'AC pendant la crise économique

Dans un petit nombre de pays (ex. Lettonie, Roumanie, Islande), la générosité des systèmes d'AC, en termes tant de montant des prestations allouées que de durée du versement, a été accrue pendant la crise économique ou doit être accrue du fait de la crise (Estonie). En **Slovénie**, la nouvelle législation régulant le marché du travail, LRMT (décrite ci-dessous) a également accru la générosité du système d'indemnisation.

En **Lettonie**, bien qu'il ait été auparavant considéré relativement inflexible, le système d'AC a été adapté pour faire face à la crise. Du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2011, la durée des AC a été fixée à neuf mois pour tous les allocataires de l'AC (au lieu d'une durée variant de quatre à neuf mois en fonction de la durée des cotisations sociales de l'individu). En **Islande**, la durée maximum de versement de l'AC a été prolongée à la fin 2010 de trois à quatre ans pour les individus qui ont commencé à toucher une indemnité après le 1^{er} mai 2008. Ces individus resteront donc assurés jusqu'au printemps 2012. Le montant des prestations a également été augmenté en Islande pendant la crise, une première fois en janvier 2009 puis en juin 2011, et les allocations de base et les allocations liées au revenu atteignent aujourd'hui respectivement 161 523 ISK (973 EUR) et 254 636 ISK (1 534 EUR). Cette dernière augmentation correspond aux hausses convenues dans le cadre des nouveaux accords salariaux dans les secteurs privé et public. Conformément à ces accords, les allocataires de l'AC reçoivent un paiement forfaitaire de 50 000 ISK (301 EUR) ainsi qu'une prime de Noël de 63 457 ISK (382 EUR). Les primes de Noël ont été versées pour la première fois en 2010.

En **Roumanie**, les autorités ont décidé en mars 2009 d'étendre de trois mois la durée pendant laquelle sont versées les allocations chômage, prolongeant ainsi la durée minimale d'indemnisation de six mois à neuf mois et la durée maximale de 12 mois à 15 mois et permettant donc que certaines catégories de travailleur reçoivent l'AC pendant plus d'une année civile. Ce faisant, le gouvernement a prouvé que, bien que le système d'AC roumain ne

soit pas doté d'une clause d'ajustement automatique, il n'en est pas moins assez flexible et peut jouer son rôle de stabilisateur automatique en fonction des besoins du pays. L'effet le plus visible a été une hausse du chômage qui était seulement de 4 % à la mi-2008 et avait progressé à 5 % à la fin 2008 et au début 2009 pour atteindre des pointes à plus de 8 % (selon les données nationales). En conséquence, les dispositions de la loi de 2009 atteignant leur terme à la fin de l'année, le taux de chômage a commencé à reculer vu que les chômeurs enregistrés avant l'introduction de cette loi étaient simplement radiés des listes du chômage. Tout en paraissant de bon augure pour le gouvernement, car cela a entraîné des économies budgétaires, cela ne s'est pas nécessairement traduit par des retours à l'emploi mais plutôt par un glissement vers l'inactivité, le nombre des offres d'emploi disponibles restant (en 2011) plus bas que jamais.

Des modifications significatives du système d'AC ont été proposées en **Estonie** en réaction devant la crise mais leur mise en œuvre a été différée à janvier 2013. Les changements proposés comprennent une augmentation des indemnités ainsi qu'un élargissement significatif des conditions d'éligibilité. En juillet 2009, la nouvelle loi sur les contrats de travail est entrée en vigueur, ainsi que certaines modifications du dispositif d'assurance chômage. L'intention était de mieux faire correspondre le système avec le concept de flexicurité en rendant le licenciement des travailleurs plus facile et moins coûteux (flexibilité accrue) et en augmentant les prestations d'assurance chômage (sécurité accrue). Cependant, du fait de la crise budgétaire, seule la première partie a été mise en œuvre à ce jour. Il était également prévu¹² d'augmenter les indemnités de chômage en 2013 de 50 à 70 % du revenu antérieur pendant les 100 premières journées de chômage, et de 40 à 50 % après cette période. Il était aussi envisagé d'augmenter les prestations chômage à 50 % du salaire minimum mensuel national.

En **République tchèque**, alors que le taux de remplacement (le montant de l'AC par rapport au salaire net mensuel antérieur) a augmenté en janvier 2009, la durée d'indemnisation a régressé simultanément. Avant la crise, le taux de remplacement était fixé à 50 % pendant les deux premiers mois de perception de l'AC et à 45 % par la suite. En janvier 2009, le taux a été relevé à 65 % pendant les deux premiers mois, 50 % les deux mois suivants et 45 %, pendant le reste de la période de perception de l'AC. Cependant, la période d'indemnisation (la durée maximale de versement de l'AC) a également été réduite de six à cinq mois en janvier 2009 (les chômeurs indemnisés âgés de plus de 50 (55) ans peuvent toucher une

¹² Bien que ces changements s'inscrivent dans un accord entre les partenaires sociaux, il n'est pas certain qu'ils seront mis en œuvre du fait de la situation économique et des ressources disponibles.

indemnité pendant trois (six) mois de plus). Parallèlement les critères d'éligibilité ont été modifiés. Jusqu'en 2009, il était possible de comptabiliser des épisodes spécifiques d'absence du travail pouvant durer jusqu'à six mois, pour cause par exemple de participation à un programme éducatif, dans la période de cotisation requise (12 mois). Cependant, cette option a été abandonnée avec l'éclatement de la crise.

La durée de versement des indemnités a également été revue à la baisse pendant la crise en **Serbie**, passant d'un plafond de 18 mois à 12 mois. En **Irlande**, en octobre 2008, la durée maximale de la JB a été réduite passant de 15 et 12 mois (en fonction de la durée de cotisation de l'individu), à 12 et 9 mois (6 mois pour les jeunes de moins de 18 ans). Ces changements s'inscrivaient dans le plan de consolidation financière mis en œuvre par l'Irlande.

En **France**, au cours des 20-25 dernières années et en raison de la hausse continue du chômage, le système d'assurance chômage a subi de nombreuses modifications, dues en général aux crises économiques et à leurs conséquences financières pour le système. Pendant les années 80, la durée d'indemnisation a été sérieusement prolongée pour répondre au début de la montée du chômage, mais depuis 1990 les représentants de l'Unédic ont choisi dans un contexte de hausse du chômage structurel de réduire à la fois la durée et les niveaux d'éligibilité aux prestations d'assurance. Les indemnités de chômage de longue durée ont été progressivement réduites et un revenu minimum garanti par l'Etat a été introduit. Au fil des ans, la position de l'Unédic peut se résumer ainsi: un plus grand nombre de salariés éligibles pendant une plus courte période de couverture par l'assurance. Ainsi, l'approche des partenaires sociaux français de la gestion du système d'AC est pro-cyclique – i.e. elle tend à réduire la générosité du système quand le chômage augmente.

Les autres pays ayant adopté une approche pro-cyclique, en réduisant le montant des indemnités versées pendant la crise économique, comprennent l'Irlande, la Lituanie et la Croatie. En **Lituanie**, le montant maximal des indemnités d'assurance chômage (IAC) a été considérablement réduit le 1^{er} janvier 2009 quand il est passé de 1 042 LTL (302 EUR) à 650 LTL (188 EUR). Le montant des pensions de vieillesse a également considérablement diminué (jusqu'à 70 %) pour les retraités économiquement actifs et dans une moindre proportion (jusqu'à 12 %) pour les retraités ayant quitté le marché du travail. Les pensions publiques, les rentes et autres prestations sociales ont également baissé. Toutes ces réductions ont été introduites sur une base temporaire jusqu'à la fin 2011. La réduction des IAC affectant négativement le revenu des familles des chômeurs, nombre d'entre eux ont été contraints de

demander des aides sociales, en général des prestations sociales, qui compensent directement la réduction ou la perte de revenu (y compris des IAC); le nombre des allocataires des prestations sociales a augmenté, passant de 48 500 personnes au milieu de 2008 à 236 000 au milieu de 2011. En **Irlande**, en raison de la nécessité absolue de poursuivre l'assainissement budgétaire, les changements apportés au système de prestation depuis le début de la crise économique ont pris la forme de nouvelles contraintes plutôt que d'un meilleur soutien. Les principales modifications introduites concernent les réductions généralisées qui ont été appliquées à tous les niveaux d'indemnisation du chômage. Ce fut d'abord une réduction de 4 % annoncée dans le budget national de décembre 2009, puis une coupe de la même magnitude dans le budget de décembre 2010. Ensemble, ces ajustements ont entraîné une réduction of 16 EUR par semaine des JB et des JA de base, qui sont passées de 204 EUR à 188 EUR, avec bien entendu des baisses proportionnelles des autres niveaux d'indemnisation. S'agissant des aspects structurels, les seuls changements introduits ont visé à réduire la durée de versement des JB (comme susdit) et à ajuster à la baisse les JA allouées au moins de 25 ans. L'objectif premier de ce dernier changement n'était pas tant de réduire les coûts que d'encourager les jeunes à suivre une formation ou à reprendre leurs études.

En **Croatie**, un certain nombre de modifications ont été apportées au système d'AC pendant la crise, comme l'illustre l'encadré 3, ci-dessous.

Encadré 3: Ajustement des allocations chômage en réponse à la crise, Croatie

Les premiers signes de la récession ont été ressentis en **Croatie** au dernier trimestre 2008. Cette même année le système d'AC avait été rendu significativement plus généreux, la loi sur la médiation d'emploi et les droits des chômeurs ayant augmenté le niveau des AC à 70 % du salaire des derniers trois mois d'activité (moins le montant des cotisations obligatoires mais avec les impôts sur le revenu) pendant les premiers 90 jours, le taux de remplacement passant ensuite à 50 % et 40 % pour ceux qui ont droit à une AC permanente jusqu'à leur prochain emploi ou leur départ en retraite. Jusque là, l'AC était en fait une prestation à taux uniforme de près de 1 200 HRK, soit 164 EUR, par mois.

En moins d'un an l'économie a commencé à ressentir les effets de la récession et le nombre des chômeurs a augmenté de 51 000. Vu les extrêmes difficultés à financer le budget national, la contraction de l'emploi et les problèmes de liquidité que connaissaient de nombreuses entreprises, la priorité pour l'économie croate a été de diminuer les coûts. Cela a entraîné de nouveaux amendements de la loi sur la médiation d'emploi et les droits des chômeurs en

2009, qui ont essentiellement aligné le montant maximal de l'AC sur le salaire minimum (moins le montant des cotisations obligatoires mais avec les impôts sur le revenu) pendant les premiers 90 jours de chômage et ont réduit le taux de remplacement pendant le reste de la période de chômage à seulement 80 % du salaire minimum, moins les cotisations, quelle qu'ait été la durée de l'emploi avant l'inscription au chômage. Pour les chômeurs de longue durée ayant droit à une indemnité permanente, la proportion du salaire minimum a été réduite à 60 %. A l'époque aucun montant minimal de l'AC n'était envisagé, ce qui signifie que les chômeurs qui avaient précédemment des bas salaires touchaient des prestations très faibles.

Les difficultés budgétaires engendrées par la crise ont provoqué en 2010 une deuxième révision de la loi croate sur la médiation d'emploi et les droits des chômeurs, qui a rétabli l'indexation de l'AC sur le salaire moyen, comme c'était le cas avant 2008, et non plus sur le salaire minimum. Suite à ces changements, pendant les 90 premiers jours l'AC était calculée à 70 % du salaire moyen (comme dans la loi de 2008); après ces 90 jours, le montant de l'AC pour tous les allocataires n'était plus que de 35 % du salaire moyen, réduit du montant des cotisations obligatoires. Le principal effet de ce changement a été ressenti par les chômeurs dont l'ancien salaire était supérieur à la moyenne, aussi peut-on dire que ces mesures ont permis de s'assurer que ceux qui étaient déjà les plus défavorisés ne tombent pas dans une plus grande précarité.

En **Pologne**, une révision du système d'AC a été mise en œuvre le 1^{er} janvier 2010 – le taux forfaitaire continu a été remplacé par un taux réduit de 20 % au bout de trois mois de chômage – mais ce changement ne visait pas à répondre à la crise et avait été planifié auparavant. Il en est de même en **Serbie**, où un important remaniement de la législation régissant les allocations chômage (rendant plus stricts les critères d'éligibilité et moins généreux les taux de remplacement) a eu lieu huit mois après l'éclatement de la crise mais été en fait induit par les expériences et les dynamiques d'avant la crise. Ainsi, selon l'article national relatif à ce pays, ces changements pro-cycliques introduits par la nouvelle législation n'ont pas permis au système d'AC de jouer pleinement son rôle de stabilisateur automatique.

En période de récession, les catégories défavorisées se retrouvent confrontées à un plus grand risque de perdre leur emploi et d'avoir des difficultés à en trouver un nouveau dans un contexte de concurrence accrue pour un plus petit nombre de postes vacants. Par ailleurs, en raison des réformes structurelles des marchés du travail dans quelques pays ces dernières années, une proportion croissante des travailleurs sont employés en contrats temporaires ou à

temps partiel¹³, ce qui rend plus facile leur licenciement dans un délai très court et signifie qu'il est peu probable qu'ils soient éligibles aux allocations chômage. Les autres catégories vulnérables comprennent les jeunes et les seniors, les travailleurs indépendants et les chômeurs de longue durée.

Un certain nombre de pays européens, dont la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie et la Finlande, ont pris des mesures pour protéger certaines catégories spécifiques particulièrement affectées par la récente crise économique. Un programme temporaire a été mis en place en **Espagne** au cours de l'année 2011, conditionnant la réception des allocations chômage à la participation aux mesures d'activation. De plus, l'AC a été étendue pour couvrir également les travailleurs indépendants, comme l'explique l'encadré ci-dessous.

Encadré 4: Cibler les catégories vulnérables, Espagne

L'**Espagne** a introduit en 2011 un programme temporaire qui cible certaines catégories vulnérables: les jeunes, les chômeurs de longue durée de plus de 45 ans et les travailleurs peu qualifiés du secteur de la construction qui ont été les plus affectés par la situation économique des trois dernières années. Le décret-loi royal 1/2011 du 11 février 2011 relatif aux mesures d'urgence visant à encourager la transition vers un emploi stable et la requalification professionnelle des chômeurs a établi le droit de participer à un dispositif axé sur un plan personnalisé de réinsertion avec des activités de formation particulières. La participation active à ces activités est obligatoire pour toucher une indemnité chômage de 400 EUR par mois, pendant au maximum six mois, qui est soumise à conditions de ressources.

De plus, en réaction à la crise, l'accès à l'indemnité sociale pour les demandeurs d'emploi a été élargi. Le nombre de personnes percevant cette aide est passé de 448 441 personnes en 2008 à 1 074 270 en 2011. Par ailleurs, la loi 14/2009 a introduit une allocation extraordinaire dans le cadre du Programme temporaire de protection contre le chômage et en faveur de l'insertion, qui a été conçue spécifiquement pour faire face à la situation actuelle et s'adresse à ceux qui sont arrivés au terme de l'AC et de l'aide sociale. Cette indemnité sociale temporaire de chômage, de 420 EUR en 2009 et de 426 EUR en 2010, avait une durée maximale de six mois. Cependant, ce programme n'a pas été reconduit en 2011.

¹³ OCDE, 2009, «The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy? » in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis (Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi - résumé en français)*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

En outre, un changement structurel a été apporté au système contributif de l'assurance chômage, qui a été ouvert aux travailleurs indépendants ayant connu une réduction de plus de 30 % de leur revenu au cours de la dernière année. Dans ce cas, les critères concernant la durée des cotisations sont plus stricts pour ceux qui étaient travailleurs indépendants que pour les salariés, allant de deux mois d'indemnisation pour ceux qui ont cotisé au moins 12 mois jusqu'à un an d'allocations pour les travailleurs indépendants ayant cotisé 48 mois ou plus.

En **Belgique**, le Plan Win-win introduit le 1^{er} janvier 2010 concerne l'activation de l'AC pour les demandeurs d'emploi les plus jeunes (moins de 26 ans), seniors (plus de 50 ans) ou au chômage de longue durée (entre un et deux ans de chômage) pendant les années 2010 et 2011. Au **Luxembourg**, une attention privilégiée a été attachée aux travailleurs âgés qui, ayant été particulièrement affectés par la crise, ont bénéficié d'un prolongement de la durée de versement des allocations chômage et ont été ciblés par d'autres dispositifs visant à faciliter leur retour, ou leur maintien, dans le marché du travail. En **Italie**, plusieurs mesures d'urgence ont été introduites dès qu'il est apparu que la récession était inévitable. Les mesures visaient principalement à augmenter le nombre de bénéficiaires potentiels et à élargir la portée des dispositifs de chômage partiel et des allocations chômage exceptionnelles. Le système existant a subi les modifications suivantes:

- (i) octroi de l'indemnité de chômage ordinaire aux salariés dont les contrats ont été suspendus (i.e. mise à pied temporaire) dans les entreprises qui ne peuvent bénéficier des dispositifs de la CIG (voir ci-dessous);
- (ii) octroi de l'indemnité de chômage réduite aux salariés qui sont mis à pied temporairement mais ne remplissent que les conditions d'éligibilité à l'allocation réduite (c'est-à-dire 78 jours de travail au cours de l'année précédente, plus les mêmes exigences en matière d'assurance);
- (iii) extension, pour la période 2009-2011, de l'indemnité de chômage ordinaire aux apprentis ayant au moins trois mois d'expérience – qu'ils soient «suspendus» ou licenciés;
- (iv) introduction, pour la période 2009-2011, d'une indemnité forfaitaire spéciale pour les travailleurs collaborant à un projet et travaillant pour un seul employeur (*regime di monocommittenza*) et dont le revenu de l'année précédente a chuté en dessous de seuils spécifiques;

- (v) ouverture de la possibilité de demander les allocations chômage exceptionnelles à tous les types de salariés (y compris les travailleurs en CDD, les travailleurs intérimaires et les apprentis).

En **Finlande**, un changement a également été introduit pour couvrir les mises à pied temporaires résultant de la crise. Dans l'accord sur le revenu social de janvier 2009, les partenaires sociaux ont convenu notamment que la mesure d'activation «Sécurité dans le changement» devrait être étendue aux mises à pied temporaires, de sorte que les personnes mises à pied temporairement puissent accéder aux dispositifs de formation et de reconversion. La mesure «Sécurité dans le changement» est un ensemble de dispositifs de soutien pour les employés dont le CDI a été suspendu (pour des raisons de baisse de la production), qui comprend une allocation complémentaire pour la reprise des études, ainsi qu'un accompagnement personnel, en tête-à-tête dans la recherche d'emploi et les services connexes. Elle repose sur une coopération précoce entre les employeurs, les employés, les syndicats, les organismes publics (en particulier les SPE) et les autres parties prenantes en cas de menace de licenciements.

Au **Portugal**, la question du chômage de longue durée a soulevé des inquiétudes en 2009 et au début de 2010. Pour aider les chômeurs de longue durée, le gouvernement a introduit une série de mesures temporaires exceptionnelles concernant l'indemnité sociale de chômage (ISC). En Mars 2009, le décret 68/2009 a prolongé temporairement de six mois la durée de la période de perception de l'ISC à l'échéance du droit à l'AC. Le décret 150/2009 de juin 2009 et le décret 15/2010 de mars 2010 l'ont successivement prolongé à nouveau de six mois. En conséquence, les allocataires pouvaient toucher l'ISC pendant une durée maximale de 18 mois. Le prolongement temporaire de la période de perception de l'ISC a été accompagné d'une réduction du montant de l'ISC équivalente à 60 % de l'indice de soutien social (ISS), soit 251,40 EUR par mois. Le montant journalier a été augmenté d'une prime de 41,90 EUR par enfant dans le ménage, donnant ainsi la priorité aux chômeurs de longue durée ayant des enfants.

Les parents de jeunes enfants sont la catégorie ciblée par une réforme en **Slovaquie**, où un amendement de la loi sur l'assurance sociale stipule qu'à partir du 1^{er} février 2010 la période pendant laquelle une personne prend un congé parental doit être incluse dans son décompte d'assurance chômage. Le principal objectif est de protéger les parents qui s'occupent de leurs enfants de moins de trois ans. Auparavant, s'ils ne cotisaient pas de manière volontaire, les

individus en congé parental n'étaient pas couverts par l'assurance chômage et n'avaient donc pas droit à l'AC s'ils étaient licenciés après avoir repris leur emploi.

Pendant la crise, un certain nombre de pays, dont la République tchèque (voir plus haut), le Danemark, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Suède et l'ARYM ont modifié les critères d'éligibilité ou les conditions déterminant l'obtention des allocations chômage. Quelques-uns de ces changements concernent le montant des cotisations ou les antécédents d'emploi requis pour toucher les indemnités, tandis que d'autres portent sur les conditions imposées aux allocataires (telles que des exigences de recherche d'emploi).

Il semble que les modifications des antécédents nécessaires en matière de cotisations et d'emploi ont principalement consisté en des réductions du montant ou la durée des cotisations requises. Certains de ces changements étaient de nature temporaire – comme en **Suède**, où la condition nécessaire pour obtenir l'AC liée au revenu a été temporairement réduite d'un an à six mois au cours de l'année 2009 et où l'obligation d'avoir un emploi pour cotiser à une caisse d'assurance a été abolie, ouvrant aux chômeurs et aux étudiants la possibilité de cotiser à un fonds d'assurance chômage. Les autres changements sont permanents. Ainsi, en **Lettonie** par exemple, depuis le 1^{er} juillet 2009 la durée de cotisation nécessaire pour avoir droit à l'AC a été diminuée (de manière permanente) de 12 à neuf mois. Les exigences en matière de cotisation ont également été réduites en Roumanie (voir plus haut) et en Slovaquie.

En **Slovénie**, la nouvelle loi régulant le marché du travail (LRMT) introduite en 2011 élargit la gamme des catégories soumises au régime d'assurance obligatoire (salariés et travailleurs indépendants) pour inclure ceux qui veulent cotiser sur une base volontaire à l'assurance chômage. Elle étend donc les droits à l'AC pendant la durée du chômage. La condition à remplir pour percevoir l'AC est dorénavant d'avoir occupé un emploi pendant au moins neuf des 24 derniers mois (auparavant elle était d'au moins 12 des 18 derniers mois). Elle accroît donc l'éligibilité à l'AC, en particulier pour les jeunes qui ont souvent peu d'expérience professionnelle et sont employés en CDI. La loi augmente également le montant minimal (350 EUR brut) et maximal (trois fois le niveau minimum) de l'AC, augmente le montant de l'AC pendant les trois premiers mois de chômage (80 % du salaire moyen au lieu de 70 % jusque là) et réduit la période de référence utilisée pour déterminer le salaire à huit mois (contre 12 mois auparavant). Par ailleurs, en vue d'améliorer la situation financière des chômeurs, elle leur permet d'avoir un petit boulot (et de gagner jusqu'à 200 EUR par mois) sans perdre leur droit à l'AC et introduit le concept de chômage partiel. Les anciens chômeurs qui acceptent

un emploi à temps partiel gardent leur droit à une partie de l'AC. La loi introduit également de nouvelles mesures de la PAMT, telles que la rotation des postes et le partage des postes, et élimine les charges administratives inutiles pesant sur les entreprises et les demandeurs d'emploi.

Dans d'autres pays, ce sont les conditions et le suivi des bénéficiaires des allocations chômage qui ont changé. Au **Portugal**, de nouvelles mesures renforçant la condition de recherche d'emploi, le suivi et le contrôle ont été prises en 2006 et consolidées en 2010. En **Bulgarie**, la conditionnalité du versement de l'AC à l'enregistrement auprès de l'agence pour l'emploi a été renforcée pendant la crise. Depuis le début de 2011, il existe une exigence supplémentaire selon laquelle, pour bénéficier de l'AC, l'individu doit s'inscrire comme chômeur auprès de l'agence pour l'emploi dans les sept jours suivant la date de suspension de ses cotisations à l'assurance chômage. Depuis ce dernier changement, chaque Bulgare sera en mesure d'exercer son droit à la mobilité et «d'exporter» l'AC vers un autre Etat membre de l'UE, toujours s'il s'est inscrit au cours de la période de sept jours. Ce changement favorise également la prise de contact des chômeurs avec l'administration du travail et active la recherche d'emploi. En **ARYM**, un des changements relatifs à l'emploi et à l'assurance chômage introduits pendant la récession visait à rendre plus stricte l'obligation administrative de réinscription des chômeurs qui ne perçoivent pas l'AC.

En **Lituanie**, afin d'encourager les chômeurs allocataires de l'aide sociale à ne pas tarder à chercher un nouvel emploi et à s'engager dans une activité économique, depuis juillet 2010 les allocataires de l'aide sociale sont inclus dans la catégorie des clients des bourses locales du travail (BLT) bénéficiant d'une priorité de services (on leur propose en priorité les nouveaux emplois vacants ou les opportunités de participer aux PAMT). De plus, en vue de lutter contre le travail non déclaré et la fraude aux prestations, les BLT ont intensifié leurs efforts de suivi, comme l'explique l'encadré ci-dessous.

Encadré 5: Renforcer le suivi des allocataires de l'AC, Lituanie

Suite à la baisse des indemnités de chômage et des prestations sociales, en **Lituanie** certains chômeurs ont commencé à chercher des sources complémentaires de revenu dans l'économie souterraine. Quand ils trouvent un emploi non déclaré, ils restent inscrits auprès de leur bourse locale du travail (BLT) en tant que chômeurs et continuent à percevoir la totalité des indemnités auxquelles ils ont droit. Devant ce phénomène, la BLT a commencé à effectuer divers contrôles, à appliquer des obligations plus strictes et à réglementer les visites à

l'agence locale et la participation aux PAMT. Des enquêtes menées par la BLT en 2009-2010 ont révélé qu'environ 30 % des personnes inscrites sur leur registre ne cherchaient pas d'emploi et ne restaient inscrites au chômage que pour bénéficier des garanties sociales associées à leur inscription.

Afin de renforcer les contrôles des personnes inscrites à la BLT, la procédure de suivi des statuts sur le marché du travail a été amendée et actualisée le 22 juillet 2010. Le contrôle des visites à l'agence BLT a été renforcé et la violation des règles a entraîné des radiations du registre de la BLT. Au cours des dernières années, la BLT a également commencé à coopérer étroitement avec l'Inspection du travail (SLI) en vue de mieux identifier le travail non déclaré.

Comme expliqué à la section 2, quelques pays octroient également un soutien financier aux chômeurs qui n'ont perdu qu'une partie de leur temps de travail habituel ou qui sont mis à pied sur une base temporaire. Du fait de la crise, plusieurs pays ont introduit des indemnités de chômage partiel pour compléter les mesures relatives au travail à temps réduit, dont le but est de permettre aux employeurs de garder leurs forces de travail existantes tout en réduisant les coûts de main-d'œuvre. D'autres pays ont révisés les réglementations en place pour permettre aux travailleurs qui sont temporairement au chômage d'accéder à une forme d'AC.

En Allemagne, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, il a été donné aux travailleurs concernés par les mesures de travail à temps réduit la possibilité de bénéficier des allocations chômage.

- Le travail à temps réduit a été le mécanisme **allemand** d'adaptation à la récession économique en 2009 (Kurzarbeit). En 2008 les autorités fédérales ont commencé à ajuster le programme de chômage partiel pour tenir compte des besoins engendrés par la crise qui s'amorçait. Les salariés perdant plus de 10 % de leur revenu étaient éligibles au dispositif. En termes de niveau d'aide au revenu, l'assurance chômage payait les cotisations sociales pendant les six premiers mois pour les travailleurs à temps réduit participant à des mesures de formation et après six mois pour tous les travailleurs à temps réduit. Les autorités fédérales ont prolongé la durée maximale du travail à temps réduit des six mois ordinaires à 24 mois et ont remboursé les cotisations sociales versées par les employeurs à condition qu'ils fournissent une formation ou que le travail à temps réduit soit offert pour plus de six mois. Entre janvier 2009 et décembre 2009, la durée maximale était de 24 mois et depuis janvier 2010, elle est de 12 mois. Les dispositions ont également été élargies pour permettre le

travail à temps réduit cyclique et saisonnier. En outre, le critère selon lequel un tiers du personnel devait être affecté par la réduction du temps de travail a été aboli. L'encadré 7 ci-dessous présente une analyse de l'efficacité de cette mesure.

- En **France**, une mesure intitulée «l'activité partielle de long durée» a été introduite en mai 2009. Dans le cadre de ce dispositif, la caisse d'assurance chômage, avec le soutien de l'Etat, applique un accord financier attribuant aux salariés une indemnisation équivalant à 75 % de leur rémunération antérieure en cas de réduction de l'activité en dessous de la durée légale de travail pendant une période de longue durée décidée par leur entreprise. En contrepartie, l'entreprise doit s'engager: 1) à maintenir dans l'emploi les salariés subissant une réduction d'activité pendant une période au moins égale au double de la durée de la convention relative à l'activité partielle; et 2) à proposer à chaque salarié un entretien individuel en vue d'examiner les actions de formation ou les bilans de compétences envisageables pendant la période d'activité partielle. Il est intéressant de souligner que, dans certaines circonstances telles que les licenciements ou les départs en retraite forcés, les entreprises sont tenues de rembourser les sommes perçues à l'Etat et aux partenaires sociaux.
- En **Italie**, les dispositifs de la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) sont des allocations de chômage partiel allouées en cas de réduction temporaire du temps de travail ou de suspension de l'activité économique. Ils ont été étendus pendant la crise (CIG exceptionnelle ou *CIG in deroga*) aux travailleurs et aux entreprises qui n'étaient pas éligibles auparavant. Cela a été atteint essentiellement par le biais d'exceptions à la législation en vigueur et en laissant aux régions la responsabilité de déterminer les catégories de bénéficiaires potentiels et la durée des indemnités. En tenant compte du degré d'utilisation de la CIG, il est estimé que 362 000 travailleurs en équivalents plein temps étaient couverts par la CIG en 2009 et 368 000 en 2010: si ces individus avaient été comptabilisés parmi les chômeurs, le taux de chômage en 2010 aurait été de 9,7 % au lieu de 8,4 %.
- Le **Luxembourg** a mis en place de nouvelles dispositions relatives aux indemnités compensatoires en cas de réduction d'activité. En essence, la loi de 2009 visait à améliorer les dispositions relatives au chômage partiel en apportant deux adaptations temporaires. La première mesure consiste au remboursement de la part patronale de

l'indemnité compensatoire par le biais du Fonds national de l'emploi en vue d'alléger la pression financière sur les entreprises pendant la crise. Par ailleurs, la loi permet d'adapter le nombre de journées chômées chaque mois en fonction de la situation économique. Simultanément, une législation supplémentaire du Grand-Duché a augmenté en 2009 les indemnités (que doit rembourser l'Etat) pour les demandeurs d'emploi dans le contexte des dispositifs de travail à temps réduit - de 80 % normalement (85 % si le demandeur d'emploi a un ou plusieurs enfants) de l'indemnité de chômage à 90 % de l'indemnité si ces demandeurs d'emploi participent à une action de formation.

- Face à la crise, le gouvernement **néerlandais** n'a pris qu'une seule mesure concernant le système national d'AC, il s'agit du dispositif d'indemnité de chômage partiel (deeltijd-WW) mis en œuvre en octobre 2008. Si les employés remplissaient toutes les conditions, le SPE versait l'AC pour le nombre d'heures chômées à un taux de 70 ou 75 % du salaire normal. Ce dispositif est décrit de manière plus détaillée dans l'encadré 8.
- En juillet 2010, le Parlement **Croate** a passé une loi donnant aux employeurs la possibilité de réduire le nombre d'heures travaillées. Cette mesure est également présentée de manière plus détaillée à la page 46-47.
- En **Islande**, la loi sur l'assurance chômage a été amendée en novembre 2008 en vue de permettre aux salariés contraints de réduire le temps de travail de toucher des allocations de chômage partiel pour compléter leur revenu. Par ailleurs, les individus éligibles aux indemnités liées à la rémunération peuvent compenser leur perte de revenu en étalant leurs indemnités liées à la rémunération sur une période plus longue que les trois mois maximum. Les amendements s'appliquaient également aux travailleurs indépendants qui avaient été contraints de réduire leur niveau d'activité ou d'arrêter temporairement leur activité.

En Belgique et Norvège, des changements ont été effectués en vue d'apporter un soutien complémentaire aux travailleurs mis à pied temporairement. Le dispositif **belge** de chômage temporaire a été ouvert aux cols blancs pour limiter les pertes d'emploi entraînées par la récession, après consultation des partenaires sociaux en juin 2009. De plus, le niveau d'AC temporaire a été augmenté pour tous les travailleurs, passant de 60 % à 75 % de la rémunération antérieure, en fonction du statut dans la famille. La **Norvège** a mis en place une

série de changements liés à l'AC dont bénéficient les individus qui ont été temporairement mis à pied: depuis le 1^{er} février 2009, un employeur peut licencier temporairement ses employés pendant 52 semaines (au lieu de 30 précédemment) sur une période de 18 mois; depuis le 1^{er} avril 2009, les entreprises ne sont plus tenues de payer l'indemnité de chômage en cas de mise à pied temporaire que pendant cinq jours au lieu de 10; depuis juillet 2009, toute personne ayant été mise à pied temporairement a droit à l'AC au bout de cinq jours.

Les autres modifications des aides au revenu pour les chômeurs pendant la crise économique comprennent:

- *Aider les chômeurs à continuer à rembourser leur emprunt immobilier (Pologne et Portugal):* En **Pologne**, par exemple, le gouvernement a introduit une mesure temporaire en août 2009 afin d'aider les chômeurs à payer les mensualités de leur emprunt immobilier. L'objectif de cette mesure était de stabiliser la situation financière des personnes ayant une obligation de crédit, qui avaient perdu leur emploi, étaient inscrites au chômage et avaient droit aux allocations chômage. Les personnes qui avaient perdu leur emploi ou qui avaient dû fermer leur entreprise après le 1^{er} juillet 2008 pouvaient demander cette aide. Les personnes éligibles pouvaient demander une aide d'un montant maximum de 1 200 PLN (près de 300 EUR) par mois pendant une période de 12 mois. Le remboursement de ce prêt sans intérêt doit commencer deux ans après la fin de l'aide, sous la forme de paiements mensuels d'un montant égal étalés sur huit ans. Cette mesure, comme les allocations chômage, était financée par le biais du Fonds du travail.
- *Ressources supplémentaires pour aider les SPE à faire face à l'accroissement de la demande (Royaume-Uni):* Un des principaux changements introduits au **Royaume-Uni** en réponse à la crise (en ce qui concerne les AC) a été d'augmenter les ressources du SPE (*Jobcentre Plus, JCP*) pour faire face à la demande accrue. Le budget d'avril 2009 prévoyait d'affecter 1,3 milliard GBP (1,4 milliard EUR) supplémentaire au JCP pour répondre à l'augmentation de la charge de travail. Cela a permis d'embaucher 4 000 nouveaux agents, contribuant ainsi de la hausse globale de près de 15 000 agents depuis le début de la récession.
- *Modification du système de paiement de l'AC (Finlande):* le principal changement apporté aux allocations chômage en **Finlande** pour faire face à la crise fut la révision en 2009 de la législation pour permettre qu'au moins le niveau de base de l'indemnité

de chômage soit versé d'avance. L'objectif était de remédier aux importants retards dans les paiements dus au ralentissement soudain de l'activité dans les grandes industries.

- *Utilisation de la caisse d'assurance chômage pour financer les aides aux employeurs (Turquie):* Un paquet d'urgence, qui contenait une réduction des cotisations sociales, a été adopté en **Turquie** à la fin 2010 en vue de créer des emplois pour 200 000 personnes dans le secteur privé. Le gouvernement a prolongé deux fois les aides qui étaient allouées par la caisse d'assurance chômage.

En **Lettonie**, outre un certain nombre de changements apportés au système d'AC pendant la crise, le programme «Travailler pour un subside» a été introduit pour aider les chômeurs en fin de droits. Le programme est décrit dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 6: «Travailler pour un subside», Lettonie

Avec la poussée soudaine du chômage en **Lettonie** en 2009, les autorités ont reconnu qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour aider les nombres croissants d'individus qui ont épuisé leur droit à l'AC et sont toujours chômeurs. Cela a débouché sur la mise au point du programme d'urgence «Travailler pour un subside» concernant les travaux d'utilité publique, qui a été introduit en septembre 2009. Cette mesure a été conçue avec le soutien technique de la Banque mondiale et est cofinancé par le Fonds social européen (FSE)

La finalité de la mesure est de fournir un travail et un revenu de substitution aux chômeurs qui ne bénéficient plus des allocations chômage mais sont prêts à s'engager dans les emplois communautaires proposés par les communes. Les participants reçoivent actuellement une subvention de 80 LVL (près de 114 EUR) par mois¹⁴ pour une participation à plein temps. Les stages d'insertion doivent être des postes nouvellement créés et l'individu doit participer à un stage pendant une période maximale de six mois et minimale de deux semaines par an.

Entre septembre 2009 et 30 avril 2011, un nombre total de 91 116 individus ont participé à ce programme. L'Académie lettone des sciences de l'agriculture et la sylviculture en a réalisé une évaluation dont les conclusions ont été publiées en juillet 2011. Ses principales conclusions sont les suivantes:

¹⁴ A l'origine, entre septembre 2009 et le 1^{er} juillet 2011, l'indemnité était de LVL 100 (près de 142 EUR) et l'achat et/ou la location d'équipements était aussi prise en charge. Les autres coûts tels que le transport, les compléments de salaire pour les superviseurs et les organisateurs des stages dans les communes sont également couverts (un montant maximal fixe pour chaque lieu de travail) par le programme.

- Le participant type au programme a plus de 45 ans et est titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire professionnel ou général.
- La majorité (94 %) des participants reconnaissent que la mesure leur a apporté une aide au revenu importante ou très importante pendant la crise économique.
- Le revenu par personne du foyer des participants à la mesure est plus élevé que celui de ceux qui attendent d'y participer ou de ceux qui y ont récemment participé. Cependant, l'étude a montré que la mesure ne permettait pas d'éliminer complètement le risque de pauvreté pour les participants. Le niveau de revenu des individus participant à la mesure était en général inférieur au seuil de pauvreté déterminé par le Bureau central de la statistique de Lettonie.
- La mesure a allégé la pression sur les budgets des autorités locales et a donc réduit le coût des prestations sociales.
- La mesure a contribué à l'amélioration des compétences des chômeurs y participant. Selon l'enquête 50 % des participants affirment que leur désir de rechercher d'emploi s'est accru et environ 27 % des participants ont amélioré leur capacité à en trouver un. Parallèlement, l'enquête a révélé qu'environ 39 % des activités concernaient des individus qui n'étaient pas assidument impliqués dans la recherche d'un emploi permanent.

Comme l'indique ce document par ailleurs, la Lettonie a introduit un certain nombre de changements pour répondre à la crise. La majorité de ces changements seront abolis progressivement dans un futur proche. En ce qui concerne le programme «Travailler pour un subside», l'indemnité a été abaissée à 80 LVL (114 EUR) depuis le deuxième semestre 2011. L'objectif est de réduire l'attrait financier de la mesure, et ainsi d'inciter les chômeurs à chercher un emploi et à se réinsérer dans le marché du travail ou à participer à d'autres mesures en faveur de l'emploi.

Enfin, il faut souligner qu'il existe un certain nombre de pays où les systèmes d'AC n'ont pas été utilisés comme mécanisme d'adaptation à la crise économique, dont Chypre, la Hongrie, le Royaume-Uni et la Turquie. A **Chypre**, le gouvernement a préféré s'attaquer au chômage croissant et surtout au chômage de longue durée, ainsi qu'aux difficultés qu'il engendre, par le biais d'une série de nouveaux programmes en faveur de l'employabilité et a choisi de se focaliser sur la réforme des SPE. La **Hongrie** également n'a pas changé son système d'AC. Au **Royaume-Uni**, la crise financière et la récession qu'elle a engendrée n'ont pas entraîné de modifications significatives des AC, bien qu'une importante réforme du système vienne d'être proposée (voir la section 4). En **Turquie**, bien que la caisse d'assurance chômage ait servi à

financer les subventions versées aux employeurs, comme il l'a été indiqué précédemment, aucune modification des allocations chômage existantes n'a eu lieu. En revanche, le gouvernement a tenté de mettre en œuvre des politiques visant à améliorer l'employabilité des jeunes et a introduit des incitations à l'embauche de femmes et de jeunes.

3.2 Motivations de l'adaptation des régimes d'assurance chômage et évaluation initiale de l'efficacité des réformes

Les articles nationaux citent un faisceau de raisons expliquant l'adaptation des systèmes d'indemnisation du chômage pendant la crise économique. Elles vont du soutien des bénéficiaires des AC et la protection des entreprises contre les effets de la récession à la réduction des budgets publics et à l'augmentation des incitations à la recherche d'emploi. En termes de succès, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer pleinement les mesures décrites plus haut, dans quelques pays il est possible d'observer de premiers résultats, comme on le verra ci-dessous.

En Lettonie, au Portugal et en Roumanie, les raisons données pour justifier les réformes des systèmes d'AC étaient liées à la protection des chômeurs des effets de la crise. Ainsi, au Portugal et en Roumanie la durée de versement des AC a été prolongée pour tenir compte du fait qu'en période de récession, le nombre des emplois vacants est plus faible et que les individus risquent donc de rester chômeurs plus longtemps. En **Lettonie**, la principale explication fournie par le gouvernement pour l'introduction des changements susmentionnés au système d'AC est une volonté d'atténuer les tensions sociales dans la société engendrées par un chômage prolongé et de faibles revenus.

En République tchèque, Italie et Turquie, on considère que les systèmes d'AC ont joué un rôle de stabilisateur automatique pendant la crise économique. Selon l'article national sur la **République tchèque**, le système d'AC a clairement fonctionné comme stabilisateur au cours du cycle conjoncturel plus récent, tant en tant que stabilisateur budgétaire que du point de vue de la sécurité du travailleur. En **Italie**, l'existence des dispositions relatives au chômage partiel dès le début de la crise s'est avérée être une force du système et a servi de stabilisateur automatique non seulement pour les revenus, mais aussi pour le chômage. Bien que la **Turquie** n'ait rien modifié face à la crise, les dispositions existantes relatives à l'AC ont joué un rôle important en tant que stabilisateur automatique en fournissant un soutien financier aux ménages dans le besoin.

En Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Croatie, en Islande et en Norvège, des mesures (souvent des mesures de soutien du travail à temps réduit par le biais du versement d'allocations de chômage partiel) ont été prises pour protéger les entreprises de la récession et éviter ainsi le chômage. En **Norvège**, les changements concernant l'AC allouée aux individus temporairement mis à pied ont été demandés par les partenaires sociaux dans le but d'aider les entreprises fortement exposées à la concurrence à survivre à la crise. Les changements introduits visaient à donner aux individus une possibilité une sécurité financière, à permettre aux entreprises de tirer profit des compétences qu'un travailleur peut lui apporter pendant la période spécifiée et à leur donner plus de flexibilité dans la gestion des mises à pied. En **Islande**, les amendements à la loi sur l'assurance chômage de novembre 2008 visait à atténuer la perte de revenu et à rendre plus attrayante pour les entreprises l'augmentation de l'activité réduite plutôt que le licenciement des travailleurs. Les amendements concernaient également les travailleurs indépendants qui étaient contraints de réduire leur niveau d'activité ou de suspendre temporairement leur activité.

Comme susdit, la politique de l'**Allemagne** pendant la récession a visé à préserver les emplois existants à l'aide de dispositifs de chômage partiel. La politique est jugée efficace, vu qu'en conjonction avec des incitations économiques et des ajustements au niveau des entreprises, l'économie n'a pas été confrontée à une forte hausse du chômage en 2009 et 2010. L'encadré ci-dessous présente cette mesure de manière plus détaillée.

Encadré 7: Chômage partiel (Kurzarbeit), Allemagne

La réduction du temps de travail a été utilisée lors de diverses crises cycliques en **Allemagne** au cours des années 70 et 80 avant d'être appliquée avec succès pendant la réunification. Elle a été conçue pour compenser les contractions temporaires de la demande de main-d'œuvre en réduisant le nombre d'heures de travail dans les entreprises. La perte salariale est en partie compensée par l'assurance chômage, les employeurs continuant à régler les cotisations sociales indexées sur le revenu antérieur. Les salaires sont réduits proportionnellement au nombre d'heures chômées mais les emplois des salariés sont protégés au moins pendant la durée du chômage partiel. Comme indiqué précédemment, le gouvernement fédéral a commencé en 2008 à réviser le dispositif de chômage partiel pour répondre aux besoins engendrés par la nouvelle crise. Les entreprises ont eu plus de flexibilité dans l'application du dispositif de chômage partiel et les petites entreprises une plus grande chance d'utiliser ce système.

Le programme a fonctionné. Grâce aussi aux stimuli économiques et aux ajustements au niveau de l'entreprise, l'économie allemande n'a pas connu de hausse considérable du chômage en 2009 et 2010. Alors que le nombre des travailleurs en chômage partiel a augmenté de près de 1,5 million au deuxième trimestre 2009, le nombre des chômeurs n'a pas augmenté de plus de 0,5 million. Simultanément, le chômage a décliné à son niveau d'avant la crise et l'activité partielle a presque disparu. Les aménagements du temps de travail ont donc été un mécanisme clé pour réduire les effets de la crise sur l'emploi et ont permis de retourner rapidement à une forte utilisation des capacités dès la reprise.

Un des résultats étonnants de la crise est que l'emploi a commencé à progresser en Allemagne dès les premiers signes de reprise de la croissance économique. Les reprises précédentes s'étaient caractérisées par de longs délais dans le redressement de l'emploi qui étaient dus à la rétention de personnel (maintien d'un plus grand nombre de travailleurs que ne le requiert le niveau actuel de production). Cette fois-ci, les comportements ont été différents et on n'a pas observé de tels niveaux de rétention de main-d'œuvre. La croissance économique a été assez forte pour absorber rapidement les capacités productives et la croissance sans emploi attendue n'a pas eu lieu.

Le programme de chômage partiel a montré combien il est important, dans les politiques du marché du travail, de planifier à long terme plutôt que d'agir à court terme: jouant un rôle marginal depuis près d'une décennie, il a repris de l'importance pendant la crise et a fourni les instruments appropriés pour franchir le cap de la récession économique.

Au **Luxembourg**, il semble également que les nouvelles mesures temporaires – concernant principalement l'aménagement du temps de travail - ont permis jusqu'à présent d'éviter un chômage massif et de maintenir les salariés au travail. Les incitations financières ont contribué au maintien en activité des travailleurs et ont permis d'éviter que les entreprises ne soient obligées d'embaucher de nouveaux travailleurs lors du redressement de l'économie. En outre, le système d'AC a fonctionné efficacement et généreusement, des ressources financières ayant été mises de côté pendant les années de prospérité.

Aux **Pays-Bas**, les données suggèrent que les allocations de chômage partiel ont jusqu'ici évité que la majorité des participants ne perdent leur emploi, comme l'explique l'encadré ci-dessous.

Encadré 8: Les indemnités de chômage partiel, Pays-Bas

Les autorités néerlandaises ont introduit un dispositif d'indemnisation du chômage partiel (deeltijd-WW) en octobre 2008 dans le prolongement des aménagements du travail à temps réduit mis en place par les entreprises quand la crise a touché l'économie nationale. Le dispositif visait à éviter le chômage tout en assurant que les entreprises puissent garder des personnels précieux dont ils auront besoin après la crise.

Les employeurs souhaitant participer au dispositif devaient conclure, avec les salariés et les représentants des salariés, un accord sur la réduction d'entre 20 % et 50 % des heures travaillées. Il était impossible de mettre un terme aux contrats de travail des salariés couverts par le dispositif, pas même en cas de (pré)retraite ou d'expiration d'un CDD. Les employeurs devaient respecter l'accord pendant au moins 26 semaines et à la sortie du dispositif les travailleurs concernés étaient tenus de reprendre le travail et de refaire le même nombre d'heures qu'auparavant pendant au moins 13 semaines. Par ailleurs, l'employeur était obligé de proposer une formation à ses employés en vue d'améliorer leur situation sur le marché du travail. De plus, les salariés concernés avaient le droit de travailler temporairement pour un autre employeur (en détachement).

Lorsque les salariés remplissaient toutes les conditions, le SPE (UWV) leur allouait l'AC correspondant aux heures chômées. Le taux de remplacement était de 75 % du salaire journalier normal pendant les deux premiers mois, puis de 70 %. Cela signifie que les salariés n'étaient pas rémunérés pour les heures pendant lesquelles ils ne travaillaient pas – le dispositif partait du principe que le salarié n'était pas rémunéré pendant les heures perdues.

Le dispositif a été prolongé jusqu'à la fin juin 2011, mais quelques restrictions ont été ajoutées. De nouvelles entreprises pouvaient participer au dispositif, mais celles qui s'en étaient déjà servi ne pouvaient en bénéficier à nouveau. La prolongation avait pour but principal d'éviter des problèmes dans des secteurs fonctionnant sur des commandes à long terme, où il était probable que les entreprises subissent les effets de la crise pendant plus longtemps.

Jusqu'en juillet 2010, près de 90 % des salariés ayant participé au dispositif d'AC et en étant sortis avaient gardé leur emploi. Une enquête auprès des employeurs a montré que 14 % avaient pratiqué la rétention de personnel surnuméraire (*labour hoarding*). Leurs principales

raisons étaient d'éviter la perte de personnels précieux (67 %), des coûts de licenciement élevés (31 %) et une pénurie probable de main-d'œuvre dans un futur proche (21 %). Près de 4 % des employeurs avaient utilisé le dispositif de chômage partiel pour financer le maintien des effectifs.

Le nombre de participants au dispositif a rapidement décliné avec le redressement de l'économie. En décembre 2010 près de 8 500 personnes y participaient et en février 2011 elles n'étaient plus que 6 000. Les entrées dans le dispositif ont également significativement régressé. Au total 75 000 personnes ont bénéficié du dispositif de chômage partiel et 62 000 d'entre elles en sont déjà sorties.

Contrairement à l'expérience néerlandaise, la mesure relative à l'activité partielle appliquée en **Croatie** n'a pas eu les résultats escomptés; la participation au dispositif a été très faible. Il est possible que la mesure ait été introduite trop tard dans la récession – au moment de son introduction, la récession était déjà profonde et les pertes d'emploi étaient déjà en cours, vu que les autres conditions telles que la capacité à payer s'étaient déjà dégradées à un niveau qui avait des répercussions à travers l'économie. Aussi était-il trop tard pour que fonctionnent des mesures visant à retenir les travailleurs tout en réduisant la production. De plus, il est également considéré que la méthode de mise en œuvre était inappropriée; la charge administrative était lourde et le niveau d'indemnisation très faible, un peu plus de 1 000 HRK, soit 137 EUR par personne.

Le timing aurait également été mal choisi en **Slovaquie** où les discussions concernant la révision du dispositif d'indemnisation du chômage ont commencé au début de 2009, après une forte poussée du chômage. Cependant, du fait de l'hésitation des décideurs politiques et de la détérioration rapide de la situation fiscale, seule une partie de la révision du dispositif d'AC a été approuvée et seulement en février 2010. L'introduction des mesures politiques (entrées en vigueur le 1er septembre 2010) a été trop tardive pour venir en aide aux catégories les plus affectées par la crise, en conséquence de quoi les changements ont eu peu d'effet «anti-cyclique».

Dans d'autres pays (ex. Irlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Islande) où les réformes ont affecté la générosité des systèmes d'AC, la priorité était de réduire les coûts des systèmes pour les budgets publics ou pour maintenir la pérennité financière des régimes. Ainsi en **Estonie**, par exemple, les changements ont principalement visé à maintenir la viabilité de l'assurance chômage pendant la crise (par le biais d'une augmentation des cotisations

patronales et salariales) plutôt qu'à augmenter les dépenses (en élargissant les critères d'éligibilité ou rendant le système plus généreux). En **Lettonie**, une partie des changements mentionnés précédemment avaient pour but de soulager le budget du système d'AC, comme par exemple en plafonnant les allocations. En **Islande**, comme susdit, il avait été suggéré que les amendements à la loi sur l'assurance chômage libéreraient des fonds pour la PAMT et la fourniture de conseils.

Les coupes budgétaires ont été très critiquées en **Irlande**. La baisse du montant des JB et des JA n'a pas été contrebalancée par des ajustements ailleurs et en fait s'inscrivaient dans un ensemble de réductions des prestations appliquées à toutes les aides sociales, à l'exception des retraites du régime public et des prestations d'incapacité. En outre, d'autres types de soutien des ménages, tels que les allocations familiales, ont également été significativement réduits dans les budgets nationaux récents. Quelques intervenants, dont en particulier les syndicats, ont fortement critiqué l'approche adoptée, expliquant que l'échelle des réductions des aides sociales, concomitante aux nombreux autres ajustements budgétaires, était telle qu'elle allait influencer négativement sur la demande globale et entraver la croissance économique – rendant encore plus difficile la résolution du déficit des finances publiques. L'opinion la plus courante est qu'il faut résoudre d'abord les problèmes des finances nationales, vu que si on laisse filer la question du déficit, les problèmes économiques s'intensifieront et il sera beaucoup plus difficile de les corriger.

Le gouvernement **lituanien** s'est focalisé davantage sur la stabilisation du budget national pendant la récession économique que sur les politiques de l'emploi et du marché du travail. Le principal instrument pour stabiliser le budget national fut les économies, i.e. réductions salariales dans la fonction publique et coupes dans d'autres lignes budgétaires. Il en a résulté une forte baisse du montant de l'IAC à partir du 1^{er} janvier 2009. Cependant, il est dit que l'approche du gouvernement à l'égard des indemnités d'assurance chômage et de la politique du marché du travail n'a pas été efficace et n'a pas eu les résultats escomptés – la réduction du montant de l'IAC a conduit les chômeurs à demander des aides sociales et divers autres types de prestations. En conséquence, les économies réalisées en réduisant l'IAC ont été annulées par les dépenses sociales et la fourniture d'autres garanties sociales. Par ailleurs, l'augmentation du nombre des chômeurs bénéficiant des aides sociales les a précipités dans la pauvreté et a accru leur participation à l'économie souterraine. La baisse du niveau de vie et la restriction des garanties sociales (particulièrement la réduction des pensions de retraite et des allocations chômage) ont affecté la confiance de la population dans le système national de

protection sociale et ont contribué à la progression de l'émigration et de l'économie souterraine.

En **Serbie**, ainsi que cela a été expliqué plus tôt, on considère que les «changements pro-cycliques» introduits par la nouvelle loi de 2009 n'ont pas permis que le système d'AC fonctionne comme stabilisateur automatique. Cependant, la dépense totale au titre des allocations chômage a augmenté tant en 2009 qu'en 2010 en raison du non-versement des arriérés. En conséquence, en dépit de taux de remplacement moins généreux, les chômeurs indemnisés étaient protégés beaucoup plus efficacement, comme le montrent les données sur la dépense globale, en percevant leurs indemnités quand ils en avaient le plus besoin. En fait, bien que la révision de la législation régulant les allocations chômage ait eu lieu près de huit mois après l'éclatement de la crise en Serbie, le nouveau projet de loi sur l'emploi et l'assurance chômage avait été préparé en grande partie avant le début de la crise. En effet, les nouvelles solutions reposaient sur l'expérience et les dynamiques d'avant la crise. L'idée derrière la nouvelle loi (2009) était simple; elle devait permettre de mieux rééquilibrer les politiques actives et passives du marché du travail et favoriser l'activation des chômeurs, y compris des allocataires des indemnités chômage. Jusqu'en 2009, la dépense dans les mesures passives représentait près de 90 % de la dépense totale dans les politiques du marché du travail, en dépit du fait que le taux de couverture de l'indemnité n'a jamais vraiment dépassé 10 % du nombre total des chômeurs inscrits. Dit plus simplement, 10 % des allocataires de l'indemnité touchaient près de 90 % de l'ensemble des fonds disponibles pour les politiques du marché du travail destinées aux chômeurs.

Inciter les chômeurs à trouver un emploi (plus rapidement) ou à reprendre une formation était l'objectif des changements introduits dans d'autres pays, dont la République tchèque, le Danemark, l'Irlande et la Lituanie. En **République tchèque**, il a été suggéré que l'introduction en janvier 2009 d'un taux de remplacement plus élevé pendant les deux premiers mois de chômage et le déclin subséquent plus marqué des taux de remplacement au cours de l'épisode de chômage, devraient inciter les chômeurs à quitter le registre du chômage vu que le montant de leurs indemnités baisse rapidement. Au **Danemark**, bien que la réforme du système d'AC ait entraîné une augmentation du nombre de personnes perdant leur droit à l'allocation chômage, l'espoir était que cela entraîne une augmentation de l'offre de main-d'œuvre à plus long terme qui se traduirait par une progression correspondante de l'emploi. En **Lituanie**, l'inclusion des allocataires des prestations sociales dans la catégorie des clients auxquels la BLT dispense des services prioritaires avait pour but de les encourager à ne pas

attendre pour chercher un emploi et à s'engager dans une activité économique. Dans le cadre de ces services prioritaires, le refus déraisonnable d'une offre d'emploi ou la non-présentation aux convocations de la BLT peuvent entraîner la radiation du registre de la BLT et, en conséquence, la déchéance du droit aux prestations sociales. Comme susdit, les changements dans les taux des JA versées au moins de 25 ans en **Irlande** visaient principalement à encourager les jeunes à saisir les opportunités de formation ou d'enseignement complémentaire.

En Bulgarie, Estonie (voir page 28) et Slovénie, les réformes introduites devaient être un pas en avant dans la mise en œuvre du concept de flexicurité. La **Bulgarie** a mis en place une AC journalière en 2010, d'un montant correspondant à 60 % de la rémunération moyenne journalière, qui remplace l'indemnité mensuelle appliquée précédemment. Le but de ce changement était de stimuler la flexibilité et la durabilité de l'emploi. Pour faire face à la crise économique, le gouvernement **slovène** a adopté (plutôt tardivement) en octobre 2010 et a introduit en janvier 2011 la nouvelle loi régulant le marché du travail (LRMT) évoquée précédemment. Les principaux objectifs de la nouvelle loi sont d'introduire le concept de flexicurité dans le marché du travail en accroissant la sécurité des personnes qui ont perdu leur emploi, en améliorant l'efficacité et l'efficacité des mesures actives de la politique de l'emploi, en réduisant la charge administrative pour les entreprises et les individus dans le marché du travail et en consolidant le contrôle des institutions sur le marché du travail. Le but est également d'étendre les mesures du marché du travail (ex. orientation professionnelle, préparation à l'emploi, etc.) de façon à couvrir aussi bien les chômeurs que ceux qui sont en passe de perdre leur emploi.

3.3 Durée d'application des mesures

Dans le contexte de la Stratégie européenne pour l'emploi, les développements dans ce domaine ont fait l'objet d'un suivi pour le Rapport conjoint sur l'emploi (RCE) de 2010 préparé par le Conseil et la Commission européenne¹⁵. Le RCE expliquait que tout au long de crise, les systèmes européens de protection sociale ont été mis à rude épreuve par la flambée du chômage. Cependant, ils ont joué un rôle décisif comme stabilisateurs automatiques, en amortissant l'impact social immédiat de la récession et en atténuant le risque que les chômeurs ne tombent dans la pauvreté. Le RCE précisait qu'alors que certaines mesures passives introduites pendant les récessions précédentes (telles que la préretraite, les dispositifs

¹⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05037.en10.pdf>

d'incapacité et de maladie) sont contreproductives, les mesures d'aide au revenu ont apporté un soutien à de nombreux individus dans le besoin depuis le début de la crise. C'est pourquoi, dans un certain nombre d'Etats membres, la durée, le montant ou la couverture des allocations chômage ont été ajustés.

Cependant, il est important que les mesures anti-cycliques soient temporaires afin de maintenir la pérennité des finances publiques. De plus, alors qu'il est nécessaire de fournir à la fois une assistance à la réinsertion et une aide au revenu aux personnes qui perdent leur emploi du fait de la crise économique, il faut concevoir les dispositifs de soutien du revenu de manière à éviter le risque de forte dépendance des prestations sociales une fois terminée la récession¹⁶. La question importante qu'il faut considérer à propos de l'utilisation des stabilisateurs automatiques est donc comment les supprimer progressivement. Ainsi, par exemple, le RCE 2011 du Conseil et de la Commission européenne¹⁷ recommandait de réexaminer les extensions temporaires des prestations et de la durée de l'assurance chômage introduites dans le contexte de la crise économique et de les réviser quand la reprise économique se stabilise et de nouveaux emplois apparaissent.

Dans un certain nombre de pays, les mesures décrites plus haut ont été introduites à titre temporaire et quelques uns d'entre eux les ont déjà supprimées. En **Bulgarie** par exemple, le droit à l'AC de longue durée est resté en vigueur entre 2007 et 2010. Cependant en 2010, la proportion des chômeurs de longue durée (au regard du nombre total des chômeurs) a progressé à 46,4 % en raison de la crise, engendrant des pressions supplémentaires sur la caisse de chômage. En conséquence, le droit à l'AC de longue durée a été aboli en 2011.

Au **Portugal**, les réformes de l'AC pendant la crise ont connu deux phases très différentes. Il y eu tout d'abord la phase des mesures prises en 2009 et au début de 2010 qui comprenaient une hausse de la durée et du montant de certaines indemnités et l'ouverture à certaines catégories qui n'en bénéficiaient pas jusque là. Lors de la seconde phase qui a débuté au deuxième semestre 2010, on est revenu non seulement ce niveau accru de protection mais aussi une partie du niveau de protection existant avant la crise. En fait, la plupart des mesures temporaires anti-crise au Portugal ont été abolies avant leur expiration, entraînant une baisse des niveaux de protection due aux mesures d'austérité introduites en juin 2010.

¹⁶ OCDE, 2009, «The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy? » in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis (Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi - résumé en français)*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

¹⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07396.en11.pdf>

Dans d'autres pays, les mesures d'austérité ont signifié que les dispositifs introduits pendant la crise seront prolongés ou renforcés, ou encore que de nouveaux changements dans les systèmes d'AC ont été ou seront faits. En **Irlande**, il est probable que le processus de réduction des AC persiste; la correction du déséquilibre budgétaire devant continuer pendant au moins trois années de plus, des signaux nets indiquent déjà qu'il est probable qu'elles soient à nouveau réduites.

En **République tchèque**, en janvier 2011 un faible taux de remplacement spécial de 45 % (de l'AC par rapport au salaire mensuel net antérieur) a été introduit pour les chômeurs qui ont quitté leur dernier emploi de manière volontaire ou sans «raison sérieuse» (définition assez floue dans la loi). Ce resserrement du système d'AC était induit principalement par le programme d'austérité du gouvernement nouvellement élu. Depuis 2011, l'AC n'est également plus versée pendant les mois où le chômeur touche l'indemnité de licenciement (la période d'éligibilité à l'AC est retardée plutôt que réduite). Un problème soulevé par cette clause est que l'éligibilité à l'indemnité de licenciement conduit automatiquement à retarder le déboursement de l'AC même si en fait l'indemnité de licenciement n'est pas payée par l'employeur. Ce durcissement du système d'AC a été introduit en 2011 dans le cadre du plan d'austérité généralisée, la hausse en 2009 des taux de remplacement n'étant pas considérée comme une mesure temporaire anti-crise¹⁸. Les autres changements comprennent par exemple l'annulation de la possibilité de gagner un revenu complémentaire (grâce à un petit boulot ou un poste à temps partiel) tout en percevant les indemnités; cette option a été abolie en janvier 2011 (dans la cadre du «plan d'austérité») car on craignait qu'elle ne génère une importante fraude aux AC.

Poursuivant son rigoureux programme d'austérité, le gouvernement **roumain** a encore diminué de 15 % le montant de l'AC et des autres prestations connexes au milieu de 2010, dans le cadre de la dévaluation interne radicale visant à rééquilibrer le budget national. Tout en maintenant sur l'ensemble de 2009 et même de 2010 le principe permettant de calculer l'élément de base de l'AC à partir du salaire minimum (75 % de ce dernier), le gouvernement roumain a finalement décidé d'abolir cette indexation en janvier 2011 et d'aligner l'AC sur l'indicateur social de référence (*benchmark*), fixé à 500 RON (119 EUR) (le salaire minimum étant à 670 RON, soit 159 EUR).

¹⁸ Les taux réduits de cotisations sociales pour les travailleurs à bas salaire avaient déjà été abolis progressivement jusqu'à la fin 2010.

Le gouvernement **roumain** a également resserré, à la fin 2010, les conditions d'éligibilité à l'AC en vue d'éviter l'utilisation abusive tant par les entreprises que par les individus, d'épisodes répétés d'AC au cours d'une période de moins de 12 mois consécutifs. En effet, la condition minimale d'éligibilité selon laquelle il était nécessaire d'avoir cotisé 12 mois complets au cours des 24 mois ayant précédé la demande d'indemnité a encore été durcie, imposant désormais un minimum de 12 mois entre deux demandes successives et éliminant ainsi la possibilité de renouveler des demandes au cours des 24 mois en question en réutilisant les périodes de cotisation déjà invoquées antérieurement par le même bénéficiaire pour obtenir une indemnité. Néanmoins, cette condition, bien que justifiée en termes de pérennité financière et de prévention des pratiques abusives, défavorise certainement les travailleurs temporaires ou saisonniers et les jeunes.

Ailleurs encore, les changements n'ont été mis en œuvre que récemment ou sont proposés pour l'année prochaine. Ainsi, en **Belgique** par exemple, en mars 2011, les plafonds utilisés pour déterminer le taux d'AC ont été augmentés de 1,25 % et le taux d'indemnisation des travailleurs célibataires lors d'une deuxième période de chômage a aussi été relevé de 53 % à 55 %. Depuis le 1^{er} septembre 2011, les montants minimum et forfaitaire ont augmenté de 2 %. En **Bulgarie**, le gouvernement a décidé d'abolir le plafond supérieur de l'AC en 2011 tout en préservant son montant minimal garanti. Cela signifie une hausse de la compensation en cas de perte d'emploi qui permet aux chômeurs de maintenir leur niveau de vie antérieur.

4. Les priorités de réforme d'Europe 2020

En janvier 2011, la Commission européenne a publié sa première «Analyse annuelle de la croissance»¹⁹ qui établit 10 priorités pour faire face aux défis économiques majeurs de l'UE. Cette analyse est le premier pas vers un nouveau système visant à aider les gouvernements nationaux à coordonner leurs réponses. Elle recense les différentes actions essentielles pour renforcer la reprise à court terme, permettre à l'Europe de ne pas se faire distancer par ses principaux concurrents et préparer l'UE à progresser vers les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020.

L'analyse 2011 souligne que les réformes des systèmes d'AC doivent se concentrer sur le renforcement des incitations à l'emploi. En conséquence, dans le cadre de la sixième action prioritaire «Rinsérer les chômeurs dans le marché du travail», l'analyse appelle à des réformes orientées vers:

¹⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_fr.htm

- (i) la conception de systèmes d'AC favorisant l'activation, qui récompensent les chômeurs retournant au travail ou s'installant à leur compte;
- (ii) des systèmes d'imposition et d'indemnisation qui assurent que le travail est payant;
- (iii) des systèmes d'assurance chômage capables de s'adapter de façon adéquate aux conditions économiques.

Le Rapport conjoint sur l'emploi²⁰ qui accompagne l'Analyse annuelle met également l'accent sur la nécessité que les systèmes d'AC proposent des incitations au retour à l'emploi adéquates, tout en assurant un soutien au revenu et une adaptabilité au cycle économique. Le rapport souligne aussi que les nouvelles réformes des systèmes d'AC et des autres régimes d'allocation doivent chercher à combiner gains d'efficacité et équité. Il suggère que l'assurance chômage et les autres systèmes d'allocation liés à l'emploi doivent assurer un niveau de protection adéquat à toute les phases du cycle économique et être suffisamment flexibles pour permettre d'ajuster facilement les allocations aux fluctuations du cycle.

Ces recommandations sont également conformes aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres²¹, qui doivent fixer le cap des réformes nationales dans ce secteur pendant le cycle actuel de la stratégie européenne pour l'emploi et de la stratégie Europe 2020. La ligne directrice 7, «Accroître la participation des hommes et des femmes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi», attire particulièrement l'attention sur la nécessité de mettre en place des systèmes de protection sociale permettant de sécuriser les transitions du marché du travail, associés à des droits et des responsabilités clairs des chômeurs dans leur recherche active d'un travail. La ligne directrice 10, «Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté», affirme également que les systèmes d'allocation doivent se concentrer sur l'assurance d'un revenu de sécurité pendant les transitions et sur la réduction de la pauvreté, en particulier au sein des catégories les plus exposés à l'exclusion sociale.

Cette section passe en revue les mesures récentes et celles proposées/planifiées dans les 33 pays de l'OEE présentant un intérêt pour les priorités concernant les réformes structurelles exposées dans l'analyse annuelle et le rapport conjoint. Etant donné que l'adaptation des allocations chômage est traitée dans la section précédente, l'accent est mis ici sur les mesures visant à renforcer les politiques d'activation et les PAMT, ainsi que sur celles visant à

²⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3_en_annexe_part1.pdf

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:FR:PDF>

améliorer la couverture des prestations. Certaines réformes additionnelles proposées sont également présentées.

4.1 Mesures visant à renforcer les politiques d'activation et les PAMT

Lors d'une récession, outre les mesures de soutien du revenu, il est important que les chômeurs soient soutenus à travers des mesures d'activation et des PAMT, de façon à faciliter leur retour à l'emploi et permettre ainsi que le «filet de sécurité» des allocations fonctionne «comme un tremplin et non comme un filet passif».²²

Un certain nombre de pays ont mis en avant des plans ou des propositions visant à renforcer les PAMT et les mesures d'activation, dont la Belgique, la Grèce, la France, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie, le Portugal, la Slovaquie, l'ARYM et la Norvège. Ainsi, en **Lettonie** par exemple, le programme national de réforme pour la période 2011-2013 met l'accent sur le renforcement et le développement des PAMT de façon à augmenter l'efficacité et la qualité du processus de formation destiné aux chômeurs, parmi d'autres objectifs. Au fur et à mesure que la situation économique s'est améliorée, l'accent a été mis sur les mesures d'aide à la recherche d'emploi et les activités qui y sont associées. Un programme de travaux d'utilité publique sera introduit à partir de 2012, reprenant une mesure déjà appliquée auparavant pour le chômage longue durée. Un des objectifs de l'Initiative pour la compétitivité et l'emploi (*Iniciativa para a Competitividade e o Emprego*), lancée au **Portugal** en décembre 2010, est la mise en œuvre de politiques actives en faveur de l'emploi, afin d'améliorer l'employabilité des chômeurs et des jeunes à la recherche d'un travail. L'initiative prévoit également des mesures pour renforcer les politiques d'activation en relation avec les formations qualifiantes et professionnelles.

En **Belgique**, la crise économique et l'augmentation du chômage ont conduit à un débat sur l'efficacité des procédures d'activation. Un nouveau régime de soutien aux chômeurs a été adopté; toutefois, des négociations doivent encore avoir lieu avec les régions afin de finaliser un nouvel accord de coopération. La procédure d'activation devra être désormais plus rapide et plus individualisée dès qu'un chômeur s'inscrit auprès d'un SPE régional. L'élaboration d'un plan d'action personnalisé par le SPE régional et la première entrevue avec le service fédéral de l'emploi interviendront plus tôt. Le contrôle sera suspendu si le demandeur

²² OCDE, 2009, «The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy? » in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis (Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi - résumé en français)*.

d'emploi s'engage à suivre au moins 20 heures de formation par semaine ou s'il est déclaré «éloigné du marché du travail». La radiation des AC interviendra seulement après une période de six mois pendant laquelle les AC seront réduites de 25 %.

En **Hongrie**, dans le cadre du nouveau Plan hongrois pour l'emploi, les bénéficiaires de l'AC seront obligés de participer à des programmes d'emplois d'utilité publique. Bien que ce programme ait le potentiel pour activer un nombre important de personnes inactives, il comporte aussi des risques, comme l'explique l'encadré qui suit.

Encadré 9: Programme d'emplois d'utilité publique, Hongrie

Arriver à toucher et à activer la population ne travaillant pas est le principal enjeu de la politique de l'emploi en Hongrie. Introduit récemment, le Plan hongrois pour l'emploi comprend un programme d'emplois d'utilité publique, ce qui signifie que les chômeurs désirant recevoir une allocation doivent accepter tout travail d'utilité publique qui leur est proposé, indépendamment de leur niveau d'instruction. En même temps, la période de chômage indemnisé a été considérablement réduite et les AC ont été supprimées. Cela signifie qu'il ne reste qu'un système restructuré d'assistance sociale basé essentiellement sur des emplois d'utilité publique.

Le seuil de rémunération pour un travail d'utilité publique est faible, le salaire minimum spécifique étant en-dessous du salaire minimum applicable sur le marché du travail ordinaire. L'une des raisons est la volonté de motiver les participants au programme pour qu'ils intègrent le marché du travail ordinaire; une autre est que l'emploi d'utilité publique est sensé être accompagné d'une série d'avantages en nature, tels que la participation aux frais de déplacement ou de logement si le travail se trouve dans une zone reculée. Les emplois d'utilité publique peuvent être organisés par l'Etat, les municipalités et les églises, et couvrir une large variété d'emplois depuis le bâtiment jusqu'aux services communautaires. Une caractéristique intéressante est qu'il sera possible d'externaliser les participants auprès de compagnies privées opérant dans certaines zones (ex. zone forestière) aux mêmes conditions (accords contractuels et salaires) que celles appliquées aux emplois d'utilité publique. Cette PAMT est ainsi utilisée à la fois pour donner un petit revenu aux pauvres et pour tenter d'activer les chômeurs longue durée, en offrant une flexibilité salariale de façon non orthodoxe.

S'il est appliqué de façon efficace, le Plan pourrait activer potentiellement environ 200 000 personnes inactives qui apparaîtront comme salariés dans les statistiques de l'emploi. Elles ne

pourront obtenir le paiement de l'allocation qu'en échange d'un travail, ce qui devrait les motiver à travailler. De la même façon, un salaire plus bas que celui du marché créera certainement une motivation véritable pour intégrer le marché du travail ordinaire. Cependant, il faut encore voir comment cette motivation interagira avec d'autres facteurs qui peuvent en affecter fortement les résultats, tels que la capacité à travailler des personnes concernées (qui est aujourd'hui souvent très faible). Tout ce que nous savons pour le moment est que dans le passé, avec des conditions économiques plus favorables, les participants à des emplois d'utilité publique en ont profité moins que ceux qui participaient à d'autres programmes ou à aucun programme. Les études ont montré que les participants à des emplois d'utilité publique ont de plus faibles chances de retrouver un travail normal que d'autres chômeurs, ce qui peut être causé par différents facteurs, y compris le manque de temps pour la recherche d'emploi. Cela montre qu'il sera très difficile de faire bien fonctionner cette PAMT.

Aussi, bien qu'il existe un certain nombre de similitudes dans les buts et les actions proposés par le plan hongrois avec les priorités de réformes structurelles présentes dans l'Analyse annuelle de la croissance et le Rapport conjoint sur l'emploi (ex. assainir les finances, réformer le marché du travail pour un niveau d'emploi plus élevé, rendre le travail plus attractif, remettre les chômeurs au travail), il demeure également un certain nombre de questions en suspens quant au programme d'action. C'est le cas, entre autres, du coût direct des emplois d'utilité publique qui demande encore à être cerné, des risques d'éviction du marché du travail ordinaire tant des investissements privés que des travailleurs, ainsi que le fait que le raccourcissement de la période d'assurance chômage facilite le licenciement des travailleurs et leur réembauche en tant que travailleurs du secteur public. Il y a également le risque de «piège de la pauvreté» et de segmentation qui mettrait sérieusement en danger les efforts de réinsertion sociale.

En **Norvège**, les politiques d'activation visant à encourager les efforts de recherche d'emploi des personnes percevant des allocations font partie des priorités politiques. Au cours des 10 à 15 dernières années, les changements de politique ont suivi la tendance internationale marquée par les politiques de «*workfare*», qui recouvrent des politiques d'activation visant à éviter l'inactivité longue ou permanente et des réformes pour rendre la vie professionnelle plus attrayante. L'une des questions particulières à résoudre en Norvège est le taux élevé de chômage structurel parmi les immigrants et l'une des mesures proposées pour augmenter leur taux d'emploi est de rendre obligatoire la participation à différentes formes de formation.

Aux **Pays-Bas**, le gouvernement va en fait introduire à partir de 2012 des coupes budgétaires concernant les outils de réinsertion. Les effets vont vraisemblablement se faire sentir sur les personnes les plus éloignées du marché du travail et sur celles qui travaillent tout en recevant certains types d'aide, telles que, par exemple, les personnes dont l'employeur reçoit des subventions allégeant les coûts salariaux. Les programmes coûteux vont probablement disparaître, tels que les subventions salariales visant à compenser la plus faible productivité des personnes dont le handicap a un impact sur le travail. En conséquence, on s'attend à une augmentation de 45 000 personnes des demandeurs de l'aide sociale (WWB), en partie à cause de la fusion proposée des trois régimes d'allocation pour les personnes plus éloignées du marché du travail. Cela va à l'encontre de l'objectif d'amélioration de la participation au marché du travail et pourrait de plus aboutir à une augmentation du nombre de personnes ou de familles en dessous du seuil de pauvreté.

En **Irlande**, les mesures d'activation ont été récemment étendues et réformées. Dans une large mesure, cette initiative découle d'une étude de l'OCDE sur les politiques d'activation en Irlande publiée en 2009²³. Ce rapport a montré que le système de protection sociale irlandais appliquait une approche quelque peu indulgente envers ce que l'étude a appelé la «surveillance» des prestations, particulièrement en ce qui concerne l'application des règles de conditionnalité et du contrôle de la recherche d'emploi. L'étude a également considéré que les taux d'allocation en Irlande étaient quelque peu élevés, en particulier au regard du niveau relativement bas des mesures d'activation en place. L'initiative d'activation englobera une réforme du Plan d'action national pour l'emploi (NEAP), qui sera recentré de façon à établir des parcours plus clairs vers l'emploi en s'assurant que les services de l'Etat interagissent le plus tôt possible avec ceux qui ont perdu leur travail afin de leur fournir des opportunités facilitant la recherche d'emploi, des stages professionnels ou des formations, selon les besoins. Il est important de noter cependant qu'une étude récente²⁴ a recommandé que, étant donné le contexte économique, «il serait à présent particulièrement approprié de se focaliser davantage sur la mise en œuvre de programmes de formation de courte durée pour les demandeurs d'emploi. L'objectif serait d'améliorer leurs compétences dans des domaines où des emplois sont susceptibles d'apparaître dans le futur». Cela semble être un point pertinent

²³ OCDE (2009). *Activation Policies in Ireland*. Social, Employment and Migration Working Papers, n° 75. Paris.

²⁴ McGuinness, O'Connell, Kelly, Walsh (2011). *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan*. ESRI Research Series 20. Dublin

à soulever car les opportunités d'emploi vont vraisemblablement rester rares en Irlande pendant plusieurs années.

Ce dernier point peut être également pris en considération par d'autres pays souffrant d'un chômage élevé persistant du fait de la crise. Dans la même optique, l'OCDE suggère que les critères d'évaluation des programmes appliqués au marché du travail devraient évoluer quelque peu dans le contexte d'une crise de l'emploi: «de l'obtention de résultats immédiats en matière d'emploi et de revenus à la préservation de l'intégrité d'une approche faite d'obligations mutuelles en matière d'activation ainsi qu'au maintien d'un lien fort entre les chômeurs longue durée dont le nombre va croissant et le marché du travail». Ainsi l'introduction de mesures soutenant la demande de main-d'œuvre telle que la création d'emplois dans le secteur public – quand elle est bien ciblée – doit être considérée dans une telle période comme un soutien aux régimes d'activation.²⁵

Elargir l'accès aux prestations et rendre le travail financièrement attractif

Des réformes visant à élargir l'accès aux prestations et à introduire le principe selon lequel le travail doit être «financièrement plus attrayant» ont été introduites ou proposées récemment dans plusieurs pays.

En termes de couverture, en **Suède**, par exemple, le gouvernement a ouvert un débat concernant l'introduction d'une assurance sociale obligatoire et il entend réformer le système des AC de deux manières: en faisant en sorte que les allocations liées au revenu couvrent toutes les personnes ayant un emploi; en rendant identiques pour tous les travailleurs les conditions d'une protection économique pendant le chômage et les bases de calcul du niveau d'indemnisation. Une commission gouvernementale doit présenter ses propositions concernant cette réforme en mars 2012. En **Slovaquie**, une réforme visant à rationaliser la PAMT est en préparation et un nouveau programme intermédiaire du marché du travail est censé encourager les chômeurs, en particulier les chômeurs longue durée bénéficiaires de prestations sociales, à accepter des emplois à bas salaire tout en leur accordant une aide financière temporaire et d'autres formes de soutien pour faciliter leur (ré)insertion dans le marché du travail. En **Turquie**, il a été avancé que la priorité de la réforme devrait être

²⁵ OCDE, 2009, «The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy? » in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis (Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi - résumé en français)*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

d'élargir les critères d'admissibilité, car les travailleurs à temps partiel et les travailleurs indépendants, par exemple, ne sont pas couverts aujourd'hui par l'assurance chômage.

Les travailleurs indépendants sont la catégorie ciblée par les mesures prises en Autriche et en Finlande. En **Autriche**, depuis 2009, les travailleurs indépendants se sont vus offrir l'opportunité d'opter volontairement pour le système d'assurance chômage et d'améliorer leur protection sociale, alors qu'en **Finlande**, les travailleurs indépendants et autres entrepreneurs seront l'une des cibles des efforts faits par le gouvernement pour rationaliser et simplifier les allocations chômage et les aides sociales. Bien que les allocations chômage pour ce groupe aient été améliorées par les gouvernements finlandais successifs, elles sont encore en retard sur les allocations allouées aux salariés.

En Autriche et en France, la durée de paiement des allocations a été étendue récemment, en combinaison avec des mesures d'aide au retour à l'emploi pour les chômeurs. En **Autriche**, à partir de 2011, la période de perception des AC a été étendue à 78 semaines pour les bénéficiaires participant à une initiative de réadaptation professionnelle. Ce changement n'a pas été une réponse directe à la crise mais a eu pour but de garantir un meilleur niveau de protection sociale dans les cas où une réinsertion immédiate dans le marché du travail n'était pas possible. En **France**, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) permettra aux salariés qui ont été licenciés de recevoir pendant un an presque leur salaire antérieur, le temps qu'ils trouvent un nouveau travail. Accessible désormais aux contrats de travail précaire, cette mesure sera essentiellement financée par l'Unédic (deux tiers) et le reste par l'Etat (un tiers). En contrepartie, les demandeurs d'emploi auront un encadrement renforcé au sein du Pôle Emploi pour retrouver plus rapidement du travail.

En **Norvège**, des changements dans les règles concernant l'AC ont été introduits en 2011 en liaison avec les prestations parentales, les prestations maternité et les prestations maladie liées à la grossesse, de façon à ce qu'elles puissent désormais être comptées dans le revenu au moment de calculer le revenu minimal exigé pour avoir droit aux AC.

S'agissant du concept de rendre le travail financièrement avantageux, il faut mentionner les réformes introduites en Turquie et en Croatie. En **Turquie**, l'une des mesures urgentes prises pour répondre à la crise économique a été d'octroyer une couverture santé aux élèves apprentis sur le lieu de travail, ce qui est considéré comme un bon signal pour montrer que le travail «paye». En **Croatie**, le Programme national de redressement économique vise à réduire les coûts de la main d'oeuvre en éliminant toutes les taxes additionnelles telles que les

cotisations pour la gestion de l'eau ou à la Chambre de commerce, et en réduisant le nombre des tranches d'imposition et la progressivité de l'impôt. Réduire le coût global de la main d'œuvre rendra le travail plus avantageux, mais il est permis de se demander si ce coût sera suffisamment bas pour concurrencer celui du secteur informel car la rémunération nette du travail non déclaré est plus élevée que celle de l'emploi déclaré, rendant ce type de travail financièrement plus attractif. A **Malte**, il a également été suggéré qu'il était nécessaire que le gouvernement continue à développer des approches innovantes pour rendre le travail financièrement plus attrayant, notamment pour les travailleurs peu qualifiés, en particulier les bénéficiaires d'allocations spéciales de chômage, les personnes mariées et les parents de familles nombreuses, qui ont de fait moins d'incitations économiques à rechercher du travail.

Au **Royaume-Uni**, la proposition du gouvernement pour la réforme de l'aide sociale, décrite dans l'encadré 10 ci-dessous, vise à rendre le système plus juste et le travail plus avantageux financièrement, ainsi qu'à combattre les abus du système de prestations. Les réformes concordent avec les deux domaines de réformes mis en évidence dans l'Analyse annuelle de la croissance de 2011 (concevoir des systèmes d'AC favorisant l'activation qui récompensent les chômeurs reprenant le travail ou devenant travailleurs indépendants, ainsi que des régimes fiscaux et de prestations garantissant que le travail soit financièrement attractif).

Encadré 10: Le «crédit universel», Royaume-Uni

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a proposé de remplacer le système actuel de prestations (comprenant les allocations chômage) par un «crédit universel», comme partie intégrante de son projet de loi de réforme de la protection sociale. Les principaux éléments du projet de loi sont les suivants:

- le crédit universel fournira une seule allocation simplifiée qui fera en sorte que le travail soit toujours plus avantageux financièrement;
- une approche plus stricte sera mise en œuvre concernant les fraudes et les erreurs avec des peines plus sévères pour les infractions les plus graves;
- un nouvel engagement du demandeur sera introduit, montrant clairement ce que l'on attend des demandeurs tout en donnant une protection à ceux qui en ont le plus besoin;
- l'allocation de subsistance pour handicapés sera remplacée par une prestation d'autonomie personnelle;

- une approche plus juste de l'allocation logement sera instituée pour amener une stabilité sur le marché et améliorer les incitations au travail;
- les abus du système de Fonds social seront pourchassés en donnant plus de pouvoir aux autorités locales;
- l'allocation complémentaire et de soutien à l'emploi (une allocation pour les personnes inaptes au travail du fait d'une maladie ou d'un handicap) sera réformée pour rendre l'allocation plus juste et pour s'assurer que l'aide va bien à ceux qui en ont le plus besoin;
- un nouveau système de pension alimentaire accordant la priorité aux intérêts des enfants sera introduit.

La réforme de l'aide sociale se traduit par l'introduction du crédit universel. L'octroi des prestations sera lié à des tests rigoureux de «conditionnalité» à travers une évaluation des compétences professionnelles qui identifiera ce dont un demandeur est capable, en tenant compte des circonstances personnelles de chacun, tel que le handicap, l'aide à une tierce personne, etc.

Le nouveau système sera introduit à partir d'octobre 2013. Les économies réalisées sur le coût global du budget d'aide sociale ne sont pas claires. L'Institut des études fiscales (IFS) rapporte que le système étant probablement plus facile d'accès pour les demandeurs, cela peut augmenter le nombre des allocataires et par voie de conséquence augmenter la taille globale du budget de la protection sociale. Plus positivement, l'institut relève que le nouveau système créera probablement des incitations au travail pour une majorité de bénéficiaires, à l'exception du deuxième salaire pour ceux qui vivent en couple, car leurs allocations diminueront plus tôt sous le nouveau système.

Ces changements constituent une réforme radicale du système de protection sociale au Royaume-Uni. Cependant, certains commentateurs pensent que ce train de réformes est insuffisant. Bien qu'il soutienne l'orientation de ces réformes, l'Institut des affaires économiques (IEA) suggère qu'elles ne vont pas assez loin. Concernant l'AC, le rapport propose que des exigences de travail continu soient imposées aux demandeurs qui ne travaillent pas à temps plein tout en recevant des allocations, exigences qui pourraient être supervisées au niveau local par l'intermédiaire d'une délégation de responsabilité appropriée.

4.2 Autres réformes

Des réformes des systèmes existants d'AC ou du SPE sont en cours ou sont envisagées dans un certain nombre de pays, dont la Bulgarie, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède, le Royaume-Uni (voir l'encadré 10 ci-dessus) et la Croatie. Ainsi, par exemple l'article national pour la **Roumanie** suggère qu'il est plus que temps de mettre en place une nouvelle législation de l'assurance chômage. La loi actuelle, qui a été revue et mise à jour, reste influencée par le passé et correspond à la réalité d'un marché disparu depuis longtemps. En **Italie**, le principal syndicat du pays (CGIL) a présenté une proposition de rationalisation du système d'AC qui passerait des sept instruments actuels à deux: une AC universelle et une prestation d'activité partielle couvrant les suspensions temporaires de travailleurs et remplaçant les différents types de CIG qui existent actuellement.

En **Bulgarie**, on cherche surtout à garantir la qualité du SPE qui est considérée comme la clé des futures réformes. Le Plan pour la promotion de l'emploi de 2011 prévoit l'introduction de normes de qualité pour les SPE et leur certification.

En **Suède**, une réforme du système de financement de l'AC est discutée actuellement et le Conseil de politique budgétaire a également proposé de rendre les niveaux d'indemnisation dépendants du niveau actuel de chômage, comme l'explique l'encadré 11 ci-dessous.

Encadré 11: Proposition de mécanisme d'ajustement systématique des allocations chômage, Suède

Le Conseil suédois de politique budgétaire a suggéré de rendre les niveaux d'indemnisation dépendants du niveau actuel de chômage corrélé au chômage moyen au cours des deux années précédentes. Ainsi, par exemple, le montant de l'allocation pourrait dépasser son niveau normal lorsque le chômage est supérieur de 1,5 % à son niveau moyen des deux années précédentes (et baisser en dessous de son niveau normal quand le chômage est inférieur de 1,5 % à son niveau moyen des deux années précédentes). Selon cette règle, les niveaux des allocations augmenteraient pendant les périodes où le chômage augmente et baisseraient quand le chômage régresse.

Le travail non déclaré est un problème auquel doivent s'attaquer plusieurs pays, dont la République tchèque, la Croatie et la Turquie. En **Croatie**, il est suggéré qu'avant qu'on puisse appliquer les principes de flexicurité pour atteindre à la fois une sécurité de revenu et plus de flexibilité sur le marché du travail, il faudra mettre en œuvre des politiques décourageant

l'activité informelle tout en légalisant autant d'activités économiques que possible et en les soumettant à l'impôt et aux charges sociales. En **Turquie**, le grand défi concernant les allocations chômage est de rendre légaux les emplois des personnes travaillant dans l'économie informelle. Il est également recommandé d'assouplir la réglementation de protection de l'emploi et de rendre plus flexibles les pratiques des employeurs en matière d'embauche et de licenciement.

L'accroissement de la flexibilité sur le marché du travail est un des objectifs de la **Roumanie**, où le gouvernement a complètement révisé le système d'AC conformément aux priorités fixées dans le cadre d'Europe 2020. Entre temps, le gouvernement a révisé au printemps 2011 le Code du travail et le cadre juridique du dialogue social. Ainsi, le marché a été doté d'une plus grande flexibilité, les négociations ont été décentralisées, un nouveau rôle a été attribué aux instances de dialogue social et les liens entre les secteurs public et privé en matière tant de salaires que de négociation des conventions collectives du travail ont été sectionnés.

Le gouvernement **slovène** a également entériné récemment un certain nombre de documents stratégiques et juridiques visant à produire une réponse relativement exhaustive aux défis de l'économie et du marché du travail slovènes et à introduire avec plus de détermination le concept de flexicurité dans la société slovène, en tant que cadre pour une nouvelle sécurité sociale.

5. Conclusions

Du fait de la poussée du chômage induite par la crise économique à travers l'Europe, il est apparu que de nombreuses personnes avaient besoin d'un soutien financier pour ne pas sombrer dans la pauvreté et d'une aide pour retrouver un emploi. Les données agrégées montrent que, devant les taux élevés de chômage entraînés par la récession, les pays européens ont augmenté leur dépense dans les politiques du marché du travail, aussi bien dans les mesures actives (PAMT) que dans les mesures passives fournissant un soutien au revenu, telles que les allocations chômage.

Les systèmes d'AC varient considérablement à travers l'Europe en termes de structure, de générosité, de droits et de critères d'éligibilité. Dans toute l'Europe, les gouvernements ont apporté divers changements à leurs systèmes nationaux d'AC pendant la crise, dont des révisions tant à la baisse qu'à la hausse de la générosité des prestations, des amendements des critères d'éligibilité, l'ouverture à certaines catégories vulnérables, le renforcement du suivi des allocataires de l'assurance chômage et l'utilisation des allocations chômage pour financer

les dispositifs de chômage partiel. Les raisons évoquées pour justifier ces changements vont du soutien des bénéficiaires des AC et de la protection des entreprises des effets de la récession à la réduction des budgets publics et à l'augmentation des incitations à la recherche d'emploi. En termes de succès, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer pleinement les mesures décrites plus haut, dans quelques pays l'utilisation des AC pour soutenir les mesures de chômage partiel semble avoir eu un impact positif sur les travailleurs et les entreprises concernées.

Nombre de ces mesures étaient temporaires et, dans quelques cas, de nouveaux ajustements ont été faits dans le cadre des plans d'austérité qui sont mis en œuvre actuellement pour équilibrer les finances publiques. En ce qui concerne l'avenir, un certain nombre de pays s'emploient à mettre en œuvre deux des recommandations de l'Anayse annuelle de la croissance (AAC) à propos des systèmes d'AC – récompenser les chômeurs se réinsérant dans le marché du travail et faire en sorte que le «travail soit payant». Plusieurs pays projettent d'introduire diverses mesures d'activation et de PAMT, tandis que de nouveaux ajustements des systèmes d'AC sont également en cours dans quelques pays. S'agissant de la recommandation de l'AAC selon laquelle les systèmes d'assurance chômage devraient s'adapter adéquatement aux conditions économiques, le seul exemple notable est offert par la Suède, où il a été proposé de faire varier les niveaux d'indemnisation en fonction du taux actuel de chômage. Cependant, comme l'a montré ce Bilan, de nombreux pays se servent déjà de leur système d'AC pour s'adapter aux secousses dans le climat économique.