issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Projet de l'AISS sur l'adéquation des prestations

Modèle de l'AISS sur l'adéquation des prestations de chômage
Manuel d'utilisation

Novembre 2016

Association internationale de la sécurité sociale, Genève

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances spécialisées, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

© Association internationale de la sécurité sociale, 2016

Modèle de l'AISS sur l'adéquation des prestations de chômage: manuel d'utilisation

Georges Carlens
Président de la Commission technique des politiques de l'emploi
et de l'assurance chômage de l'AISS
en collaboration avec les autres membres de la Commission technique
Simon Brimblecombe
Responsable de projet, Analyse des politiques et recherche
AISS

Introduction

Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT) (CIT, 2011),

> «[l]es prestations de sécurité sociale peuvent être considérées comme adéquates:
>
> – si elles aident à atteindre les objectifs recherchés en matière de politique sociale – par exemple en répondant aux besoins des personnes qui doivent faire face aux graves aléas de la vie – et si le rapport entre le niveau des prestations et la contribution versée (impôts et cotisations) est considéré comme "équitable" (*adéquation sociale*), et
>
> – si elles ont un effet de synergie avec les instruments relatifs à l'emploi ainsi qu'avec les mesures budgétaires et autres mesures économiques, sans conséquences préjudiciables à l'économie *(adéquation économique*).»
>
> «Ces prestations sont jugées appropriées si elles ne sont ni trop basses, ni trop élevées. Elles sont jugées trop basses si les gens ne peuvent en vivre ou s'ils estiment qu'ils ne perçoivent pas assez, compte tenu de leurs cotisations. On peut estimer que des prestations en espèces sont trop élevées dès lors qu'elles induisent des niveaux de dépenses ou des comportements préjudiciables au bien commun ou susceptibles de compromettre l'adhésion du public au système.»
>
> «La notion d'*adéquation sociale* se réfère aux résultats que l'on souhaite atteindre, compte tenu des objectifs politiques que l'on se fixe: protection contre la pauvreté, remplacement d'un certain pourcentage du revenu en cas d'éventualité ou risque social reconnu, ou combinaison des deux.»
>
> «La plupart des régimes d'assurance sociale visent à remplacer un certain pourcentage du revenu du bénéficiaire, de manière à lui permettre de maintenir un niveau de vie acceptable par rapport au niveau antérieur. L'objectif premier n'est pas seulement de fournir un niveau de vie

> minimum, mais aussi de maintenir un certain niveau de vie en cas de perte de revenu due à des éventualités spécifiques – vieillesse, invalidité, survie, maladie, chômage, etc.»
>
> «Si le niveau des prestations entraîne des dépenses qui ne sont pas acceptables pour la génération d'actifs qui les finance, le système lui-même est menacé. Ainsi, l'*adéquation économique* des prestations requiert des niveaux et des conditions d'attribution qui soient acceptables tant pour les cotisants que pour les contribuables.»

Il est largement admis que les prestations de chômage doivent assurer un revenu aux travailleurs privés d'emploi et de salaire leur permettant de conserver un certain niveau de vie et de rechercher dans de bonnes conditions un emploi convenable.

Le niveau de revenu et la durée de son octroi varient sensiblement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, les régimes de chômage mêlent les principes d'assurance et de solidarité. L'assurance couvre un risque à savoir la perte d'un revenu et vise à garantir un certain taux de remplacement de ce revenu. La solidarité intervient en cas d'absence de revenu ou de bas revenu et vise à garantir un revenu minimal permettant de faire face à des charges et besoins objectifs. En règle générale, dans les systèmes de chômage, une période d'assurance plus ou moins longue est suivie d'une période de solidarité. La première est financée le plus souvent par des cotisations, la seconde par des moyens généraux.

D'autre part et toujours selon le BIT, il convient aussi d'éviter que l'indemnisation du chômage ne mette les bénéficiaires dans une situation de dépendance en les dissuadant de se mettre à la recherche d'un nouvel emploi satisfaisant. C'est la raison pour laquelle les régimes de chômage sont accompagnés de mécanismes d'incitation et de services de l'emploi dont l'objectif est de faciliter un retour aussi rapide que possible à l'emploi. Cette politique agissant sur l'offre de main d'œuvre doit bien sûr aller de pair avec des politiques favorisant la création d'emplois de qualité.

Un régime d'assurance chômage a donc deux finalités principales à savoir assurer un revenu de remplacement aux chômeurs et favoriser leur retour à l'emploi.

La notion d'adéquation des prestations est donc relativement large étant donné que la sécurité sociale, et en particulier l'assurance chômage, poursuit plusieurs objectifs. C'est la raison pour laquelle l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) entend développer un outil de mesure qui dépasse la seule évaluation du taux de remplacement et qui vise à rendre compte de toutes les dimensions de la fourniture des prestations.

Eléments de définition

L'outil choisi pour mesurer l'adéquation des prestations de chômage dans le cadre du projet de l'AISS est composé de huit paramètres ou critères qui visent à évaluer et à mettre en lumière les différentes dimensions de l'adéquation et les divers objectifs d'un système de chômage. Ces critères sont les suivants:

1. Niveau de couverture
2. Type de prestations
3. Durée d'octroi des allocations de chômage
4. Niveau des allocations de chômage
5. Conditions d'éligibilité
6. Services de l'emploi et programmes actifs du marché du travail
7. Taux de chômage
8. Administration

Comme illustré dans le tableau 1, les huit paramètres correspondent aux différentes dimensions de l'adéquation. Ils traduisent les objectifs du régime d'assurance chômage, sur les plans individuel et collectif, à savoir:

- **sécuriser les transitions:** assurer une protection sociale et un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi et de salaire;
- **soutenir l'emploi:** faciliter le retour à l'emploi des chômeurs par des mécanismes d'incitation et des services et programmes pour l'emploi.

Tableau 1. *Objectifs, dimensions et paramètres d'un système d'assurance chômage*

Objectifs	Dimensions	Paramètres
Sécuriser les transitions	- Qui a droit aux allocations - Dans quelles situations - Pour quelle durée - A quel montant	- Niveau de couverture - Type de prestations - Durée d'octroi - Niveau des allocations
Soutenir l'emploi	- A quelles conditions (incitants) - Avec quel accompagnement - Avec quels effets	- Conditions d'éligibilité - Services pour l'emploi - Taux de chômage
Bonne administration	- Avec quel service?	- Administration

Remarque: Aucun paramètre n'a été retenu en ce qui concerne le coût du système. Ce choix est basé sur les considérations suivantes:

- *adéquation et viabilité sont des notions différentes;*
- *le coût n'a pas non plus été retenu dans le modèle de référence établi pour les régimes de pensions;*

- *le coût dépend aussi des moyens disponibles et des décisions politiques de répartition de ces moyens au niveau de chaque pays;*
- *enfin et surtout, les dépenses de chômage ne peuvent être prises en compte séparément d'autres dépenses sociales et principalement des dépenses d'assistance sociale, d'invalidité et de pension, compte du fait que selon les pays une partie plus ou moins importante des chômeurs sont indemnisés dans ces régimes.*

Pour chaque paramètre, plusieurs indicateurs permettant de mesurer l'adéquation à l'aune du paramètre en question sont définis. Au total, il y en a 37. Par définition, il s'agit souvent d'indicateurs indirects, dont le choix est guidé par la disponibilité et la fiabilité des données. Les indicateurs ont également été choisis en fonction des données comparables dont il est possible de disposer. Plusieurs indicateurs retenus sont déjà utilisés par des instances internationales (par exemple le taux de chômage). Ceci augmente leur fiabilité et leur comparabilité.

Pour chaque indicateur, des sources de données envisageables sont indiquées dans une feuille de calcul Excel, qui fait également partie du modèle. Nous vous invitons à faire appel aux sources qui vous semblent les plus appropriées (y compris aux sources nationales et autres sources non citées dans la feuille de calcul). Veillez cependant à citer la source utilisée lorsque vous complétez la feuille de calcul.

4 Chaque indicateur contient une méthode de cotation permettant d'attribuer un score. Cette méthode est parfois binaire (réponse par oui donnant x points ou par non donnant 0 point) mais le plus souvent elle est mathématique et basée sur des statistiques ou sur des estimations. Pour fixer l'échelle de cotation (minimale, moyenne, maximale), il a été tenu compte des résultats connus d'un groupe significatif de pays.

Le score obtenu pour chaque paramètre est égal au total des scores individuels calculés pour chaque indicateur multipliés par le coefficient de pondération attribué à chacun d'eux. A titre d'exemple, un score correspondant à un système de chômage fictif est indiqué pour chaque indicateur présenté ci-après. Dans le modèle, un coefficient de pondération par défaut est attribué à chacun des éléments, mais ce coefficient peut être modifié en fonction de l'analyse que chaque pays fait des dimensions qui influent sur l'adéquation ou de l'importance relative des différents éléments. Si certains indicateurs ne sont pas retenus, ou en l'absence de données, les pondérations peuvent également être recalculées de façon proportionnelle (par exemple, si un indicateur valant 30 points sur les 100 attribués pour le paramètre n'est pas retenu, le résultat est multiplié par 100/70).

Veuillez compléter la feuille de calcul en indiquant les scores obtenus pour chaque indicateur. La feuille de calcul calculera le score total de chaque paramètre et génèrera automatiquement le diagramme en toile d'araignée permettant de visualiser le score global. Il est également possible d'indiquer des scores cibles à atteindre pour chaque indicateur ou paramètre, ce qui

permet d'effectuer une analyse des écarts entre les objectifs et les résultats obtenus. Les paramètres, indicateurs et modalités d'évaluation sont présentés plus précisément ci-après.

Le modèle permet ainsi de disposer d'un outil pour analyser de manière plus complète les différents aspects des politiques menées dans les régimes de chômage et la mise en œuvre de ces politiques. Il permet également aux autorités et institutions compétentes de mesurer les progrès de leurs régimes de sécurité sociale en fonction de leurs priorités et des objectifs qu'ils se sont fixés.

Ce modèle est flexible. Les institutions qui veulent utiliser le modèle peuvent l'appliquer intégralement ou partiellement en retenant uniquement les paramètres qui leur paraissent pertinents et les indicateurs qui leur paraissent pertinents ou pour lesquels des données sont disponibles.

Les paramètres et les indicateurs ne doivent en outre pas être considérés comme des indicateurs définitifs ou exhaustifs.

Etablir un instrument permettant de mesurer l'adéquation des prestations dans les régimes de chômage est une opération plus complexe que dans d'autres régimes de sécurité sociale car:

- Les régimes de chômage sont moins répandus à travers le monde que d'autres régimes de sécurité sociale (ils existent dans seulement 78 pays). Il y a donc moins de références pour établir un modèle et un questionnaire.

- Il y a de grandes différences dans les régimes selon les pays ou les régions (ayant-droits, durées, montants…) Il y a donc moins de standards communs pour établir un modèle et un questionnaire.

- Les régimes de chômage ont deux finalités principales assez éloignées: assurer la protection sociale et faciliter le retour à l'emploi.

- Beaucoup de régimes sont un mixte d'assurance et d'assistance, mais la composante dominante diffère d'un pays à l'autre.

- Selon les pays, ces régimes sont gérés par une ou plusieurs institutions prenant en charge totalement ou séparément le service des allocations (droits et paiements), les services de l'emploi, les services de formations.

- Il y a pléthore d'indicateurs en matière d'emploi et de chômage dans certaines régions (plus de 300 au niveau de l'Union européenne (UE)), alors qu'il y en a très peu dans d'autres régions ou dans d'autres secteurs de la sécurité sociale (très peu d'indicateurs en invalidité par exemple).

- Les régimes de chômage ont des liens étroits avec d'autres régimes, en particulier l'invalidité: par exemple selon les pays, certains chômeurs sont considérés comme

invalides ou certains invalides sont considérés comme chômeurs, dans certains pays les chômeurs âgés basculent dans des régimes de préretraite.

Compte tenu de tous ces éléments, il faut donc faire des choix en ce qui concerne les paramètres et les indicateurs.

Le projet de l'AISS vise à susciter un débat et une réflexion sur la problématique de l'adéquation.

Outil de mesure

1. Niveau de couverture

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

La notion de couverture, à savoir la proportion des chômeurs qui perçoivent effectivement des allocations, est intimement liée à la notion d'adéquation.

Il n'y a pas de prestations adéquates sans couverture suffisante. D'autre part, il n'y a pas de couverture valable si les prestations ne sont pas adéquates.

Dans les pays où un régime de chômage existe, une partie plus ou moins importante de chômeurs ne perçoivent pas d'allocations.

Le premier indicateur estime la proportion des travailleurs salariés qui sont couverts par un régime de chômage. Ne sont pas visés ici les régimes généraux d'assistance sociale. Dans beaucoup de pays, la couverture des travailleurs salariés par le régime de chômage est universelle. Dans d'autres, où l'introduction d'un régime de chômage est plus récente, la couverture peut n'être que partielle et être étendue progressivement.

Le deuxième indicateur concerne les conditions d'ouverture des droits aux allocations de chômage (durée de travail, durée de cotisations requises) qui peuvent aussi être considérées comme un critère d'évaluation de la couverture. Un régime universel dont les prestations ne sont ouvertes qu'après une longue période de travail ne couvrira pas certains salariés.

Le troisième indicateur concerne la couverture des travailleurs autres que les travailleurs salariés. Les régimes de chômage sont traditionnellement ouverts aux travailleurs salariés. Mais d'autres travailleurs subissent également le risque de chômage. Il s'agit principalement:

- des jeunes qui sortent des études et qui pendant plusieurs mois ou années ne trouvent pas immédiatement du travail ou suffisamment de travail pour ouvrir le droit aux prestations;
- des travailleurs indépendants qui gèrent leur propre activité ou entreprise et qui sont également menacés de faillite et donc de chômage;

- des fonctionnaires, qui bénéficient généralement d'une certaine stabilité de leur emploi, mais qui peuvent néanmoins dans des circonstances plus ou moins exceptionnelles le perdre;
- des travailleurs migrants qui peuvent ne pas être couverts par la législation d'emploi.

Il est important de savoir si ces travailleurs sont également couverts par le régime de chômage général ou par un régime de chômage spécifique autre que le régime général d'assistance sociale.

Enfin le quatrième indicateur mesure la proportion des chômeurs au sens des définitions de l'organisation internationale de travail qui perçoivent effectivement des allocations au sens large, c'est-à-dire d'assurance chômage, d'assistance chômage (régime d'assistance spécifique réservé aux chômeurs arrivés en fin de droit aux allocations d'assurance chômage) ou d'assistance sociale. Cet indicateur est déjà utilisé par certaines institutions internationales, ce qui facilite les comparaisons.

Indicateurs

1.1. Couverture légale des salariés

Coefficient de pondération proposé: 30

Evaluation de cet indicateur: estimation du pourcentage de travailleurs salariés qui sont couverts par un régime d'assurance chômage ou par un régime spécifique d'assistance chômage, c'est à dire réservé aux chômeurs en fin de droits (et non pas seulement par un régime général d'assistance sociale).

Exemple: si la législation prévoit un régime obligatoire pour tous les salariés, soit 100%, ceci donne un score de 30 points; si certains travailleurs ne sont pas couverts par la sécurité sociale ou pas couverts par le régime de chômage, par exemple les travailleurs des régions rurales ou les travailleurs domestiques, le pourcentage doit être réduit en fonction du nombre (ou d'une estimation du nombre) de travailleurs non couverts.

1.2. Condition d'ouverture des droits aux allocations de chômage

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: durée de travail, de cotisation ou d'affiliation à une caisse d'assurance sociale requise pour ouvrir le droit aux allocations de chômage. Une durée inférieure ou égale à 6 mois donne 20 points. Au-dessus de 6 mois, on retranche 1 point par mois supplémentaire.

Exemple: une durée de 12 mois correspond à 14 points (20 – 6) et une durée de 24 mois correspond à 2 points (20 – 18).

1.3. Couverture de catégories spécifiques: primo demandeurs d'emploi, travailleurs indépendants, fonctionnaires, migrants

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: couverture légale par le régime général d'assurance chômage ou par un régime spécifique autre que le régime général d'assistance sociale des primo demandeurs d'emploi (jeunes qui ne trouvent pas de travail à l'issue de leurs études réussies ou abandonnées prématurément), des travailleurs indépendants, des fonctionnaires et des travailleurs migrants. Attribution de 5 points par catégorie couverte.

Exemple: les fonctionnaires et les travailleurs migrants sont couverts mais pas les travailleurs indépendants, ni les primo demandeurs d'emploi, soit un score de 10 points.

1.4. Couverture effective des chômeurs

Coefficient de pondération proposé: 30

Evaluation de cet indicateur: ratio des chômeurs au sens du BIT qui perçoivent des allocations de chômage ou d'assistance sociale. Le nombre maximum de points est attribué pour une couverture effective égale à 75%. En deçà, on retranche 1 point chaque fois que le taux de couverture diminue de 2 points de pourcentage.

Exemple: un taux de couverture effective égal à 50% correspond à 18 points (30 – 12).

Source: EFT (enquête sur les forces de travail) ou données administratives (ratio des chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi inoccupés qui perçoivent des allocations de chômage ou d'assistance sociale).

2. Types de prestations

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

L'adéquation des prestations peut aussi se mesurer par rapport aux différents risques couverts par le régime d'assurance chômage.

Le risque le plus classique est le chômage complet, c'est-à-dire la situation du travailleur qui a perdu son emploi ou dont l'emploi a pris fin. Mais il y a aussi d'autres risques qui sont parfois couverts.

Le premier indicateur concerne les situations de chômage partiel. Sont visées les interruptions temporaires de travail ou les formules de travail à temps partiel résultant de causes économiques (baisse temporaire des commandes liée à une conjoncture économique moins favorable), d'intempéries (par exemple des journées de gel qui peuvent empêcher le travail dans certains secteurs comme la construction) ou d'accident technique ou de force majeure (incendie d'une partie de l'entreprise, panne de machines, etc.) Les formules de chômage

partiel sont des stratégies préventives qui se sont avérées particulièrement utiles pendant les périodes de crise économique afin d'éviter des licenciements et de soutenir l'économie. Il s'agit donc d'un paramètre important de l'adéquation des régimes de chômage.

Le deuxième indicateur concerne la couverture des chômeurs qui reprennent un emploi à temps partiel. Le revenu d'un tel emploi n'est pas toujours suffisant pour vivre décemment et il doit être complété par un revenu complémentaire. Le travail à temps partiel est aussi une étape qui peut favoriser une réintégration complète et qu'il convient donc de soutenir. L'octroi d'allocations de chômage complémentaires au revenu du travail à temps partiel répond donc à un besoin et relève également de la notion d'adéquation.

Le troisième indicateur concerne la situation spécifique des chômeurs plus âgés. Lorsqu'un travailleur perd son emploi ou que son chômage se prolonge au-delà d'un certain âge, il rencontre souvent plus de difficultés de réinsertion. Il peut être indiqué de couvrir ce risque spécifique par une durée d'indemnisation plus longue ou par des allocations dont le montant reste plus élevé. C'est aussi une dimension de l'adéquation dans une situation spécifique mais fréquente, même s'il faut éviter des règles qui encouragent un retrait anticipé de la vie active.

Indicateurs

2.1. Prestations de chômage partiel

Coefficient de pondération proposé: 50

Evaluation de cet indicateur: les travailleurs salariés ont-ils droit à des allocations de chômage et/ou des allocations (complémentaires) accordées par l'employeur en cas de suspension du contrat de travail pour manque temporaire de travail résultant de causes économiques, pour intempéries, pour force majeure ou accident technique.

Si le régime couvre le chômage partiel pour raisons économiques, cela correspond à 25 points; s'il couvre le chômage partiel intempéries, cela correspond à 15 points; s'il couvre le chômage partiel force majeure, cela correspond à 10 points.

Exemple: un régime qui couvre uniquement le chômage partiel intempéries donne un score de 15 points.

2.2. Prestations pour les chômeurs qui reprennent un emploi à temps partiel

Coefficient de pondération proposé: 25

Evaluation de cet indicateur: les chômeurs qui reprennent un emploi à temps partiel peuvent-ils percevoir des allocations de chômage complémentaires pendant leur occupation à temps partiel afin de compléter leur revenu. Réponse binaire par oui ou par non (une réponse positive correspond à 25 points, une réponse négative à 0).

Exemple: un revenu complémentaire est garanti aux chômeurs qui reprennent un travail à temps partiel, si bien que le score est de 25 points.

2.3. Prestations spécifiques pour les chômeurs plus âgés

Coefficient de pondération proposé: 25

Evaluation de cet indicateur: les chômeurs qui ont atteint un certain âge (par exemple 55 ou 60 ans) peuvent percevoir des allocations de chômage plus élevées ou peuvent être indemnisés pendant une période plus longue. Réponse binaire par oui ou par non (une réponse positive correspond à 25 points, une réponse négative à 0).

Exemple: le régime prévoit des allocations complémentaires pour les chômeurs à partir de l'âge de 55 ans, de sorte que le score est de 25 points.

3. Durée d'octroi des allocations de chômage

Intérêt du paramètre et de l'indicateur utilisé

La durée d'octroi des allocations est liée à la notion de couverture. Si la couverture est large mais si les prestations sont de très courte durée, elles seront sans doute moins adéquates. Il est important de savoir pendant quelle période le risque est couvert.

Sont prises en compte les allocations d'assurance chômage au sens strict et les allocations d'assistance chômage réservées aux chômeurs en fin de droits aux allocations d'assurance chômage et accordées après enquête sur les ressources du ménage. En règle générale, les allocations d'un régime général d'assistance sociale ne sont pas prises en compte.

Indicateurs

3.1. Durée d'octroi des allocations d'assurance chômage

Coefficient de pondération proposé: 50

Evaluation de cet indicateur: durée maximale d'octroi des allocations d'assurance chômage (à l'exclusion des allocations d'assistance chômage ou d'assistance sociale). Une durée égale ou supérieure à 48 mois donne 50 points. En dessous de 48 mois, on retranche 1 point par mois en moins d'indemnisation. Si la durée d'indemnisation est liée au nombre de mois ou d'années de prestations de travail contributives antérieures, le résultat obtenu est réduit de 25% et arrondi à l'unité supérieure.

Exemple: une durée maximale de 24 mois correspond à 26 points (50 – 24 x 1) et une durée maximale de 12 mois correspond à 14 points (50-36x1). Si la durée d'indemnisation est liée à la durée des prestations de travail antérieures, les résultats précités sont ramenés à 20 (26 – 25% = 19,5 arrondi à 20) ou à 11 (14 – 25% = 10,5 arrondi à 11).

3.2. Durée d'octroi des allocations d'assistance chômage

Coefficient de pondération proposé: 50

Evaluation de cet indicateur: durée maximale d'octroi des allocations d'assurance chômage et d'assistance chômage réservées aux chômeurs en fin de droits et accordées après enquête sur les ressources du ménage (à l'exclusion des allocations dans le régime général d'assistance sociale). Les deux types d'allocations (assurance chômage et assistance chômage) sont donc additionnés. Une durée égale ou supérieure à 48 mois donne 50 points. En dessous de 48 mois, on retranche 1 point par mois en moins d'indemnisation. Si la durée d'indemnisation est liée à la durée des prestations de travail contributives antérieures, le résultat obtenu est réduit de 25% et arrondi à l'unité supérieure.

Exemple: une durée maximale de 24 mois correspond à 26 points (50 – 24 x 1) et une durée maximale de 12 mois correspond à 14 points (50-36x1). Si la durée d'indemnisation est liée à la durée des prestations de travail antérieures, les résultats précités sont ramenés à 20 (26 – 25% = 19,5 arrondi à 20) ou à 11 (14 – 25% = 10,5 arrondi à 11).

4. Niveau des allocations de chômage

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

Le niveau des allocations est un des paramètres les plus classiques en matière d'adéquation de prestations sociales. Il est mesuré par des calculs de taux de remplacement qui s'expriment en pourcentage du dernier salaire et permettent des comparaisons entre pays et dans le temps.

Comme déjà mentionné plus haut, l'assurance chômage couvre le risque de perte de revenu et vise à compenser celui-ci jusqu'à un certain niveau. Le niveau des allocations est généralement exprimé en un certain pourcentage du dernier salaire. Le montant des allocations est souvent plafonné à un montant maximum.

En outre, ce pourcentage peut évoluer et décroître avec le temps (dégressivité des allocations) ou être influencé par la situation familiale du bénéficiaire (montant plus élevé en cas de charge de famille).

Enfin, dans la plupart des pays, le droit aux allocations de chômage est accordé pendant une durée limitée. Lorsque cette durée est atteinte, on parle de fin de droits aux allocations de chômage. Des régimes d'assistance sociale, soit spécifiques (assistance chômage), soit généraux (assistance sociale) prennent le relai. Les allocations d'assistance ne sont accordées que sous condition et après enquête sur les ressources. Les allocations d'assistance sont généralement forfaitaires et visent à garantir un revenu minimal permettant de faire face aux charges et besoins courants. Elles sont parfois complétées par des aides en nature (comme des interventions dans les frais de logement).

Une dernière difficulté est qu'il faut encore distinguer les montants bruts et les montants nets. Les impôts éventuellement perçus sur les allocations de chômage ou d'assistance diffèrent souvent des impôts perçus sur les salaires et le régime de taxation varie d'un pays à l'autre.

Mesurer et comparer le niveau des allocations sont donc des opérations complexes car il faut prendre en compte de nombreux paramètres: durée de chômage, type de famille, imposition fiscale, compléments sous forme d'interventions en nature, compléments à charge de l'employeur…

Les trois premiers indicateurs utilisés sont des calculs de taux de remplacement nets à différentes durées de chômage. Ce sont les taux utilisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) («Modèles impôts-prestations de l'OCDE») et par la Commission européenne, ce qui renforce la fiabilité de ces indicateurs et la validité des comparaisons entre pays. Les pays qui ne font pas partie de l'OCDE peuvent utiliser leurs propres sources pour les indicateurs 4.1, 4.2 et 4.3 ou utiliser uniquement les indicateurs 4.4, 4.5 et 4.6. Dans ce dernier cas, le poids des indicateurs 4.4, 4.5 et 4.6 doit être multiplié par 2.

Les deux indicateurs suivants sont plus simples à déterminer et sont basés sur une comparaison entre le montant brut des allocations effectivement payées à deux durées de chômage différentes et le salaire médian.

Le dernier indicateur mesure le risque de pauvreté des chômeurs.

Ces indicateurs prennent en compte tous les types d'allocations, c'est-à-dire selon la durée de chômage, soit des allocations d'assurance chômage, soit des allocations d'assistance chômage, soit des allocations d'assistance sociale, soit une combinaison de ces différentes allocations.

Indicateurs

4.1. Taux de remplacement des allocations en début de chômage

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: calcul du taux de remplacement net des allocations de chômage au début de la période de chômage. Ce taux correspond à la moyenne des taux observés pour 12 types de familles et 3 niveaux de revenus (67%, 100% et 150% du salaire moyen). Un taux de remplacement net égal ou supérieur à 90% correspond à 20 points. En deçà, on retranche un point chaque fois que le taux de remplacement diminue de 3 points de pourcentage.

Exemple: un taux de remplacement net de 60% correspond à 10 points (20 – 10).

Source: statistiques prestations et salaires de l'OCDE.

4.2. Taux de remplacement moyen des allocations sur une période de cinq ans de chômage

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: calcul du taux de remplacement net moyen des allocations sur une période de 60 mois de chômage. Ce taux correspond à la moyenne des taux observés pour huit types de familles et deux niveaux de revenus (67% et 100% du salaire moyen). Un taux de remplacement net égal ou supérieur à 75% correspond à 20 points. En deçà, on retranche un point chaque fois que le taux de remplacement diminue de 3 points de pourcentage.

Exemple: un taux de remplacement net de 50% correspond à 12 points (20 – 8).

Source: statistiques prestations et salaires de l'OCDE.

4.3. Taux de remplacement des allocations après cinq ans de chômage

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: calcul du taux de remplacement net des allocations après 60 mois de chômage. Ce taux correspond à la moyenne des taux observés pour 12 types de familles et trois niveaux de revenus (67%, 100% et 150% du salaire moyen). Un taux de remplacement net égal ou supérieur à 60% correspond à 10 points. En deçà, on retranche un point chaque fois que le taux de remplacement diminue de 5 points de pourcentage.

Exemple: un taux de remplacement net de 40% correspond à 6 points (10 – 4).

Source: statistiques prestations et salaires de l'OCDE.

4.4. Taux effectif moyen des allocations de chômage par rapport au salaire médian au cours de la première année de chômage

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: montant brut moyen des allocations de chômage effectivement octroyées aux chômeurs dont la durée de chômage ne dépasse pas un an exprimé en pourcentage du montant brut du salaire médian des travailleurs salariés. Un taux de remplacement net égal ou supérieur à 75% correspond à 20 points. En deçà, on retranche un point chaque fois que le taux de remplacement diminue de 3 points de pourcentage.

Exemple: un taux effectif moyen de 55% correspond à 14 points (20 – 6).

4.5. Taux effectif moyen des allocations de chômage ou d'assistance par rapport au salaire médian après cinq ans de chômage

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: montant brut moyen des allocations de chômage y compris les aides complémentaires éventuelles effectivement octroyées aux chômeurs dont la durée de chômage est de 60 mois exprimé en pourcentage du montant brut du salaire médian des travailleurs salariés. Un taux de remplacement net égal ou supérieur à 60% correspond à

10 points. En deçà, on retranche un point chaque fois que le taux de remplacement diminue de 5 points de pourcentage.

Exemple: un taux effectif moyen de 45% correspond à 7 points (10 – 3).

4.6. Taux de risque de pauvreté des chômeurs

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: part des chômeurs âgés d'au moins 18 ans dont le revenu est inférieur à 60% du revenu national médian. Un résultat correspondant au taux de pauvreté moyen de l'Union européenne donne 10 points. Un point est ajouté chaque fois que le taux de risque de pauvreté des chômeurs diminue de 5% par rapport au taux moyen précité. Un point est retranché chaque fois que le taux de risque de pauvreté des chômeurs augmente de 5% par rapport au taux moyen précité.

Exemple: sachant que le taux de pauvreté moyen des chômeurs de l'Union européenne était de 47% en 2012, un taux de pauvreté de 34% représente un écart à la baisse de –28%, soit 5 tranches, ce qui correspond à 15 points (10 + 5 x 1). Un taux de pauvreté de 52% représente un écart à la hausse de +11%, soit 2 tranches, ce qui correspond à 8 points (10 – 2 x 1).

5. Conditions d'éligibilité

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

Pour bénéficier des allocations, tous les régimes d'assurance chômage prévoient des conditions: l'obligation de chercher activement un emploi, d'accepter les offres d'emploi convenables ou de participer à des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Le respect de ces obligations est contrôlé. Des sanctions sont appliquées si ces obligations ne sont pas respectées.

Ces mécanismes ont pour but de compenser l'effet potentiellement dissuasif sur l'emploi des allocations de chômage et de réduire d'éventuels abus du système. Ces mécanismes incitatifs font donc partie de la seconde fonction des régimes d'assurance chômage qui est de favoriser le retour à l'emploi, fonction par rapport à laquelle l'adéquation doit également être évaluée.

Le paramètre consiste à mesurer la rigueur des conditions, des contrôles et des sanctions, qui diffèrent d'un pays à l'autre. Le système de cotation proposé vise à rendre compte de cette rigueur et à permettre des comparaisons sur ce point entre les pays. Il ne s'agit donc pas d'un jugement de valeur.

Les indicateurs utilisés sont également inspirés des travaux de l'OCDE qui a construit un tel outil de comparaison basé sur neuf indicateurs et qui est inspiré d'un modèle similaire établi antérieurement par le Ministère danois des finances. L'utilisation d'un instrument existant et appliqué à plusieurs reprises renforce la fiabilité des indicateurs utilisés et la validité des

comparaisons entre pays. Pour simplifier l'évaluation, seulement trois indicateurs principaux ont été retenus et complétés par un indicateur complémentaire qui rend compte d'une dimension absente dans le modèle de l'OCDE, à savoir l'application effective de ces mécanismes d'incitation par les administrations compétentes.

Le premier indicateur concerne la notion de chômage volontaire et évalue dans quelle mesure les travailleurs qui ont abandonné leur emploi ont droit aux allocations.

Le deuxième concerne la notion de refus d'emploi convenable et mesure l'importance des sanctions appliquées en cas de refus d'un tel emploi.

Le troisième concerne l'obligation de recherche active d'emploi imposée aux chômeurs et évalue comment cette obligation est contrôlée.

Le quatrième indicateur mesure l'application effective des sanctions par les administrations compétentes.

Enfin, le cinquième indicateur examine les possibilités de recours contre les décisions de sanctions et les résultats de ces recours.

Indicateurs

5.1. Chômage volontaire

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: dans quelle mesure les travailleurs qui ont abandonné leur emploi ont-ils droit aux allocations? Ainsi, 20 points sont accordés si le droit est refusé, 16 si le droit n'est ouvert qu'après plus de 14 semaines de carence ou de sanction, 12 si le droit est ouvert après une période de carence ou de sanction de 10 à 14 semaines, 8 si le droit est ouvert après une période de carence ou de sanction de 5 à 9 semaines et 4 si le droit est ouvert après une période de carence ou de sanction de 0 à 4 semaines.

Exemple: si une sanction de 13 semaines est prévue en cas de demande d'allocations de chômage consécutive à un abandon d'emploi, cela correspond à 12 points.

5.2. Sanctions pour refus d'emploi convenable, formation, accompagnement

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: importance des sanctions, sous la forme d'un refus ou d'une diminution des allocations, prévues si le chômeur refuse un emploi convenable, refuse une formation ou une action de réinsertion, ne répond pas à une convocation du service public de l'emploi. Vingt points sont accordés si ces faits donnent lieu à une exclusion non limitée dans le temps, 16 si la sanction porte sur plus de 14 semaines, 12 si la sanction porte sur une

période de 10 à 14 semaines, 8 si la sanction porte sur une période de 5 à 9 semaines et 4 si la sanction porte sur une période de 0 à 4 semaines.

Exemple: si une sanction de 8 semaines est prévue en cas de refus d'emploi, cela correspond à 8 points.

5.3. Recherche active d'emploi

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: comment est contrôlée la recherche active d'emploi du chômeur? Ainsi, 20 points sont accordés si le chômeur doit prouver souvent sa recherche active d'emploi (toutes les semaines ou toutes les 2 semaines), 15 points si le chômeur doit prouver régulièrement sa recherche active d'emploi (mais moins que toutes les deux semaines), 10 points s'il doit prouver sa recherche d'emploi quand il reçoit une offre d'emploi du service public de l'emploi, 5 points s'il doit prouver sa recherche active d'emploi sur demande du service compétent, 0 point s'il ne doit pas prouver sa recherche active d'emploi.

Exemple: si le chômeur doit prouver chaque mois ses recherches d'emploi, cela correspond à 15 points.

5.4. Application effective des sanctions

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: quel est le ratio entre le nombre moyen annuel de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi et le nombre de ces chômeurs qui ont été sanctionnés pour un des motifs précités (points 5.1. à 5.3.). Vingt points sont accordés si le ratio atteint ou dépasse 20%. Un point est retranché chaque fois que le ratio diminue d'un point de pourcentage.

Exemple: si le ratio de sanction effective atteint 12,5%, cela correspond à 13 points (20 – 7 x 1).

5.5. Possibilités de recours contre les sanctions

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: les points sont attribués en fonction de deux éléments:

- Cinq points sont accordés si le chômeur peut contester la décision de sanction devant une instance judiciaire ou une instance indépendante de l'autorité qui a pris la décision de sanction.

- Quinze points sont accordés si au moins 90% des décisions de sanctions sont confirmées par l'instance de recours. Trois points sont retirés par tranche de 10% en moins.

Exemple: si le chômeur peut contester la décision de sanction devant une instance judiciaire et que le pourcentage de décisions confirmées est de 66%, cela correspond à 11 points (5 + 6 (15 – 3 x 3)).

6. Services de l'emploi et programmes actifs du marché du travail

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

Les régimes de chômage sont étroitement liés aux services publics de l'emploi (SPE) et aux programmes actifs du marché du travail. Ces services et programmes ont comme objectif de réinsérer les chômeurs sur le marché du travail.

L'adéquation de ces services et programmes est mesurée par différents indicateurs.

Le premier indicateur mesure le ratio du nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE par rapport au nombre total d'emplois salariés. Les employeurs utilisent différents canaux pour recruter des travailleurs. Un de ces canaux est de communiquer les emplois vacants au SPE. Plus le SPE reçoit de communications d'emplois vacants, plus il peut aider les demandeurs d'emploi à retrouver du travail.

Le deuxième indicateur poursuit le même objectif mais mesure le nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE par rapport au nombre de chômeurs (demandeurs d'emploi inoccupés inscrits au SPE).

Les troisième et quatrième indicateurs mesurent le ratio des demandeurs d'emploi inscrits au SPE qui retrouvent un emploi dans les 6 et les 12 mois de leur inscription. Ces indicateurs donnent une idée de l'efficacité de l'action des SPE et des programmes actifs du marché du travail. Toutefois, la prudence est de mise dans l'interprétation des données car le retour à l'emploi peut être attribué à ou influencé par de nombreux autres facteurs.

Le cinquième indicateur donne le ratio des offres d'emploi qui sont satisfaites dans les quatre semaines de leur communication à l'intervention du SPE et qui ont donné lieu à l'embauche d'un demandeur d'emploi inscrit par rapport au nombre total d'offres d'emploi communiquées par les employeurs au SPE. Cet indicateur donne une indication plus précise que l'indicateur précédent de l'efficacité de l'action des SPE tant vis-à-vis des employeurs que des demandeurs d'emploi.

Le sixième indicateur donne le ratio des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'un accompagnement à l'intervention du SPE au cours de l'année par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Cet indicateur permet de déterminer la proportion des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'un soutien effectif du SPE.

Le septième indicateur donne le ratio des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'une formation à l'intervention du SPE ou de l'institution compétente de formation au cours de l'année par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Cet indicateur permet de

déterminer la proportion des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'une actualisation ou d'un renforcement de leur qualification ou qui ont acquis une nouvelle qualification.

Enfin, sachant que pour les chômeurs de longue durée il est important de pouvoir bénéficier de programmes spécifiques facilitant leur réinsertion, le huitième indicateur mesure le ratio des chômeurs de longue durée occupés dans un programme actif du marché du travail.

Indicateurs

6.1. Ratio du nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE par rapport au nombre total d'emplois salariés

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: le nombre total d'emplois qui deviennent vacants au cours d'une certaine période (emplois supplémentaires ou emplois existants libérés par le départ de leur titulaire) est une donnée qui est rarement enregistrée de manière exhaustive. A défaut de pouvoir disposer d'une telle donnée fiable, il est difficile de mesurer la part des emplois vacants qui sont communiqués au SPE. Pour cette raison, l'indicateur compare le nombre total d'offres d'emplois reçues par les SPE au cours d'une année par rapport au nombre total d'emplois salariés recensés au cours de cette même année (ou de la dernière année disponible). Un ratio de 20% donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 2 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 13% donne 7 points (10 – 3).

6.2. Ratio du nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE) par rapport au nombre de chômeurs

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: l'indicateur compare le nombre total d'offres d'emplois reçues par les SPE au cours d'une certaine période par rapport au nombre de chômeurs: (nombre d'offres d'emplois / nombre de chômeurs) x 1000.

Un ratio de 40% (400 / 1000) donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 4 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 26% donne 7 points (10 – 3).

Note: il s'agit d'un indicateur complémentaire ou alternatif à l'indicateur 6.1. si des données pour ce dernier ne sont pas disponibles.

Il offre l'avantage d'être suivi au niveau de l'Union européenne, ce qui renforce sa fiabilité et facilite les comparaisons. Mais il est directement tributaire du taux de chômage plus ou moins élevé.

6.3. Ratio des demandeurs d'emploi qui sortent vers l'emploi dans les 12 mois

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: ratio des demandeurs d'emploi qui retrouvent un emploi dans les 12 mois de leur inscription par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Un ratio de 80% donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 5 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 57% donne 6 points (10 – 4).

6.4. Ratio des demandeurs d'emploi de longue durée qui sortent vers l'emploi dans les 12 mois

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: ratio des demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an qui retrouvent un emploi dans les 12 mois par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Un ratio de 40% donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 4 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 20% donne 5 points (10 – 5).

6.5. Ratio des offres d'emploi satisfaites dans les quatre semaines

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: ratio des offres d'emploi qui sont satisfaites à l'intervention du SPE dans les quatre semaines de leur communication et en donnant lieu à l'embauche d'un demandeur d'emploi inscrit par rapport au nombre total d'offres d'emploi communiquées par les employeurs au SPE. Un ratio de 90% donne 20 points. Un point est retiré par tranche de 5 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 62% donne 5 points (10 – 5).

6.6. Ratio des chômeurs accompagnés par le SPE

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: ratio des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié au moins d'une action d'accompagnement (autre que la seule inscription comme demandeurs d'emploi) à l'intervention du SPE par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Un ratio de 90% donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 5 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 78% donne 8 points (10 – 2).

6.7. Ratio des chômeurs en formation

Coefficient de pondération proposé: 10

Evaluation de cet indicateur: ratio des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'une action de formation (préformation, formation dans un centre de formation, formation en entreprise, reprise d'études, etc.) à l'intervention du SPE ou de l'institution compétente en matière de formation au cours de l'année par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Un ratio de 20% donne 10 points. Un point est retiré par tranche de 2 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 13% donne 7 points (10 – 3).

6.8. Ratio de chômeurs de longue durée occupés dans des programmes actifs du marché du travail

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: ratio des chômeurs de longue durée (inscrits depuis un an au moins) occupés dans un programme actif du marché du travail: stock des participants au programmes actifs du marché du travail qui étaient auparavant chômeurs de longue durée divisé par le stock des chômeurs de longue durée plus le stock des participants au programmes actifs du marché du travail qui étaient auparavant chômeurs de longue durée. Un ratio de 40% donne 20 points. Un point est retiré par tranche de 2 points de pourcentage en moins.

Exemple: un ratio de 17% donne 9 points (20 – 11).

7. Taux de chômage

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

Les taux de chômage sont influencés par de nombreux facteurs tels que la situation économique, l'évolution démographique, l'évolution technologique … et par différentes politiques telles que les politiques de l'enseignement, les politiques économiques, les politiques de l'emploi, les politiques sociales …

Mais ils sont aussi influencés par les régimes d'assurance chômage et par l'efficacité des services publics de l'emploi et constituent donc des indicateurs de leur adéquation. Pour les jeunes, le ratio de chômage (qui compare les jeunes au chômage par rapport à la population totale du même âge et non par rapport à la population active du même âge) est préféré au taux de chômage car il neutralise l'incidence des jeunes qui sont encore aux études.

Pour avoir une vue complète, il convient toutefois de prendre en compte également le ratio de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Compte tenu des grandes différences de conditions d'ouverture des droits aux prestations d'invalidité et leur contrôle selon les pays, ce ratio influence le taux de chômage.

Indicateurs

7.1. Taux de chômage total

Coefficient de pondération proposé: 40

Evaluation de cet indicateur: le taux de chômage harmonisé calculé sur la base des définitions recommandées par l'OIT pour la population âgée de 15 à 74 ans. Un taux de chômage de 8% donne 20 points. Deux points sont ajoutés par tranche de 5% d'écart à la baisse par rapport au taux précité. Un point est retranché par tranche de 5% d'écart à la hausse par rapport au taux précité.

Exemple: un taux de chômage de 5,3% représente un écart à la baisse de –34% par rapport au taux de 8%, soit 6 tranches, ce qui correspond à 32 points (20 + 6 x 2). Un taux de chômage de 8,4% représente un écart à la hausse de + 5% par rapport au taux précité, soit 1 tranche, ce qui correspond à 19 points (20 – 1 x 1).

7.2. Ratio de chômage des jeunes

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: le ratio de chômage harmonisé calculé sur la base des définitions recommandées par l'OIT pour la population âgée de 15 à 24 ans. Le ratio compare le nombre de chômeurs à la population totale du même âge (tandis que le taux compare le nombre de chômeurs à la population active du même âge). Un ratio de chômage de 10% donne 10 points. Un point est ajouté par tranche de 5% d'écart à la baisse par rapport au ratio précité. Un point est retranché par tranche de 5% d'écart à la hausse par rapport au ratio précité.

Exemple: un ratio de chômage des jeunes de 7,3% représente un écart à la baisse de –27% par rapport au taux précité, soit 5 tranches, ce qui correspond à 15 points (10 + 5 x 1). Un ratio de chômage moyen de 12% représente un écart à la hausse de +20% par rapport au taux précité, soit 4 tranches, ce qui correspond à 6 points (10 – 4 x 1).

7.3. Taux de chômage de longue durée

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: le taux de chômage harmonisé calculé sur la base des définitions recommandées par l'OIT pour les personnes au chômage depuis plus de 12 mois. Un taux de chômage de 4% donne 10 points. Un point est ajouté par tranche de 10% d'écart à la baisse par rapport au taux précité. Un point est retranché par tranche de 10% d'écart à la hausse par rapport au taux précité.

Exemple: un taux de chômage de longue durée de 2,8% représente un écart à la baisse de 30% par rapport au taux précité, soit 3 tranches, ce qui correspond à 13 points (10 + 3 x 1). Un taux de chômage de 6,7% représente un écart à la hausse de +67% par rapport au taux précité, soit 6 tranches, ce qui correspond à 4 points (10 – 6 x 1).

7.4. Ratio de bénéficiaires de prestations d'invalidité

L'examen des statistiques montre qu'une corrélation existe entre les taux de chômage et les taux d'invalidité selon les réglementations ou pratiques administratives des pays. Par exemple, certains pays ont des taux de chômage très bas et des taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité très élevés, tandis que dans d'autres on observe le contraire.

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: estimation de l'effectif de bénéficiaires de prestations d'invalidité au sens large (prestations d'invalidité des régimes contributifs et non contributifs, régimes de préretraite spécifiques à l'invalidité, prestations de maladie de longue durée, etc.) en pourcentage de la population de 20 à 64 ans.

Un taux de 6% donne 10 points. Deux points sont ajoutés par tranche de 5% d'écart à la baisse par rapport au taux de 6%. Un point est retranché par tranche de 5% d'écart à la hausse par rapport au taux de 6%.

Exemple: un taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité de 4,5% représente un écart à la baisse de –25% par rapport au taux moyen précité, soit 5 tranches, ce qui correspond à 20 points (10 + 5 x 2). Un taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité de 8,6% représente un écart à la hausse de +43% par rapport au taux moyen précité, soit 8 tranches, ce qui correspond à 2 points (10 – 8 x 1).

8. Administration

Intérêt du paramètre et des indicateurs utilisés

Ce paramètre traduit le fait que si les prestations peuvent être obtenues facilement (par exemple si les délais d'octroi et de paiement sont courts et si les formulaires à remplir sont peu nombreux) et sont fournies de manière efficiente, elles sont perçues comme plus adéquates et le sont effectivement. Cette adéquation sur le plan administratif est appréciée à l'aune de plusieurs critères, qui visent à évaluer si certaines mesures favorisent l'adéquation. Un indicateur évalue aussi si des mesures sont prises pour éviter la fraude et les dépenses indues.

Indicateurs

8.1. Délai de traitement des premières demandes d'allocations de chômage

Coefficient de pondération proposé: 30

Evaluation de cet indicateur: délai entre la réception de la demande d'allocation et la prise de décision mesuré sur 95% au moins des décisions. Trente points sont accordés si au moins 95% des décisions sont prises dans les trois jours, 25 points si elles sont prises dans les sept jours, 20 si elles sont prises dans les 14 jours, 15 si elles sont prises dans les 21 jours, 10 si elles sont prises dans les 30 jours, 5 si elles sont prises dans les 60 jours.

Exemple: si au moins 95% des décisions sont prises dans les 10 jours cela donne 20 points.

8.2. Régularité des paiements

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: la proportion des prestations payées dans les dix jours ouvrables suivant l'échéance (par exemple le dernier jour du mois) par rapport au total des prestations servies. Une proportion égale ou supérieure à 95% permet d'obtenir 20 points. On retranche ensuite 1 point pour chaque point de pourcentage en moins.

Exemple: si 88% des prestations sont payées dans les dix jours suivant l'échéance, cela correspond à 13 points (20 – 7).

8.3. Formalités administratives

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: les points sont attribués en fonction de trois éléments:

- Cinq points sont accordés si la demande de prestations peut se faire par voie électronique.
- Cinq points sont accordés si l'inscription comme demandeur d'emploi peut se faire par voie électronique.
- Dix points sont accordés si le nombre de documents requis pour la demande de prestations et l'inscription ne dépasse pas 3. Au dessus de 3, on retranche 1 point par document.

Exemple: si l'inscription comme demandeur d'emploi peut se faire de façon électronique, que la demande de prestations se fait uniquement sur papier et que le nombre de documents demandés est de 6, cela correspond à 11 points (5 + 0 + 7 (10 – 3)).

8.4. Lutte contre la fraude

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: dans quelle mesure les paiements indus résultant de fraude ou d'abus sont-ils évités:

- Dix points sont accordés si le cumul des allocations de chômage avec du travail salarié est contrôlé de manière systématique et 5 points si le contrôle est ponctuel.

- Six points sont accordés si le cumul des allocations avec du travail indépendant est contrôlé de manière systématique et 3 points si le contrôle est ponctuel.

- Quatre points sont accordés si le cumul des allocations avec des indemnités d'incapacité de travail ou d'invalidité est contrôlé de manière systématique et 2 points si le contrôle est ponctuel.

Exemple: si le cumul des allocations avec du travail salarié et avec du travail indépendant est contrôlé de manière ponctuelle et si le cumul des allocations avec des indemnités d'incapacité de travail ou d'invalidité est contrôlé de manière systématique, cela correspond à 12 points (5 + 3 + 4).

8.5. Taux de satisfaction des clients

Coefficient de pondération proposé: 20

Evaluation de cet indicateur: quel est le taux de satisfaction des clients à l'égard des services rendus par le personnel. Les points sont attribués en fonction de deux éléments:

- Cinq points sont accordés si des enquêtes de satisfaction des clients sont régulièrement organisées (au moins tous les 2 ans).

- Quinze points sont accordés si le taux de clients satisfaits ou très satisfaits des services reçus atteint ou dépasse 90%. Un point est retranché par tranche de 3 points de pourcentage en dessous de 90%.

Si plusieurs enquêtes sont menées, par exemple auprès de différents clients, il y a lieu d'agréger les résultats.

Exemple: si des enquêtes de satisfaction des clients sont organisées régulièrement et que le taux de satisfaction est de 80%, cela correspond à 16 points (5 + 11 (15 – 4)).

Présentation synthétique du modèle

Le tableau 2 ci-après récapitule les indicateurs utilisés pour les différents paramètres sur la base desquels l'adéquation est mesurée dans le modèle de l'AISS, ainsi que les scores obtenus dans l'exemple présenté.

Tableau 2. *Présentation synthétique des outils de mesure de l'adéquation proposés par l'AISS pour les prestations de chômage*

Paramètre	**Indicateurs utilisés**
1. Niveau de couverture	1.1. Couverture légale des salariés
	1.2. Conditions d'ouverture des droits aux allocations de chômage
	1.3. Couverture des catégories spécifiques
	1.4. Couverture effective des chômeurs*
2. Type de prestations	2.1. Prestations de chômage partiel
	2.2. Prestations pour les chômeurs qui reprennent un emploi à temps partiel
	2.3. Prestations spécifiques pour les chômeurs plus âgés
3. Durée d'octroi des allocations de chômage	3.1. Durée d'octroi des allocations d'assurance chômage
	3.2. Durée d'octroi des allocations d'assistance chômage
4. Niveau des allocations de chômage	4.1. Taux de remplacement des allocations en début de chômage*
	4.2 Taux de remplacement moyen des allocations sur une période de cinq ans de chômage
	4.3. Taux de remplacement des allocations après cinq ans de chômage*
	4.4. Taux effectif moyen des allocations de chômage par rapport au salaire médian au cours de la première année de chômage
	4.5. Taux effectif moyen des allocations de chômage ou d'assistance par rapport au salaire médian au cours de la cinquième année de chômage
	4.6. Taux de risque de pauvreté des chômeurs*
5. Conditions d'éligibilité	5.1. Chômage volontaire*
	5.2 Sanctions pour refus d'emploi convenable, formation, accompagnement*
	5.3. Recherche active d'emploi*
	5.4. Application effective des sanctions
	5.5 Possibilités de recours contre les sanctions
6. Services de l'emploi et programmes actifs du marché du travail	6.1. Ratio du nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE par rapport au nombre total d'emplois salariés
	6.2. Ratio du nombre d'offres d'emploi reçues par les SPE par rapport au nombre de chômeurs*
	6.3. Ratio des demandeurs d'emploi qui sortent vers l'emploi dans les 12 mois
	6.4. Ratio des demandeurs d'emploi de longue durée qui sortent vers l'emploi dans les 12 mois
	6.5. Ratio des offres d'emploi satisfaites dans les quatre semaines
	6.6. Ratio des chômeurs accompagnés par le SPE
	6.7. Ratio des chômeurs en formation
	6.8. Ratio des chômeurs de longue durée occupés dans des programmes actifs du marché du travail*
7. Taux de chômage	7.1. Taux de chômage total*
	7.2. Ratio de chômage des jeunes*
	7.3. Taux de chômage de longue durée*
	7.4. Taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité

8. Administration	8.1. Délai de traitement des premières demandes d'allocations de chômage
	8.2. Régularité des paiements
	8.3. Formalités administratives
	8.4. Lutte contre la fraude
	8.5. Taux de satisfaction des clients

* Indicateurs existants qui font déjà l'objet d'un suivi au niveau d'instances internationales.

Références

AISS. 2016. *Lignes directrices de l'AISS en matière de promotion de l'emploi durable.* Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

BIT. 2012. *Tendances mondiales de l'emploi 2012: prévenir une aggravation de la crise de l'emploi.* Genève, Bureau international du Travail.

Brimblecombe, S. 2013. *Outil de mesure de l'adéquation élaboré par l'AISS: manuel d'utilisation.* Genève, Association international de la sécurité sociale.

CIT. 2011. *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable: discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* (Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011, Genève, juin). Genève, Bureau international du Travail.

Commission européenne. 2012. *Employment and social developments in Europe* 2012. Bruxelles.

Commission européenne. 2014. *Compendium of selected main and context indicators.* Bruxelles.

Esser, I. *et al.* 2013. 2013. *Unemployment benefits in EU Member States.* Bruxelles, Commission européenne.

Hurley, J. 2010. *Financer et appliquer des programmes actifs du marché du travail durant la crise* (Note d'information). Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Immervoll, H. 2012. *Reforms of the benefit system to make work pay: Options and priorities in a weak labour market* (Thematic Review Seminar on "Tackling long-term unemployment – effective strategies and tools to address long-term unemployment", 8 novembre). Bruxelles, Commission européenne.

Langenbucher, K. 2015. *How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries* (OECD Social, employment and migration working paper, nº 166). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Matsaganis, M.; Ozdemir, E.; Ward, T. 2014. *The coverage rate of social benefits.* Bruxelles, Commission européenne.

MISSOC. Diverses années. *Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale MISSOC.* Bruxelles, Système d'information mutuelle sur la protection sociale.

OCDE. 2010. *Sickness, disability and work review*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

OCDE. 2015. *Les systèmes impôts-prestations: indicateurs de l'OCDE.* Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Office national de l'emploi. 2013. *Rapport annuel 2013.* Bruxelles.

Stovicek, K.; Turrini, A. 2012. *Benchmarking unemployment benefit systems.* Bruxelles, Commission européenne.

Union européenne. 2015. *2014 Social Protection Performance Monitor (SPPM) dashboard results.* Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Venn, D. 2012. *Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries* (Working paper, nº 131). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Remerciements

Ont également été consultés ou ont fourni une contribution et en sont remerciés:

- Tom Bevers, Président du Comité de l'emploi de l'Union européenne (EMCO);
- Jan Van Thuyne et Valérie Gilbert, membres représentant la Belgique au Comité de l'emploi de l'Union européenne (EMCO);
- Fons Leroy, Président du Réseau européen des services publics de l'emploi.

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

Promoting excellence in social security
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale
Promoviendo la excelencia en la seguridad social
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit
За повышение стандартов в социальном обеспечении
促进卓越的社会保障
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي