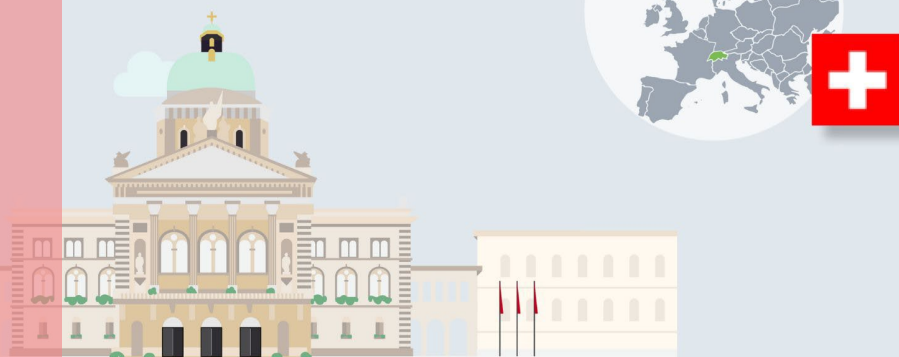


L'indemnisation du chômage en Suisse



Novembre 2022

RÉSUMÉ

L'assurance chômage suisse fait partie du régime de protection sociale obligatoire. Financée par les cotisations des salariés et des employeurs, sa gestion est, au niveau fédéral, assurée par l'État qui en définit également les règles. Au niveau cantonal, les caisses de chômage, publiques ou privées, ont compétence en matière d'indemnisation tandis que les offices régionaux de placement ont la charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'indemnité de chômage assure au salarié privé d'emploi un revenu de remplacement s'il remplit les conditions d'attribution de l'allocation et notamment la condition d'affiliation minimale correspondant à 12 mois de travail au cours des deux dernières années. Le montant de l'indemnité s'élève à 70 % du salaire de référence et la durée d'indemnisation varie de 9 à 24 mois.

SOMMAIRE

1. Présentation générale du système suisse
2. Historique
3. Financement
4. Paramètres de l'indemnisation

Situation de l'emploi et du marché du travail en Suisse

	Suisse	France	Union européenne
Population totale	8 670 300 habitants ¹	67 656 682 habitants	447 000 548 habitants
Taux d'activité ²	87,03 % ³	80,77 %	80,32%
Salaire minimum légal	Aucun	1 678,95 € ⁴	–
Salaire moyen	62 926 € ⁵	44 234 €	–
Taux de chômage	5,09 % ⁶	7,88 %	7,05%
Taux de chômage des jeunes	8,88% ⁷	19%	16,58%
Taux de chômage de longue durée	41,42 % ⁸	29,54%,	36,17%,
Dépenses de protection sociale	16,65 % ⁹ du PIB	30,99% du PIB	–
Dépenses publiques de chômage	0,84% ¹⁰ du PIB	1,55%	–
Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail	1,13 % du PIB ¹¹	2,58%	–

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME SUISSE

Le système de protection sociale suisse s'inspire des idées développées en Allemagne par le chancelier Bismarck à la fin du XIX^{ème} siècle. Les prestations, proportionnelles aux anciens revenus professionnels, et le financement, assuré par des cotisations de sécurité sociale, reflètent la logique de l'assurance.

Un régime administré et piloté au niveau fédéral

Le dispositif actuel est régi par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), modifiée depuis par plusieurs lois fédérales. Il est administré et piloté au niveau fédéral et mis en œuvre au niveau régional et cantonal.

Le partage des compétences entre entités centrales et entités décentralisées est au centre du dispositif légal d'assurance chômage suisse. Une succession de délégations opérationnelles permet cette articulation entre les différents niveaux. Les pouvoirs exécutif et législatif fédéraux sont ainsi à la base des normes qui régissent l'assurance chômage. Concernant la mise en œuvre, leur rôle se limite à des missions de surveillance et de coordination.

¹ Source : Eurostat, 2021

² Le taux d'activité correspond au nombre d'actifs rapporté à l'ensemble de la population en âge de travailler. On considère comme étant en âge de travailler les personnes âgées de 15 à 64 ans.

³ Source : OCDE, 2021

⁴ Pour 35h/semaine au 1^{er} août 2022

⁵ Dollars convertis en euros, OCDE, 2020

⁶ Source : OCDE, 2021

⁷ Source : OCDE, 2021

⁸ Source : OCDE, 2021

⁹ Source : OCDE, 2019

¹⁰ Source : OCDE, 2017

¹¹ Source : OCDE, 2019

Le Secrétariat d'État à l'économie

Au niveau fédéral, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est responsable de la politique du marché du travail en association avec les partenaires sociaux. Il conçoit notamment les instruments de la politique de l'emploi, se charge de la surveillance des caisses d'assurance chômage (cf infra), coordonne la mise en œuvre de la LACI au niveau cantonal et conseille les cantons.

L'Organe de compensation de l'assurance chômage

L'Organe de compensation de l'assurance chômage est administré par le SECO. Il assure la gestion du Fonds de compensation de l'Assurance chômage¹² auquel les cotisations sont transférées¹³ par la centrale de compensation de l'assurance « vieillesse et survivants » (AVS). L'Organe de compensation surveille également l'exécution de la loi, transmet des instructions aux caisses de chômage, contrôle leur gestion et leur attribue les ressources nécessaires par l'intermédiaire du Fonds de compensation.

En matière de pilotage, la loi relative à l'assurance chômage prévoit un accord de collaboration entre le Secrétariat d'État à l'économie et chaque gouvernement cantonal. Il définit les missions et les obligations des parties et précise les résultats et la performance à atteindre.

Une mise en œuvre régionale et cantonale

Les cantons sont compétents pour le fonctionnement des services de placement, de l'indemnisation et des mesures d'activation. Ils décident librement de leur mode d'organisation et du pilotage de leurs délégataires (Caisse de chômage, Office régionaux de placement).

Les autorités cantonales

Les autorités cantonales veillent à une exécution uniforme de la LACI. Elles statuent en particulier sur le droit à l'indemnité dans les cas qui lui ont été soumis par l'office régional de placement ou la caisse de chômage.

Les caisses de chômage

Les caisses de chômage ont, au sein du service public de l'emploi, la charge de l'indemnisation. Elles déterminent le droit à l'indemnité et servent les prestations.

Fondées par les cantons, les caisses de chômage publiques sont en général compétentes pour l'ensemble du territoire du canton. Elles peuvent avoir une compétence territoriale commune à plusieurs cantons si le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) donne son assentiment.

Des caisses de chômage privées peuvent également être instituées par les organisations d'employeurs et de salariés d'importance nationale, régionale ou cantonale, mais doivent pour cela, obtenir l'agrément de l'Organe de compensation. Leur champ d'activité peut toutefois être restreint à une région ou à un groupe déterminé de personnes ou de professions.

Le demandeur d'emploi choisit librement la caisse de chômage à laquelle il souhaite adresser sa demande d'allocations et reste lié par ce choix pour toute la période d'indemnisation.

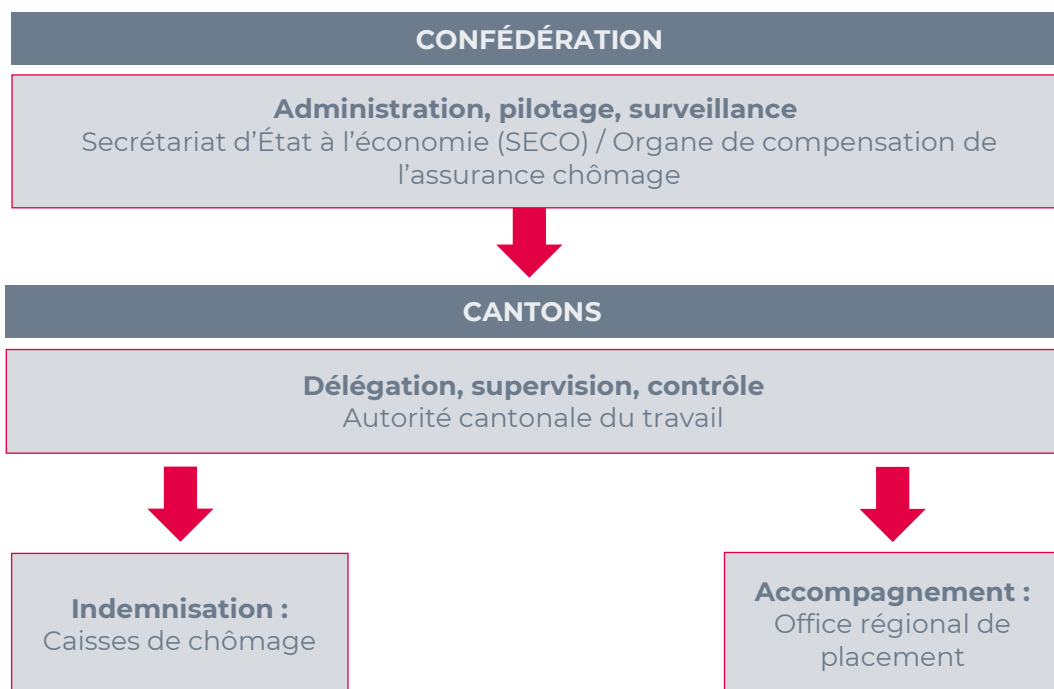
Les offices régionaux de placement

Les offices régionaux de placement (ORP) ont la charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ils sont institués par les cantons qui définissent leurs compétences et leurs missions et sont conseillés par des commissions tripartites composées d'un nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'autorité dont relève le marché du travail.

¹² Le fonds de compensation de l'assurance ne jouit pas de la personnalité juridique mais possède sa propre comptabilité. Il est contrôlé par une commission de surveillance composée de représentants des partenaires sociaux des cantons, de la Confédération et des milieux scientifiques.

¹³ En matière de recouvrement, la caisse de compensation de l'assurance « vieillesse et survivants » (AVS) perçoit les cotisations et les transfère à la centrale de compensation de l'AVS qui transfère à son tour une partie des cotisations recouvrées au Fonds de compensation de l'assurance chômage.

LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN SUISSE



2. HISTORIQUE

L'assurance chômage a connu des débuts modestes et doit son existence à l'initiative privée. Les syndicats, puis les communes et les cantons, ont joué un rôle majeur dans sa mise en place.

Une assurance chômage initiée à la fin du XIX^{ème} siècle

En 1884, la fédération des ouvriers typographes crée la première caisse de chômage de secours (1ère caisse unilatérale privée - organisation de salariés). En 1893, la première caisse publique de chômage est créée dans la commune de Berne, sur le principe de la liberté d'affiliation. En 1894, la caisse publique de chômage de la ville de Saint-Gall est créée, cette fois sur le principe de l'obligation d'affiliation. En 1905, la première « caisse paritaire » privée est créée (caisse suisse de chômage en cas de crise économique des ouvriers en broderie). Elle est financée par les cotisations versées par les employeurs et les salariés.

La loi de 1924, 1ère loi fédérale sur l'assurance chômage

En 1924, la loi fédérale sur les subventions aux caisses de chômage est votée. Cette loi porte exclusivement sur la question des aides financières de la confédération suisse aux caisses de chômage. Ces dernières conservent leur autonomie mais sont tenues d'observer certaines prescriptions. Sur le fondement de cette loi, la majorité des cantons déclare l'assurance chômage obligatoire pour les travailleurs à bas salaires.

En 1942, la loi est modifiée et les cantons sont astreints à verser aux caisses de chômage des contributions de valeur égale. En 1947, la révision de l'article sur l'économie figurant dans la constitution fédérale permet de jeter les bases de l'assurance chômage. En 1951, la loi fédérale sur l'assurance chômage entre en vigueur et permet aux cantons de déclarer l'assurance chômage obligatoire dans les limites de leurs territoires respectifs.

En 1974, suite à la récession économique, le Conseil fédéral charge une commission d'experts de travailler sur l'économie de l'assurance chômage. L'année suivante, sur la base du rapport remis par la commission d'experts, une modification introduite dans la constitution fédérale rend l'assurance-chômage obligatoire.

En 1977, une réglementation transitoire est mise en place pour résoudre les problèmes liés à une conjoncture défavorable, elle est applicable jusqu'en 1983 et régit l'obligation légale pour tous les salariés de s'assurer, ainsi que les modalités de financement de l'assurance (plafonnement du salaire soumis à cotisation et prêts octroyés par la Confédération et les cantons).

La loi fédérale de 1982, fondement de l'assurance chômage actuelle

La loi fédérale et l'ordonnance sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) entrent en vigueur le 1er janvier 1984. Elles constituent les fondements sur lesquels repose l'assurance-chômage aujourd'hui.

En 1992, une nouvelle période de récession économique contraint le législateur à augmenter les ressources du système d'assurance chômage en relevant le taux global de cotisation (de 0,4% à 2%) et à adapter certains paramètres d'indemnisation (allongement de durée d'indemnisation maximale de 250 jours à 300 jours) afin d'être en mesure de faire face à un chômage massif et durable.

L'année suivante, le nombre d'indemnités journalières passe de 300 à 400 jours tandis que le taux d'indemnisation de certaines catégories de personnes est réduit de 80 à 70 %.

En 1996, la loi connaît une deuxième révision partielle. Des « mesures actives », visant à promouvoir la réinsertion sur le marché du travail sont introduites : relèvement de 2 à 3 % du taux global de cotisation, introduction d'un délai d'attente général, création des offices régionaux de placement (ORP), nouveau régime de l'indemnité journalière, etc.

En 2002, la 3ème révision de la LACI réduit la durée d'indemnisation (de 520 à 400 jours pour les moins de 55 ans), et augmente la durée de cotisation : pour être indemnisé, il est nécessaire d'avoir cotisé 12 mois (6 mois auparavant) et la cotisation de solidarité prélevée sur les hauts salaires est supprimée.

En 2011, la loi sur l'assurance chômage est de nouveau révisée afin de restaurer l'équilibre financier du régime et de réduire la dette. Les nouvelles dispositions augmentent notamment le taux de cotisation, allongent le délai d'attente et réduisent la durée d'indemnisation. La loi sur l'assurance chômage n'a plus connu de révision majeure depuis cette date.

En 2020 et 2021, de nombreuses mesures de soutien ont été activées pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (chômage partiel, allongement de la durée d'indemnisation chômage, etc.).

3. FINANCEMENT

L'assurance chômage est financée par :

- les cotisations des salariés et des employeurs ;
- une participation de la Confédération aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail ;
- le rendement financier du fonds de compensation.

Un taux de contribution identique pour les employeurs et les salariés

Le taux global de contributions s'élève à 2,2 % du salaire (dont 1,1 % à la charge de l'employeur et 1,1 % à la charge du salarié) jusqu'au plafond du revenu annuel assuré dans le cadre de l'assurance-accidents obligatoire (148 200 Fr. S., soit 143 754€¹⁴). Au-delà de ce plafond, l'employeur et le salarié versent chacun une cotisation de solidarité égale à 0,5 %.

Une obligation d'équilibre financier

Si à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement.

¹⁴ Montant converti en euros selon les taux de conversion fixés par la Commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM) pour le 3^{ème} trimestre 2022.

4. PARAMÈTRES DE L'INDEMNISATION

Bénéficiaires

La législation suisse prévoit l'affiliation obligatoire à l'assurance chômage pour tous les salariés¹⁵ qui ne font pas l'objet d'une exception prévue par la loi.

Les travailleurs indépendants ne sont pas couverts contre le risque chômage et ne peuvent s'affilier à titre facultatif.

Conditions d'attribution

Les conditions suivantes doivent être remplies afin de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage :

- être sans emploi ou partiellement sans emploi ;
- avoir subi une perte d'emploi ;
- la perte de travail est prise en considération et ouvre droit à l'indemnité lorsqu'elle atteint une durée minimale entraînant une perte de gain minimale. La perte de travail n'est prise en considération que si elle dure au moins 2 journées consécutives. Il y a perte de gain lorsque la perte de revenu atteint plus de 20% ou de 30 % du gain assuré.
- être domicilié en Suisse ;
- avoir achevé sa scolarité obligatoire, ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite et ne pas percevoir de pension de retraite ;
- remplir les conditions relatives à la période de cotisation, soit 12 mois au cours du délai cadre. Le délai-cadre applicable à la période de cotisation fixe le laps de temps durant lequel l'assuré doit avoir accompli la période de cotisation minimale. Il s'étend, en principe, sur 2 ans ;
- être apte au placement et se soumettre aux prescriptions de contrôle.

Montant de l'allocation chômage

Le montant de l'allocation chômage correspond à 70 % du salaire de référence dit « gain assuré¹⁶ ». Il est calculé à partir des rémunérations antérieures de l'intéressé, plafonnées à 148 200 Fr. S., soit 143 754 € par an.

Ce montant peut s'élever à 80 % lorsque :

- l'intéressé a un ou des enfants à charge de moins de 25 ans ;
- le « gain assuré » de l'intéressé est inférieur ou égal à 3 797 Fr. S. (soit 3 683 €) ;
- l'intéressé perçoit une rente d'invalidité correspondant à un degré d'invalidité de 40 % au moins.

L'indemnité est servie 5 jours par semaine.

Modalités de calcul du salaire de référence

Le salaire de référence est calculé sur la base du salaire moyen des 6 derniers mois de cotisation qui précèdent la situation de chômage.

Il peut toutefois être déterminé sur la base du salaire moyen des 12 derniers mois de cotisation lorsque celui-ci est plus élevé que le salaire moyen des 6 derniers mois de cotisation.

La période de référence commence à courir le jour de la perte d'emploi. A cette date, l'assuré doit avoir cotisé 12 mois au moins pendant le délai-cadre de cotisation.

¹⁵ Le salaire est assuré par l'assurance chômage dès qu'il atteint 500 francs par mois en moyenne.

¹⁶ Le gain assuré correspond au « salaire obtenu normalement au cours d'un ou de plusieurs rapports de travail durant une période de référence, y compris les allocations régulièrement versées et convenues contractuellement dans la mesure où elles ne sont pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail ».

Durée d'indemnisation

La durée d'indemnisation varie en fonction de l'âge, de la situation familiale et de la durée de cotisation antérieure du demandeur d'emploi.

Durée de cotisation (mois)	Âge et situation familiale	Conditions	Indemnités journalières
12 à 24	Jusqu'à 25 ans sans personne à charge		200 (soit 9 mois)
12 à < 18	À partir de 25 ans		260 (soit 12 mois)
12 à < 18	Avec personne à charge		260 (soit 12 mois)
18 à 24	À partir de 25 ans		400 (soit 18,5 mois)
18 à 24	Avec personne à charge		400 (soit 18,5 mois)
22 à 24	À partir de 55 ans		520 (soit 24 mois)
22 à 24	À partir de 25 ans	Perception d'une pension d'invalidité dont le degré est au moins de 40%	520 (soit 24 mois)
22 à 24	Avec personne à charge	Perception d'une pension d'invalidité dont le degré est au moins de 40%	520 (soit 24 mois)

Une période de 2 ans dite « délai cadre d'indemnisation » s'applique à la période d'indemnisation. Ce « délai cadre » correspond à la période durant laquelle le demandeur d'emploi peut recevoir des indemnités. Il commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies.

Indemnités journalières supplémentaires en faveur de certains demandeurs d'emploi âgés

Les demandeurs d'emploi pour lesquels un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert au cours des 4 ans précédant l'âge ouvrant droit à la retraite peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un allongement de la durée d'indemnisation de 120 indemnités journalières.

Nouvelle ouverture de droits

Exercice d'une activité d'une durée inférieure à 12 mois en cours d'indemnisation

En cas de reprise d'activité procurant un salaire au moins égal ou supérieur au montant des allocations chômage, le versement des allocations est suspendu. Ce versement peut être repris dans la limite des droits existants et du délai cadre d'indemnisation. La perception d'un reliquat ne peut intervenir qu'au cours de ce délai cadre. Il n'est jamais reporté.

Exercice d'une activité d'une durée supérieure à 12 mois en cours d'indemnisation

Il ne peut être procédé à une nouvelle ouverture de droit qu'au terme du délai cadre. Le délai-cadre d'indemnisation couvre, sauf exceptions, les 2 années qui suivent le jour où la demande de chômage a été déposée et où toutes les conditions d'attribution sont remplies.

Si une nouvelle période de 12 mois de cotisation est réalisée au cours du délai-cadre d'indemnisation, le versement des indemnités journalières correspondant à la première ouverture de droits est poursuivi.

Ce n'est qu'à l'expiration du délai-cadre d'indemnisation, à l'occasion d'un nouvel examen des conditions d'ouverture de droit, que la nouvelle période de cotisation peut être prise en compte.

Possibilités de cumul des allocations de chômage avec les revenus d'une activité reprise ou conservée (salariée ou indépendante)

Lorsqu'un demandeur d'emploi exerce une activité, salariée ou indépendante, qui lui procure un revenu inférieur à son indemnité de chômage, il a droit à des indemnités compensatoires pendant le délai cadre d'indemnisation. Ces indemnités sont accordées dans la limite des 12 premiers mois de l'activité. Pour les personnes ayant un ou des enfants à charge de moins de 25 ans ou qui sont âgées de 45 ans ou plus, cette période est étendue au terme du délai cadre d'indemnisation.

L'indemnisation à laquelle l'intéressé a droit s'élève à 80 % ou 70 % de la perte de gain résiduelle subie, c'est-à-dire de la différence constatée entre le gain assuré (salaire antérieur) et le gain intermédiaire (revenu procuré par l'activité reprise ou conservée).

Les périodes d'activité exercée pendant la période d'indemnisation constituent de nouvelles périodes de cotisation pouvant servir à une nouvelle ouverture de droits.



L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN SUISSE

Novembre 2022

Direction des Affaires Juridiques et
Institutionnelles

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris
T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic) [in unedic unedic.org](https://www.unedic.org)