

La coordination des systèmes de sécurité sociale

La réforme des prestations de chômage

Karen Rudolph & Urs Pöttsch



La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen sont en désaccord sur la réforme de la législation en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. L'objet de la réforme comprend des dispositions sur les prestations de chômage. Ce **ceplnput** présente et évalue les positions des institutions de l'Union européenne et formule plusieurs recommandations pour la poursuite du processus législatif :

- ▶ Comme c'est le cas actuellement, le droit de percevoir des prestations de chômage dans un autre État de l'UE devrait être établi pour trois mois seulement et les États devraient pouvoir décider de la prolongation de ce droit.
- ▶ Un chômeur devrait avoir le droit de demander des prestations de chômage à l'État dans lequel il a accompli en dernier lieu la période de travail lui permettant d'accéder à ces prestations. Les États devraient cependant être en mesure de déterminer eux-mêmes la durée de cette période de qualification pour les prestations de chômage.
- ▶ Les travailleurs frontaliers et autres employés travaillant dans un autre pays que leur pays de résidence devraient percevoir des prestations de chômage de la part de l'État dans lequel ils ont exercé leur dernière activité rémunérée s'ils satisfont à la durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'activité, salariée ou non, applicable dans ce pays. Les États devraient être en mesure de prévoir une durée minimale plus longue pour ces travailleurs frontaliers.

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Contexte	3
3	La réforme de la législation en matière de prestations de chômage	4
	3.1 L'« exportation » des prestations vers un autre État	4
	3.1.1 Positions des institutions de l'UE	5
	3.1.2 Évaluation	5
	3.2 Les conditions à la demande de prestations dans un autre État	6
	3.2.1 Positions des institutions de l'UE	7
	3.2.2 Évaluation	7
	3.3 Les travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière	8
	3.3.1 Positions des institutions de l'UE	8
	3.3.2 Évaluation	9
	3.4 Résumé des dispositions controversées	10
4.	Recommandations pour la poursuite du processus législatif	10
	4.1 « Exportation » des prestations	10
	4.2 Conditions préalables aux prestations dans un autre État	10
	4.3 Travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière.....	11

1 Introduction

Le 13 décembre 2016, la Commission européenne a proposé une réforme de la législation de l'UE relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale [COM(2016) 815]¹. La législation de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale² détermine quel État est responsable des prestations sociales dans les cas transfrontaliers et dans quelles conditions une personne peut prétendre à des prestations sociales dans un autre État. Les dispositions actuelles s'appliquent p. ex. aux prestations de chômage, de maladie et de retraite³. La Commission européenne souhaite notamment réformer la législation afin de coordonner les prestations en cas de chômage⁴.

Le Conseil a présenté sa position vis-à-vis de la proposition de la Commission européenne du 21 juin 2018⁵. Le Parlement européen a présenté sa position le 23 novembre 2018⁶. Les discussions en trilogue ont ensuite débuté entre des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil. Le 19 mars 2019, un accord provisoire a été conclu sur la réforme de cette législation⁷. Toutefois, le Conseil n'a pas voulu confirmer officiellement le résultat du trilogue car certains États membres n'acceptaient pas le compromis négocié. Cela est inhabituel. Généralement, la confirmation du résultat du trilogue par le Parlement européen et le Conseil ne constitue qu'une simple formalité. Partant, le processus législatif concernant la réforme des dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale se poursuit.

Le présent cepInput expose et évalue les positions des trois institutions de l'UE concernant la réforme de la législation relative à la coordination des prestations de chômage et formule des recommandations sur cette réforme législative.

2 Contexte

La libre circulation est un droit fondamental dans l'Union européenne⁸. Environ 17 millions de citoyens de l'UE vivent et travaillent dans un État membre de l'UE autre que celui de leur nationalité⁹. Afin de garantir que les personnes ne perdent pas les droits à la sécurité sociale qu'elles ont acquis dans un État membre lorsqu'elles se rendent dans un autre État membre, des règles communes pour coordonner les systèmes sociaux existent depuis les années 1950¹⁰. Ces règles s'appliquent aux 28 États membres ainsi qu'à l'Islande, au Liechtenstein, à la Norvège et à la Suisse. Le terme « État » ou « États » tel qu'il est utilisé ci-après désigne ces 32 États.

¹ Proposition de la Commission européenne, COM(2016) 815, de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

² Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

³ Art. 3, §1 du règlement 883/2004.

⁴ Cf. Proposition de la Commission européenne, op. cit., p. 2s.

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_EN.pdf.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10295-2018-INIT/en/pdf>.

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7698-2019-ADD-1-REV-1/en/pdf>.

⁸ Art. 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

⁹ https://ec.europa.eu/germany/news/20190320-koordinierung-soziale-sicherheit_de

¹⁰ Commission Staff Working Document SWD(2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 4.

Les règles de coordination s'appliquent à tous les citoyens et aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans ces États¹¹.

Les dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale sont fondées sur les quatre principes suivants¹² :

1. Une personne est soumise uniquement aux règles d'un seul État, c.-à-d. qu'elle ne verse de cotisations que dans un seul État et ne reçoit de prestations que d'un seul État.
2. Une personne a les mêmes droits et obligations dans l'État, aux règles duquel elle est soumise, que les ressortissants de cet État.
3. Les périodes de paiement des cotisations sociales, d'emploi ou de résidence accomplies dans d'autres États seront prises en compte par l'État compétent.
4. Les droits aux prestations en espèces peuvent être transférés vers un autre État – ou pour reprendre la terminologie utilisée par la Commission : « exportés ».

Les règles relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale n'harmonisent pas les dispositions nationales en matière de prestations sociales. Les États décident par eux-mêmes de l'organisation de leurs systèmes sociaux, des cotisations à verser et des prestations qui seront accordées. La législation relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale détermine uniquement dans quelle mesure les droits et obligations applicables en vertu du droit national s'appliquent également aux personnes qui relèvent du champ d'application des dispositions en matière de coordination.

3 La réforme de la législation en matière de prestations de chômage

La réforme de la législation sur les prestations de chômage qui est en cours de négociation dans le processus législatif actuel concerne principalement les trois domaines suivants :

1. la durée pendant laquelle les prestations peuvent être « exportées » vers un autre État ;
2. les conditions d'accès aux prestations dans un autre État,
3. les dispositions sur les travailleurs frontaliers et les travailleurs non-résidents.

3.1 L'« exportation » des prestations vers un autre État

En principe, l'État compétent pour le versement des prestations en cas de chômage (État compétent) est celui dans lequel une personne a accompli en dernier lieu les périodes de paiement des cotisations sociales, d'emploi ou d'activité non salariée lui ouvrant le droit à des prestations de chômage. Si une personne dans l'État compétent perd son emploi et se rend ensuite dans un autre État pour chercher du travail, elle conserve le droit de percevoir des prestations de chômage de la part de l'État responsable pendant au moins trois mois¹³. Ainsi, dans une certaine mesure, la personne peut « exporter » – pour reprendre la terminologie de la Commission – des prestations de chômage de l'État responsable vers l'État dans lequel elle cherche un emploi¹⁴. Cependant, l'État compétent peut également prévoir

¹¹ Art. 2 §1 du règlement (CE) n° 883/2004 ; art. 1 du règlement (UE) n°1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité.

¹² Commission Staff Working Document SWD(2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 5.

¹³ Art. 64 §1 c) du règlement (UE) n° 883/2004.

¹⁴ Voir la proposition de la Commission européenne, COM (2016) 815, p. 3.

une période d'indemnisation maximale de 6 mois au-delà de laquelle l'allocataire devra percevoir des prestations à l'étranger, c.-à-d. que les prestations seront exportées¹⁵. Dès lors qu'une personne revient dans l'État où elle a réalisé sa dernière période d'activité rémunérée avant l'expiration de ce délai, elle pourra alors continuer à percevoir des prestations de chômage dans cet État conformément à la législation nationale¹⁶.

3.1.1 Positions des institutions de l'UE

Les institutions de l'UE, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil, s'accordent sur le fait qu'à l'avenir, l'État compétent devrait être en mesure de prolonger l'exportation des prestations de chômage jusqu'à la fin de la période de droit aux prestations de la personne concernée en vertu du droit national. Les trois institutions de l'UE ont toutefois des opinions divergentes concernant la **durée minimale** de l'exportation :

- Commission européenne : **6 mois**
- Conseil : **3 mois** (comme c'est le cas actuellement)
- Parlement européen : **6 mois**
- Trilogue : **6 mois**

3.1.2 Évaluation

Fondamentalement, la possibilité d'exporter des prestations de chômage est judicieuse. Les personnes qui ont acquis le droit à des prestations de chômage dans un État devraient également pouvoir prétendre à ces prestations lorsqu'elles cherchent du travail dans un autre État. Ces personnes ne devraient pas être privées de la protection des systèmes de sécurité sociale du fait qu'elles usent de leur droit à la liberté de circulation. En outre, l'efficacité économique globale pourrait être accrue si les disparités entre l'offre et la demande sur les marchés du travail européens étaient réduites. Premièrement, cela est dans l'intérêt de l'État qui doit verser les prestations de chômage si le bénéficiaire trouve du travail à l'étranger car le système national se trouvera alors allégé. Deuxièmement, les États en manque de main d'œuvre ont un intérêt à ce que des travailleurs d'autres États les rejoignent.

Cependant, une prolongation uniforme de 3 à 6 mois de la période minimale pendant laquelle les prestations de chômage peuvent être exportées – tel qu'il a été convenu en trilogue – ne convient pas d'un point de vue économique, principalement pour deux raisons.

Premièrement, la plupart des demandeurs d'emploi trouvent du travail au cours des trois premiers mois¹⁷. La durée minimale actuelle est donc suffisante dans la plupart des cas. En outre, prolonger de 3 à 6 mois la période durant laquelle les prestations de chômage peuvent être exportées n'accroît pas en moyenne les chances de s'intégrer avec succès au marché du travail d'un autre pays¹⁸. Les personnes qui n'ont pas trouvé un emploi dans un autre État après trois mois ont également très peu de chances de trouver un emploi après six mois.

¹⁵ Art. 64 §1 c) du règlement (CE) 833/2004.

¹⁶ Art. 64 §2 du règlement (CE) 833/2004.

¹⁷ F. De Wispelaere et J. Pacolet, « Export of unemployment benefits, Report on u2 Portable Documents Reference Year 2016 », 2017, p. 23.

¹⁸ F. De Wispelaere et J. Pacolet, « Export of unemployment benefits, Report on u2 Portable Documents Reference Year 2016 », 2017, p. 21.

Deuxièmement, les prestations de chômage ne sont versées que si le bénéficiaire prouve qu'il recherche activement un emploi. Les autorités de l'État qui verse les prestations de chômage contrôlent donc et soutiennent les efforts de la personne concernée pour trouver du travail. Cependant, le travail des autorités est beaucoup plus difficile si le chômeur est situé dans un autre État. C'est pour cette raison qu'une personne qui souhaite exporter des prestations vers un autre État doit s'inscrire auprès des autorités compétentes de cet État¹⁹. Ces dernières doivent régulièrement informer les autorités de l'État concerné par la dernière activité du demandeur d'emploi de l'évolution de la situation de celui-ci²⁰. Cependant, la collaboration entre les autorités compétentes et, partant, les contrôles des demandeurs d'emploi à l'étranger sont jusqu'à présent jugés insuffisants²¹. Cela ouvre la porte aux abus. L'une des raisons de la collaboration insuffisante entre les autorités compétentes pourrait être que l'État, vers lequel les prestations de chômage sont exportées, n'est pas incité financièrement à intégrer le demandeur d'emploi car il n'assume pas la charge financière des prestations de chômage. Prolonger la possibilité d'exporter des prestations de chômage de 3 à 6 mois aggraverait les problèmes, déjà existants, de contrôle des chômeurs dans un autre État et augmenterait donc le risque d'abus.

Au lieu d'une prolongation uniforme de 3 à 6 mois, les États devraient – comme c'est le cas actuellement – être en mesure de décider par eux-mêmes de la durée de la période d'exportation. Dans le même temps, ils devraient avoir la possibilité de prévoir l'exportation jusqu'à la fin de la période de droit aux prestations précisée dans le droit national s'ils estiment que cela facilitera la recherche d'un emploi dans un autre État. Les États devraient avoir la possibilité soit de prévoir de manière générale une période d'exportation plus longue en vertu du droit national, soit de décider d'une prolongation au cas par cas. Cette seconde possibilité permettrait aux États de subordonner une prolongation aux chances réelles de succès de la recherche d'emploi.

En outre, il conviendrait d'adopter des règles plus strictes en matière de coopération transfrontalière entre les autorités compétentes pour en accroître l'efficacité et éviter ainsi les abus en termes d'exportation des prestations de chômage.

3.2 Les conditions à la demande de prestations dans un autre État

Lorsqu'une personne se rend d'un État dans un autre et qu'elle exerce dans cet autre État des activités ouvrant droit à des prestations, c'est au second État et non plus au premier que revient la responsabilité de versement des prestations de chômage. Pour l'heure, aucune règle ne précise la durée minimale de paiement des cotisations sociales ni des périodes d'emploi ou d'activité non salariée (« durée minimale ») dans un État pour que celles-ci donnent droit à des prestations dans le second État. La version actuelle des règles précise simplement que la personne doit y avoir travaillé « en dernier lieu »²². Par conséquent, la durée minimale varie d'un État à l'autre²³.

¹⁹ Art. 64 §1 c) du règlement (UE) n° 883/2004.

²⁰ Art. 55 du règlement (CE) n° 987/2009.

²¹ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 68.

²² Art. 61 §2 du règlement (UE) n° 883/2004.

²³ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 39.

3.2.1 Positions des institutions de l'UE

Les trois institutions de l'UE s'accordent sur le fait qu'à l'avenir, une période de qualification uniforme devrait s'appliquer à tous les États. Les institutions de l'UE ont toutefois des opinions divergentes concernant la **durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée** :

- Commission européenne : la durée minimale est de **3 mois**. Si une personne ne satisfait pas à cette durée minimale, l'État dans lequel elle y a satisfait en dernier lieu reste responsable du versement des prestations.
- Conseil : la durée minimale est de **1 mois**. Si une personne ne satisfait pas à cette durée minimale, l'État dans lequel la personne y a satisfait en dernier lieu reste compétent.
- Parlement européen : la durée minimale est de **1 jour**. Dès qu'une personne commence à travailler dans un autre État, la compétence d'accorder des prestations de chômage est transférée à cet État.
- Trilogue : **1 mois**. Si une personne ne satisfait pas à la durée minimale, l'État dans lequel la personne y a satisfait en dernier lieu reste compétent.

3.2.2 Évaluation

La situation juridique actuelle peut entraîner une carence quant à l'attribution des prestations de chômage : lorsqu'une personne se rend dans un autre État mais y perd son emploi avant d'avoir accompli la durée minimale applicable dans cet État, elle ne peut prétendre à des prestations de chômage dans cet État ou dans l'État où elle a travaillé auparavant, car elle n'y travaillait pas « en dernier lieu » avant de perdre son emploi. Cette carence peut dissuader les personnes de chercher du travail dans un autre État et donc avoir des effets négatifs sur le marché du travail européen. Pour ces raisons, une personne qui perd son emploi avant d'avoir accompli la durée minimale devrait avoir le droit à des prestations de chômage de la part de l'État dans lequel elle a satisfait en dernier lieu à la durée minimale. La Commission européenne et du Conseil adoptent donc des positions de bon sens.

Toutefois, il n'est pas convaincant de prescrire une durée minimale uniforme de seulement 3 mois, voire seulement d'une journée, pour tous les États. Les règles de coordination reposent sur le principe selon lequel l'État dans lequel une personne a versé des cotisations devrait être compétent pour le paiement des prestations. Les durées minimales respectent ce principe en garantissant qu'un État ne devient pas compétent pour le paiement de prestations tant qu'une personne n'a pas versé de cotisations dans cet État durant une certaine période. Les durées minimales définies jusqu'à présent de manière individuelle par les États membres visent donc principalement à contribuer à l'équité des prestations au sein des systèmes sociaux concernés. Mais l'on peut aussi considérer que les durées minimales indiquent qu'un État ne devrait être compétent pour le paiement des prestations de chômage que lorsqu'une personne aura prouvé, en attestant satisfaire à la durée minimale, qu'elle s'est si bien intégrée au marché du travail national qu'elle a pu trouver un autre emploi dans cet État. Partant, les États devraient pouvoir continuer de décider eux-mêmes de la durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée.

Bien entendu, les États pourraient également utiliser cette liberté pour établir des durées minimales relativement courtes. En France par exemple, la durée minimale n'est actuellement que de 4 mois²⁴. Grâce à des durées minimales courtes, les États pourraient contribuer à renforcer l'attractivité de leurs marchés du travail nationaux pour les travailleurs issus d'autres États membres.

Dans tous les cas, les États ne devraient pas pouvoir imposer aux ressortissants non-nationaux des périodes de qualification plus longues que celles applicables à leurs propres ressortissants, car les deux catégories contribuent de manière égale au financement des prestations de chômage par leurs cotisations.

3.3 Les travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière

Les travailleurs frontaliers et les non-résidents sont soumis à des règles spécifiques. Les travailleurs frontaliers sont des personnes qui résident dans un État, travaillent dans un autre et retournent dans leur État de résidence au moins une fois par semaine²⁵. Les personnes qui retournent dans leur État de résidence moins d'une fois par semaine sont appelées travailleurs en situation transfrontalière²⁶. Les deux catégories versent des cotisations à la caisse d'assurance-chômage de l'État dans lequel ils travaillent. Cependant, les dispositions suivantes s'appliquaient jusqu'à présent concernant les prestations de chômage : les travailleurs frontaliers qui perdent leur emploi ne perçoivent pas de prestations de la part de l'État dans lequel ils ont exercé leur activité en dernier lieu, mais de la part de leur État de résidence²⁷. Si les travailleurs en situation transfrontalière perdent leur emploi, ils ont le droit de choisir. Ils peuvent soit chercher un nouvel emploi dans l'État où ils ont exercé leur activité en dernier lieu et percevoir des prestations de cet État, soit chercher du travail dans leur État de résidence et y déposer une demande de prestations²⁸.

3.3.1 Positions des institutions de l'UE

Les trois institutions de l'UE s'accordent sur le fait que, à l'avenir, les prestations de chômage des travailleurs frontaliers et des travailleurs en situation transfrontalière seront généralement versées par l'État dans lequel elles ont exercé leur activité en dernier lieu si elles ont accompli la durée minimale applicable dans cet État. Cependant, aucun accord n'a été trouvé concernant la **durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée** :

- Commission européenne : la durée minimale est de **12 mois**. Si une personne n'a pas accompli cette durée minimale, l'État de résidence reste compétent.
- Conseil : la durée minimale est de **3 mois**. Si une personne n'a pas accompli cette durée minimale, l'État de résidence reste compétent.

²⁴ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 39.

²⁵ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 6/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 181s.

²⁶ Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009 (2016) 460, p. 181s.

²⁷ Art. 65 §5 a) du règlement (CE) 883/2004.

²⁸ Art. 65 §5 b) du règlement (CE) 883/2004.

- Parlement européen : la durée minimale est de **1 jour**. Dès qu'une personne commence à travailler dans un État autre que son État de résidence, la compétence de verser des prestations de chômage est transférée à cet État.
- Trilogue : la durée minimale est de **6 mois**. Si une personne n'a pas accompli cette durée minimale, l'État de résidence reste compétent.

3.3.2 Évaluation

Il convient effectivement d'introduire une nouvelle disposition sur la compétence relative au paiement des prestations de chômage pour les personnes qui travaillent dans un État autre que leur État de résidence. La disposition en vigueur, selon laquelle l'État de résidence est compétent concernant le paiement des prestations, n'est pas fondée : les prestations de chômage sont financées par les cotisations des employeurs et des employés²⁹. Les personnes qui travaillent dans un État autre que leur État de résidence ne versent pas leurs cotisations dans leur État de résidence, mais dans l'État où elles exercent leur activité. L'État dans lequel une personne exerce son activité devrait donc être compétent concernant le paiement des prestations de chômage. En outre, la charge financière imposée à l'État de résidence résultant des prestations de chômage des personnes ayant travaillé dans un autre État est généralement plus importante que celle résultant des prestations des personnes ayant travaillé dans l'État d'origine, car le niveau des prestations est basé sur le montant du dernier salaire³⁰. Dans la plupart des cas, les travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière travaillent dans des États où les salaires sont plus élevés que dans l'État de résidence³¹. Par exemple, le salaire annuel moyen en Suisse en 2018 était d'environ 72 000 €, alors qu'il n'était que de 39 000 € en Allemagne³². Une personne qui travaille en Suisse alors qu'elle vit en Allemagne percevra donc en moyenne des prestations plus élevées qu'une personne vivant et travaillant en Allemagne. Si une personne a travaillé pendant une longue période et a cotisé dans un État autre que son État de résidence, cet État devrait également être compétent concernant le paiement des prestations de chômage dès lors que la personne a accompli la durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée (voir section 3.2.2).

Un État devrait toutefois être en mesure d'imposer des durées minimales plus longues aux personnes qui y travaillent mais qui vivent dans un autre État qu'aux personnes vivant et travaillant dans cet État, c.-à-d. les ressortissants nationaux et les ressortissants étrangers résidents. En effet, arrivée en fin de droits aux prestations de chômage, une personne a droit à une aide financière de base accordées aux demandeurs d'emploi – de type RSA [Ndlr]. Cette aide de base est généralement financée par l'impôt. Une personne travaillant dans un État autre que son État de résidence verse des cotisations dans l'État dans lequel elle travaille mais continue de payer au moins une partie de ses impôts dans l'État de résidence. Elle contribue donc moins au financement de l'aide financière de base dans l'État où elle

²⁹ Commission européenne, « Unemployment Benefits in EU Member States », disponible sous : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10852&langId=en>

³⁰ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 81.

³¹ Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, p. 81.

³² <https://www.worlddata.info/avenir-income.php>

travaille que ceux qui vivent également dans l'État dans lequel ils travaillent. Les États devraient donc être libres d'imposer des durées minimales plus longues.

3.4 Résumé des dispositions controversées

Dispositions / Position des institutions de l'UE	Commission	Conseil	Parlement	Trilogue
Durée minimale d'exportation des prestations	6 mois	3 mois	6 mois	6 mois
Durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée	3 mois	1 mois	1 jour	1 mois
Durée minimale de paiement des cotisations sociales et des périodes d'emploi ou d'activité non salariée pour les travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière	12 mois	3 mois	1 jour	6 mois

4. Recommandations pour la poursuite du processus législatif

Le processus législatif de l'UE visant à réformer les règles relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale n'a pas été achevé au cours de la période législative 2014-2019. Le Parlement européen et le Conseil continueront donc à débattre des propositions de réforme de la Commission européenne au cours de la législature en cours. En ce qui concerne la réforme de la législation relatives aux prestations de chômage, nous présentons les recommandations suivantes :

4.1 « Exportation » des prestations

Un chômeur désirant chercher un emploi dans un autre État membre devrait, comme c'est le cas actuellement, être en mesure d'exporter son droit aux prestations de chômage dans cet autre État membre. La période minimale unifiée actuelle de 3 mois ne devrait pas être prolongée. Comme c'est le cas actuellement, les États devraient pouvoir décider de manière autonome s'ils prolongent ou non la période d'exportation.

Afin d'améliorer l'efficacité de la coopération transfrontalière entre les autorités et de prévenir ainsi les abus du système d'exportation des prestations, il conviendrait que soient adoptées des dispositions plus strictes en matière de coopération transfrontalière entre les autorités compétentes.

4.2 Conditions préalables aux prestations dans un autre État

La situation juridique actuelle peut entraîner une carence dans la protection offerte par les prestations de chômage si une personne se rend dans un autre État mais y perd son emploi avant d'y avoir accompli la durée minimale applicable dans cet État. Cette lacune doit être comblée. Un chômeur devrait avoir le droit de solliciter des prestations de chômage auprès de l'État dans lequel il a accompli en dernier lieu la durée minimale correspondante.

Il ne convient pas de mettre en place une durée minimale unifiée pour tous les États. Les États devraient encore être en mesure de décider par eux-mêmes de la durée minimale. Cependant, les États

ne devraient pas être autorisés à imposer aux ressortissants étrangers qui y résident des durées minimales plus longues qu'à celles des ressortissants nationaux.

4.3 Travailleurs frontaliers et en situation transfrontalière

L'État dans lequel les travailleurs frontaliers et des travailleurs en situation transfrontalière ont travaillé en dernier lieu devrait à l'avenir être compétent en matière de versement des prestations de chômage. Un État devrait toutefois être en mesure d'imposer aux personnes qui y travaillent mais vivent dans un autre État des durées minimales plus longues qu'aux personnes qui vivent et travaillent dans cet État, c.-à-d. les ressortissants nationaux et les ressortissants étrangers résidents.

Récemment publiés dans cette série :

- 07/2019 : Les lignes directrices en matière d'éthique dans le domaine de l'intelligence artificielle (août 2019)
- 06/2019 : Gas Supply in the EU (août 2019)
- 05/2019 : Road Safety Management (juillet 2019)
- 04/2019 : EU Internal Electricity Market (juin 2019)
- 03/2019 : The EU Green Bond Standard (juin 2019)
- 02/2019 : Governance of the Energy Union (mai 2019)
- 01/2019 : Renewable Energy in the EU (avril 2019)
- 05/2018 : Energy Efficiency Policy (décembre 2018)
- 04/2018 : Climate Protection outside the EU ETS (août 2018)

Les auteurs :

Karen Rudolph est économiste au sein du département « Marché du travail et politiques sociales » du Centrum für europäische Politik de Fribourg-en-Brigau.

Urs Pötzsch est juriste au sein du département « Marché du travail et politiques sociales » du Centrum für europäische Politik de Fribourg-en-Brigau.

Le **cepFrance | Centre de politique européenne** (Paris) est un think tank spécialisé sur les questions relatives à l'intégration européenne, partenaire du **cep | Centrum für europäische Politik** (Fribourg-en-Brigau – Allemagne). Le **cepFrance** est un centre d'excellence indépendant qui examine, analyse et évalue les projets politiques de l'Union européenne.