

ELENA SEREBRYAKOVA

CHARGÉE DE RECHERCHE EN SCIENCES JURIDIQUES, SARL P.S. INSTITUT
(STRASBOURG)

LA NOUVELLE LOI SUR L'EMPLOI DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

En décembre 2023, le Parlement russe a adopté une nouvelle loi sur l'emploi qui entrera en vigueur progressivement. La plupart de ses dispositions, qui remplacent celles de la loi de 1991, sont toutefois effectives depuis le 1^{er} janvier 2024.

La loi de 1991 avait été adoptée pendant la période soviétique et avait été à l'origine de la création du Service national de l'emploi. Cette loi marquait un changement d'époque. En effet, une économie de marché commençait à être instaurée dans le pays, impactant le marché du travail. Adoptée en avril 1991, cette loi prévoyait que la situation de non-emploi ne pouvait servir de motif pour traduire un citoyen en justice. Cette règle était révolutionnaire dans la mesure où les Constitutions de l'Union Soviétique, et de la Russie comme l'une de ses Républiques, déclaraient que le fait de travailler était non seulement un droit, mais aussi une obligation pour tout citoyen apte au travail. En outre, la Déclaration des droits et libertés de l'homme et du citoyen, qui proclame l'interdiction du travail forcé, n'était alors pas encore adoptée¹ et le Code pénal prévoyait encore des sanctions pour oisiveté². Pour mettre en œuvre la loi de 1991, le Fonds d'État pour l'emploi, financé par le budget de la République, les budgets régionaux et locaux et les contributions obligatoires des employeurs, a été créé. C'est ainsi que les principes de l'assurance chômage ont été posés en Russie. Le système d'assurance chômage a été maintenu jusqu'en 2001, date à laquelle les cotisations au Fonds pour l'emploi ont été supprimées.

Ces dernières années, le ministère du Travail a soulevé à plusieurs reprises la question du rétablissement du système d'assurance chômage. Toutefois, les employeurs n'ont pas soutenu cette initiative, qui n'a, de fait, pas été retenu dans la nouvelle loi. Qu'est-ce qui a donc changé ?

I - LA RÉ-ÉDITION DES ANCIENNES RÈGLES EN MATIÈRE DE CHÔMAGE

À première vue, il peut sembler que les règles de base antérieures ont été transférées dans la nouvelle loi sans changements significatifs. Le montant des allocations de chômage et les modalités de leur versement restent les mêmes, ainsi que les critères de détermination d'un emploi convenable, les citoyens en âge de préretraite conservent leur statut particulier, etc.

- 1 La Déclaration a été adoptée par le Soviet suprême de la République soviétique de Russie le 22 novembre 1991.
- 2 L'article sur la responsabilité en cas d'oisiveté est devenu caduc en décembre 1991.

Cependant, une analyse des dispositifs de la nouvelle loi montre qu'il ne faut pas tirer de telles conclusions aussi hâtivement.

Les règles générales de détermination des allocations de chômage restent en vigueur. L'article 44 de la loi de 2023 contient une disposition importante concernant la revalorisation des montants maximum et minimum de l'allocation de chômage. Ainsi, le 1^{er} février de chaque année, ces montants seront indexés sur la base de l'inflation du coût de la vie enregistrée l'année précédente. Jusqu'au 1^{er} janvier 2024, la loi ne prévoyait pas de revalorisation obligatoire des allocations, ce qui permettait au gouvernement de ne pas augmenter le montant des prestations. Par exemple, les allocations de chômage minimales et maximales pour 2023 ont été fixées au même niveau qu'en 2022 - respectivement 1 500 et 12 792 roubles (équivalent à 15 et 128 euros), bien que l'inflation en 2022 ait été de près de 12% selon les données officielles³.

La liste des personnes ayant droit au versement d'allocations pendant 6 mois par an, a été étendue aux entrepreneurs individuels, agriculteurs et aux citoyens exerçant une activité indépendante. Ces personnes peuvent ainsi percevoir des allocations de chômage, dont le montant est calculé en pourcentage du salaire moyen si elles ont exercé une activité professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail pendant au moins 26 semaines au cours des 12 mois précédant le chômage. Dans le cas contraire, ces chômeurs bénéficieront de l'allocation de chômage au taux minimum pendant trois mois par an, comme auparavant.

L'allocation n'est versée qu'aux personnes reconnues comme étant au chômage. L'une des conditions de cette reconnaissance est que le bureau du Service de l'emploi ne soit pas en mesure de leur fournir un emploi convenable. L'article 4 de la loi de 1991 prévoyait expressément que le travail impliquant un changement de résidence sans l'accord du demandeur d'emploi, ainsi que le travail dans des conditions non conformes aux normes d'hygiène et de santé, ou rémunéré en dessous du minimum vital de la région, n'était pas approprié. Ces garanties essentielles n'ont pas été reprises dans la nouvelle loi.

Par ailleurs, les dispositions spéciales pour les chômeurs en âge de pré-retraite⁴ sont généralement maintenues. Toutefois, pour bénéficier d'une retraite avant l'âge légal, le préretraité doit justifier non seulement de la durée de cotisation requise, mais aussi de la valeur minimale du coefficient de pension individuelle⁵.

3 Données du site officiel de la Banque centrale de Russie : https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/43670/CPD_2022-12.pdf

4 Pour plus d'informations sur ce sujet, voir « Actualité juridique internationale », *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, n°2019/1, p. 206 : <https://journals.openedition.org/rdctss/1686>

5 Le coefficient de pension individuelle est un indicateur reflétant le montant des cotisations versées par l'employeur pour le compte du salarié. Plus cet indicateur est élevé, plus le montant de la pension est important. Un salarié ne peut pas accumuler plus de 10 points de coefficient par an. Pour prendre sa retraite en 2024, un salarié doit accumuler au moins 28,2 points de coefficient de pension individuelle. Le coefficient minimum pour la retraite à partir de 2025 sera de 30 points.

II - UNE APPROCHE PLANIFIÉE DE L'AIDE À L'EMPLOI

À partir du 1^{er} janvier 2025, des plans individuels de réinsertion professionnelle seront mis en place. Ces plans seront établis pour chaque demandeur d'emploi par le Service de l'emploi sur la base du profil du travailleur (détermination de son groupe professionnel) et contiendra des informations portant sur les emplois susceptibles de lui convenir, les modalités des mesures de soutien, les dates de versement des allocations, les dates de rendez-vous avec un agent de l'emploi, etc.

On peut supposer qu'une approche individualisée permettra d'augmenter l'efficacité des services publics de l'emploi, qui est assez relative à l'heure actuelle⁶. Cependant, il est trop tôt pour faire de telles prévisions pour les raisons suivantes. En premier lieu, bien que le plan nécessite le consentement du demandeur d'emploi, il est établi et modifié sans la participation active de la personne concernée. Si le demandeur d'emploi n'est pas d'accord avec le plan, il doit s'adresser au bureau du Service de l'emploi pour obtenir une résolution du différend. Les désaccords non résolus sont réglés par voie administrative. L'efficacité des résultats d'une planification sans engagement est discutable.

En second lieu, l'interaction entre le demandeur et le Service de l'emploi se fait par le biais d'une plateforme numérique. La nouvelle loi vise à développer l'interaction en ligne, qui progresse activement. Actuellement, les propositions d'offres d'emploi convenables se font à l'aide de mécanismes d'intelligence artificielle sur la plateforme. Mais souvent, les offres ne répondent ni aux attentes du demandeur d'emploi, ni aux exigences d'un emploi convenable. Par exemple, un demandeur d'emploi dans le secteur de l'éducation peut recevoir comme offre d'emploi « convenable à 40% » un poste de mécanicien d'assemblage ou de mécanicien de réparation d'urgence⁷. De plus, tous les citoyens n'ont pas accès à la plateforme électronique, ainsi qu'à l'Internet⁸. L'interface de la plateforme n'est pas conçue pour une utilisation intuitive et il n'y a pas d'assistance opérationnelle pour les utilisateurs. Certaines de ces difficultés pourraient être éliminées d'ici 2025, ce qui pourrait contribuer à accroître l'efficacité de Service d'emploi.

IV - UNE NOUVELLE PRESTATION SOCIALE

La loi de 2023 prévoit un nouveau type de prestation sociale : une majoration du salaire pour les orphelins et les enfants privés de soins parentaux. Ces personnes, lorsqu'elles recherchent un emploi pour la première fois après avoir obtenu leur diplôme, reçoivent l'allocation maximale pendant six mois si elles n'ont pas atteint l'âge de 23 ans. Si le bureau du Service de l'emploi trouve un emploi pour cette

6 En 2021, 55,3% des demandeurs d'emploi ont pu trouver un emploi avec l'aide du Service de l'emploi, tandis qu'en 2022, ce chiffre atteignait 60,3% (données du site web du Service fédéral des statistiques de l'État : <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>).

7 E. N. Lishchuk et S. D. Kapelyuk, « Is it easy to become an unemployed? », *Russian Journal of Labor Economics*, n°8, 2002: <https://cyberleninka.ru/article/n/legko-li-stat-bezrabotnym> (en russe).

8 En 2022, 86,6% des ménages avaient accès à l'internet (données du site web du Service fédéral des statistiques de l'État : <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>).

personne avant l'expiration d'une période de six mois à compter de la date de son inscription au chômage, il lui accorde un supplément de salaire pour la période restant à courir jusqu'à l'expiration de la période de six mois. Le montant de la majoration est déterminé comme la différence entre le salaire moyen en vigueur dans la région à la date de l'embauche, et le montant du salaire perçu par le travailleur orphelin. Le droit à la majoration ne dépend pas de l'âge de la personne qui le demande.

Il est évident que cette mesure vise à soutenir les orphelins et les enfants laissés sans famille, dont le nombre peut augmenter considérablement dans les conditions actuelles. En revanche, elle semble insuffisante car elle est valable pour une période très courte et qu'il n'existe aucune garantie que le salaire du travailleur atteigne le niveau moyen régional pendant cette période. En outre, des documents supplémentaires doivent être présentés pour bénéficier de cette prestation. Elle n'est donc pas automatique et tous les orphelins n'y auront pas recours.

La loi de 1991 ne prévoyait pas un tel complément. En revanche, elle en prévoyait un autre, également financé par le budget fédéral ; il s'agissait de l'aide financière, à laquelle avaient droit les chômeurs ayant épuisé leurs allocations. Sous certaines conditions (présentation au rendez-vous avec des agents de l'emploi, absence d'offres de travail convenable, de travail public rémunéré ou de formation), chaque chômeur pouvait prétendre à cette aide d'un montant égal à l'allocation de chômage minimale. La période de versement de cette aide était limitée à six mois. La décision relative à son versement, basé sur les résultats de la vérification du respect des conditions susmentionnées, était prise chaque mois.

Le remplacement de l'aide financière accessible à toutes les catégories de chômeurs par un paiement supplémentaire à un nombre limité de citoyens employés est conforme à la politique d'aide ciblée proclamée par l'article 6 de la loi de 2023. Elle permettra également de réduire les coûts déjà faibles des prestations de l'État en faveur des chômeurs⁹. Bien qu'il soit impossible, en raison du manque de données publiques, de déterminer le nombre exact de personnes ayant perdu leur aide financière, le remplacement envisagé ne répond guère aux critères de justice sociale.

III - LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Le chapitre 13 de la loi 2023 est consacré à la lutte contre le travail illégal, défini comme toute activité professionnelle exercée en violation de la procédure de formalisation des relations de travail établie par la législation. La définition du travail illégal ne tient pas compte du fait que l'emploi peut être formalisé non seulement par

9 Le montant total dépensé en 2021 pour les allocations de chômage et l'aide financière aux chômeurs en Russie, était de moins de 71 milliards de roubles (moins de 710 millions d'euros) : <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>. À titre de comparaison, sur la même période en France, plus de 38 milliards d'euros ont été dépensés, pour les allocations de chômage uniquement (données de Statista : <https://fr.statista.com/statistiques/505942/repartition-depenses-assurance-chomage-par-poste-france/>).

un contrat de travail, mais aussi par un contrat civil. Cet aspect a déjà été relevé par des chercheurs¹⁰.

C'est la première fois que ce terme est inscrit dans la législation. Auparavant, l'emploi illégal était généralement interprété comme l'emploi de migrants qui n'avaient pas de permis de travail dans le pays. En revanche, on utilisait le terme « emploi informel » pour désigner les relations de travail qui n'étaient pas légalement formalisées.

Selon les statistiques, le niveau d'emploi informel en Russie est relativement stable. Pour l'emploi non agricole, il n'a pas dépassé 17,4% entre 2015 et 2022, et n'est pas allé en deçà de 15,8%¹¹.

La loi de 2023 établit les bases d'une approche systématique de la lutte contre l'emploi informel. Elle prévoit l'élaboration, par le gouvernement, d'un plan de mesures visant à lutter contre ce phénomène et la mise en place, dans chaque région, de commissions spéciales chargées de lutter contre le travail illégal. Ces commissions sont autorisées à traiter les données personnelles, y compris d'ordre fiscales, obtenues auprès des autorités nationales et locales. La liste de ces données sera fixée au niveau fédéral par les ministères compétents.

À partir du 1^{er} janvier 2025, un registre public des employeurs identifiés comme employant illégalement des travailleurs sera tenu à jour. On peut supposer que l'inclusion d'un employeur dans cette liste affectera sa capacité à répondre aux appels d'offres de marchés publics.

La loi de 2023 ne prévoit pas de sanctions supplémentaires pour le travail illégal. Depuis 2013, elles sont précisées par le Code des infractions administratives, qui ne contient pas le terme de « travail illégal ». Selon ce Code, l'amende pour un employeur qui ne formalise pas les relations de travail, ou qui conclut un contrat civil au lieu d'un contrat de travail, peut aller de 5 000 à 10 000 roubles¹² (pour une personne physique) ou de 50 000 à 100 000 roubles¹³ (pour une personne morale). Le montant de l'amende est majoré si l'employeur a déjà été poursuivi pour une infraction similaire. Une sanction distincte, sous la forme d'une amende atteignant 20 000 roubles¹⁴, peut être imposée au chef d'entreprise. Un dirigeant qui enfreint les règles des relations de travail pour la deuxième fois, après avoir été condamné à une amende, peut être disqualifié pour une période jusqu'à trois ans. Indépendamment du règlement de l'amende, l'employeur est tenu de rétablir les droits du salarié à l'égard duquel la faute a été commise.

Ces sanctions sont importantes. Cependant, leur application n'affecte pas le niveau de l'emploi informel. L'avenir nous montrera si le fonctionnement des nouvelles commissions aura un impact sur ce niveau.

10 Voir par exemple S. Kh. Dzhioev, « Problems of development of employment legislation », *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, n°6, 2023 (DOI: 10.17803/2311-5998.2023.106.6.158-167) : <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-zakonodatelstva-o-trudovoy-zanyatosti> (en Russe).

11 <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>

12 Equivalent à de 50 à 100 euros.

13 Equivalent à de 500 à 1 000 euros.

14 Equivalent à 200 euros.

Conclusion

Bien que la nouvelle loi sur l'emploi ait préservé la nature non assurantielle des indemnités de chômage, son adoption n'a pas encore eu d'incidence sur le montant des allocations. La règle sur l'indexation de l'allocation basée sur le niveau d'inflation est incontestablement un progrès.

La suppression des règles relatives à l'assistance financière aux chômeurs qui n'ont pas droit aux allocations de chômage est sans aucun doute un élément négatif de la réforme.

En général, le niveau d'accessibilité des garanties prévues par la loi n'a pas augmenté. Cela est dû non seulement à la nouvelle formulation des normes existantes, mais aussi au développement de l'interaction en ligne entre les demandeurs d'emploi et le Service de l'emploi.

Le nouveau sens donné au terme « emploi illégal » peut conduire à une interprétation ambiguë des normes. Il est prématuré de prédire l'efficacité des nouvelles mesures visant à lutter contre ce type d'emploi.