



DOSSIER DE SYNTHÈSE

L'INDEMNISATION DES FRONTALIERS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Décembre 2021

Un travailleur frontalier est une personne qui exerce son activité dans un État autre que son État de résidence où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. En 2018, **455 000 travailleurs frontaliers résident en France**. Par l'application de la réglementation européenne qui s'applique aux pays de l'Espace économique européen et à la Suisse, le travailleur frontalier qui perd son emploi dans un de ces États est indemnisé par les institutions compétentes de son État de résidence. Il bénéficie donc de droits au chômage identiques à ceux qu'il aurait perçus s'il avait exercé son activité en France.

En 2020, **80 000 allocataires sont indemnisés avec un droit frontalier** : 60 % ont perdu un contrat en Suisse (soit 50 000 personnes environ), 21 % au Luxembourg (17 000), 10 % en Allemagne (8 000), 9 % en Belgique (7 000). Les autres, très peu nombreux, travaillaient essentiellement en Espagne ou en Italie.

Chaque année, les dépenses d'indemnisation versées par l'Unédic envers les allocataires frontaliers sont très supérieures aux remboursements des pays frontaliers vers le régime et ce déséquilibre progresse régulièrement. En 2020, ce solde atteint 924 M€ (1,1 Md€ de dépenses pour 197 M€ remboursements). Le surcoût total cumulé pour l'Unédic de l'indemnisation des frontaliers depuis 2011 s'élève à 6,4 Md€.

La présente note a pour objectif de dresser un bilan de l'indemnisation par l'Unédic des allocataires frontaliers :

- spécificités de l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers,
- accords sur l'indemnisation chômage des frontaliers et mécanismes de remboursements entre la France et les États européens,
- profil des allocataires frontaliers,
- bilan financier pour l'Unédic.

1. QU'EST-CE QU'UN TRAVAILLEUR FRONTALIER ?

Définition

Un travailleur frontalier est une personne qui exerce son activité dans un État autre que son État de résidence où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Ouvrir un droit en tant que frontalier à l'Assurance chômage en France

Le travailleur frontalier qui perd son emploi dans un des États membres européens, en Suisse est indemnisé par les institutions compétentes de son État de résidence. S'il ouvre un droit de cette manière (on nommera cela un « droit frontalier »), on considère qu'il a ouvert un droit en tant que frontalier. Les droits qu'il ouvre en France de cette manière sont identiques à ceux qu'il aurait obtenu en travaillant en France (*Encadré 1*).

Exemple :

- une personne résidant à Annecy, travaillant pour une entreprise en Suisse et rentrant à Annecy tous les soirs est considérée comme un travailleur frontalier ;
- si cette personne perd son emploi en Suisse, elle est éligible à l'Assurance chômage française (et non suisse) car elle réside et rentre en France tous les soirs : elle peut s'inscrire à Pôle emploi et ouvrir des droits au chômage sous les mêmes conditions que les travailleurs de l'Hexagone, c'est-à-dire basés sur les contrats et les salaires qu'elle aura perçus en Suisse.

A noter

- Un travailleur frontalier dont l'ancien employeur se situe dans un État membre de l'UE/EEE ou en Suisse ne peut prétendre à des dispositifs spécifiques tels que le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), dont l'obligation de proposition ne s'impose qu'aux employeurs situés dans le champ d'application territorial de l'assurance chômage.
- Pour l'étude des droits au dispositif de maintien de l'indemnisation jusqu'à la perception d'une retraite à taux plein, s'agissant des demandeurs d'emploi ayant effectué une partie de leur carrière dans l'Espace Economique Européen (EEE) ou la Suisse, le régime d'assurance chômage ne peut prendre en compte, pour la recherche du taux plein, les périodes effectuées dans un autre État dès lors que la pension de retraite y est liquidable. En effet, les périodes validées par les régimes de retraite des États membres et de la Suisse ne sont communiquées à Pôle emploi par la CNAV que lorsque la pension de retraite a été effectivement liquidée dans l'État concerné. Il faut donc attendre que la pension de retraite ait été liquidée dans l'État concerné pour que les périodes validées soient communiquées par la CNAV à Pôle emploi ¹.

ENCADRÉ 1

Ne pas confondre « *droit frontalier* » et « *totalisation des droits d'un salarié ayant travaillé à l'étranger* »

Droit frontalier : un travailleur perd son emploi dans son État d'emploi et demande ses droits au chômage dans l'État où il réside et où il rentrait au moins une fois par semaine.

Totalisation des droits : si après avoir perdu un travail dans un État d'emploi étranger (EEE ou Suisse), un salarié travaille en France, son État de résidence, alors lorsqu'il arrive au chômage, il peut « totaliser » ses droits à l'assurance chômage acquis dans les deux pays. Il ouvrira un droit prenant en compte les heures de travail effectuées dans les deux États et ses revenus perçus en France uniquement. A noter qu'en 2020, environ 4 600 allocataires ont totalisé de cette façon des droits à l'assurance chômage française.

¹ Une période est dite liquidable lorsqu'elle peut être prise en compte pour le calcul de la retraite et liquidée lorsqu'il a été demandé à percevoir la pension correspondante.

Les pays frontaliers avec la France

Si la France partage sa frontière avec huit pays limitrophes, les actifs frontaliers travaillent principalement en Suisse (60 %), au Luxembourg (21 %), et dans une moindre mesure en Allemagne (10 %), en Belgique (9 %). Ils sont très peu nombreux à travailler en Espagne (1 %) ou en Italie (~1 %), principalement du fait d'une accessibilité géographique plus difficile et d'une situation économique moins attractive². C'est pourquoi ces deux pays ne sont pas inclus dans la suite de l'étude. Par ailleurs, les Monégasques cotisant à l'Assurance chômage au même titre que les Français, ils ne sont pas considérés frontaliers. De fait, les Français qui travaillent à Monaco n'entrent donc pas dans le champ de l'étude³. Les actifs frontaliers résidant en France sont au nombre de 455 000 en 2018⁴.

A la suite du Brexit, depuis le 1^{er} janvier 2021, l'accord de commerce et de coopération entre l'Union Européenne et le Royaume-Uni exclut les dispositions spécifiques applicables aux travailleurs frontaliers. L'accord prévoit que les périodes de travail accomplies au Royaume-Uni pourront, sous certaines conditions, être prises en compte pour le calcul des droits à l'assurance chômage en France.

Lieu de résidence des frontaliers

Les frontaliers suisses habitent pour la plupart en Haute-Savoie (74), dans le Haut-Rhin (68) et dans une moindre mesure dans le Doubs (25) et dans l'Ain (01). Les frontaliers luxembourgeois habitent en Meurthe-et-Moselle (54) et en Moselle (57), ce dernier département accueille aussi des frontaliers allemands présents également dans le Bas-Rhin (67). Les frontaliers belges résident quant à eux dans le Nord (59), les Ardennes (08) et également en Meurthe-et-Moselle (54).

Statut du frontalier en télétravail depuis son pays de résidence

Selon les règlements CE n° 883/2004 (voir *Partie 2*) et n°987/2009 : si l'activité télétravaillée représente plus de 25 % du temps de travail (soit plus d'un jour par semaine) alors les employeurs devront verser des cotisations sociales à l'État de résidence.

Dans le cadre des mesures d'urgence prises en Europe au regard de la crise sanitaire (depuis mars 2020), les pays frontaliers avec la France ont, selon les périodes, durci les conditions d'entrée sur leur territoire, ce qui a eu pour conséquence de renforcer le télétravail. Le temps de la crise sanitaire, il a été convenu entre la France et les pays frontaliers que ces heures effectuées dans l'État de résidence sont considérées comme du travail effectué sur le lieu de travail de l'État frontalier⁵.

² Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2013.

³ Nous nous concentrons sur l'Allemagne, la Suisse, la Belgique et le Luxembourg et nous dénommerons l'État d'emploi par « pays frontalier » ou « État Frontalier ».

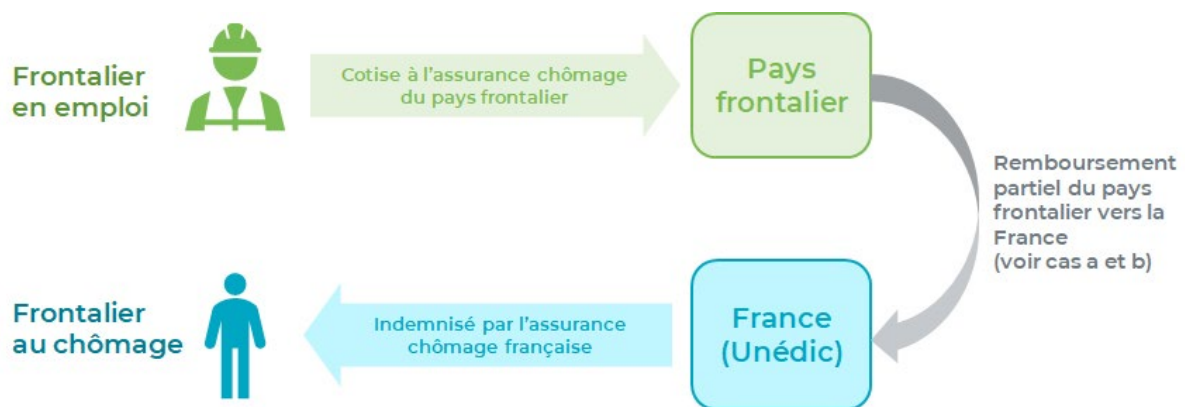
⁴ Source : INSEE

⁵ [Proposition de résolution n° 4276 visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers](#)

2. MÉCANISMES DE REMBOURSEMENTS ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS FRONTALIERS

Un allocataire frontalier ouvrant un droit à l'assurance chômage française aura cotisé dans un autre pays. Pour compenser le manque de cotisation dans le pays de résidence s'il ouvre des droits, plusieurs mécanismes ont défini les règles de remboursement entre la France et les pays concernés (*Schéma 1*).

SCHEMA 1 - CIRCUIT DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION D'UN FRONTALIER



Source : Unédic

Depuis le 1^{er} mai 2010, en application du règlement (CE) n°883/2004, l'État frontalier rembourse 3 mois d'indemnisation perçues par l'allocataire frontalier à l'État de résidence⁶. Cette durée de remboursement peut être étendue à 5 mois lorsque le frontalier a travaillé plus de 12 mois dans l'État frontalier au cours des 24 derniers mois.

Cas a : principes de remboursement avec la Suisse

Comme les frontaliers français travaillent en majorité en Suisse, avant 2009 la Suisse est le seul pays avec lequel la France avait un accord sur le remboursement des cotisations, à hauteur de 90 %. L'accord de convention franco-suisse du 14 décembre 1978, qui avait instauré un système de rétrocession réciproque des contributions, a pris fin au 31 mai 2009. Depuis le 1^{er} avril 2012, la Suisse applique les règles de remboursement fixées par le règlement (CE) n°883/2004.

Cas b : principes de remboursement avec les États de l'Espace Economique Européen

Avant 2010, il n'y avait aucun remboursement entre pays membres de l'EEE. Le règlement (CE) n°883/2004 s'applique depuis le 1^{er} mai 2010, à l'exception toutefois du Luxembourg qui bénéficie d'une dérogation et reste à 3 mois de remboursement quelle que soit la durée de travail.

La durée d'indemnisation des allocataires frontaliers dépasse dans les faits largement les 5 mois maximum remboursés par le pays d'emploi. Il en résulte chaque année un surcoût pour l'Unédic, c'est-à-dire un écart, important, entre les dépenses d'allocations et les remboursements, qui leur sont inférieurs (voir *Partie 4*)⁷. Un projet de révision de la réglementation de l'Union Européenne relative à la coordination de la sécurité sociale est en cours.

⁶ Dans la limite des droits que l'allocataire auraient ouvert dans l'État d'emploi.

⁷ Les remboursements sont aussi limités par l'indemnisation qu'aurait perçu l'allocataire dans le pays frontalier

Processus de facturation des remboursements demandés aux pays frontaliers

En France, c'est Pôle Emploi Services (PES) qui demande aux pays frontaliers les remboursements selon le règlement n°883/2004. Une fois que les allocataires frontaliers concernés ont perçu 3 ou 5 mois d'indemnisation, selon le montant qui peut être remboursé, le remboursement les concernant est facturé aux États d'emploi dans un délai de 6 à 12 mois⁸. Les États membres disposent alors d'un délai de 18 mois pour rembourser l'État de résidence

La coopération entre les institutions françaises et étrangères permet de sécuriser la mise en œuvre opérationnelle de la procédure de remboursement.

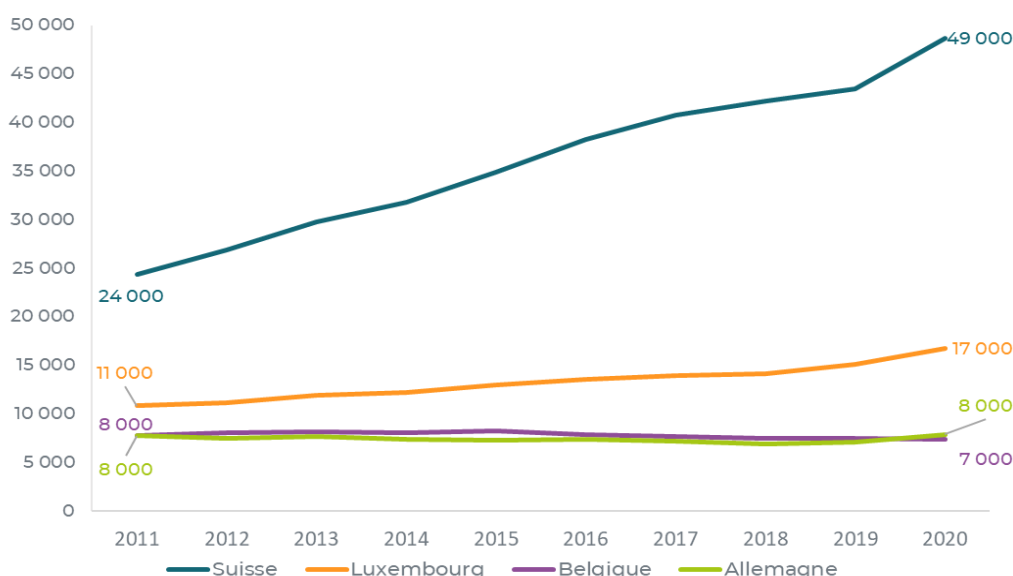
3. LES ALLOCATAIRES FRONTALIERS ET LEUR INDEMNISATION

En 2020, **80 000 allocataires sont indemnisés avec un droit frontalier**, soit une augmentation de 59 % par rapport à 2011 (*Graphique 1*).

En effet, depuis 2011, on observe une augmentation des allocataires indemnisés à Pôle emploi après avoir occupé un emploi frontalier en Suisse (49 000 mandatés en 2020 contre 24 000 en 2011) et au Luxembourg (17 000 en 2020, contre 11 000 en 2011). Ces deux pays concentrent à eux deux **80 % des mandatés en 2020** pour les frontaliers. La hausse du nombre des frontaliers suisses et luxembourgeois ces dernières années peut s'expliquer en partie par l'attractivité des salaires et par une hausse moins importante de travailleurs frontaliers⁹.

Entre 2011 et 2020, le nombre de frontaliers ayant travaillé en Allemagne et en Belgique s'inscrivant à Pôle emploi reste autour de 7 500 par an.

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE ANNUEL D'ALLOCATAIRES FRONTALIERS, SELON LE PAYS FRONTALIER



Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires présents (mandatés) dans l'année observée et ayant ouvert un droit entre 2011 et 2020 selon le règlement (CE) n°883/2004 et le règlement (CE) n°1408/71

⁸ La demande est présentée dans un délai de six mois suivant la fin du semestre civil au cours duquel le dernier paiement des prestations de chômage, dont le remboursement est demandé, a été effectué.

⁹ Entre 2015 et 2018, le nombre de travailleurs frontaliers augmente de 17 000 (INSEE) contre 5 000 allocataires frontaliers (FNA).

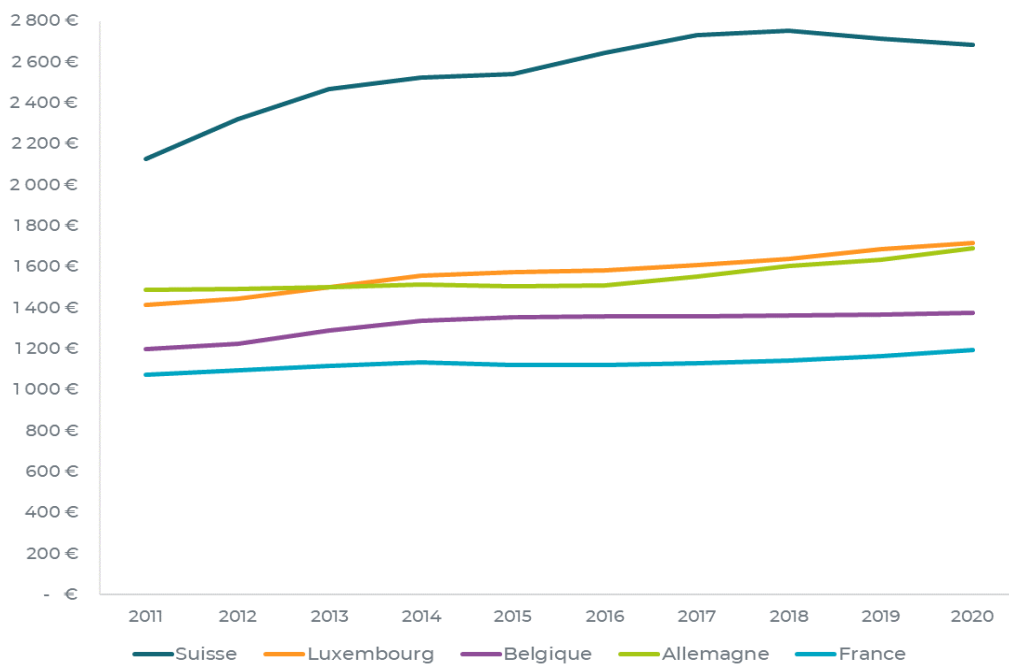
Qui sont les frontaliers allocataires de l'Assurance chômage ?

Les allocataires frontaliers sont principalement des hommes et sont plus jeunes que la population active française dans son ensemble. Ils ont des niveaux de diplôme équivalents aux autres allocataires français. Les allocataires frontaliers avec l'Allemagne font exception, étant moins diplômés que l'ensemble des allocataires et plus âgés que la population active française (la majorité d'entre eux ayant plus de 50 ans)¹⁰.

Les frontaliers sont mieux indemnisés en moyenne que les allocataires ayant perdu des contrats en France.

Etant donné que les salaires suisses sont en moyenne plus élevés que dans l'Hexagone, les allocataires frontaliers avec la Suisse sont mieux indemnisés en moyenne : 2 700€ à fin 2020 face à 1 200€ pour les allocataires non frontaliers. Les frontaliers avec l'Allemagne et le Luxembourg atteignent 1 700€ à fin 2020 et les frontaliers avec la Belgique eux sont à 1 400€ (*Graphique 2*). Concernant la Suisse, l'indemnisation est aussi impactée par les mouvements de taux de change Euro/Franc suisse.

GRAPHIQUE 2 - ALLOCATION MENSUELLE BRUTE MOYENNE THEORIQUE, SELON LE PAYS FRONTALIER



Note : l'allocation mensuelle théorique correspond à l'allocation journalière brute à l'ouverture de droits multipliée par 30,41 (365/12).

Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocation mensuelle à l'ouverture de droits entre 2011 et 2020

¹⁰ Unédic, *Les allocataires frontaliers : quel profil ? Quelles caractéristiques d'indemnisation ?*, mai 2020

4. BILAN FINANCIER POUR L'UNÉDIC

Dépenses et remboursements au titre de l'indemnisation des frontaliers

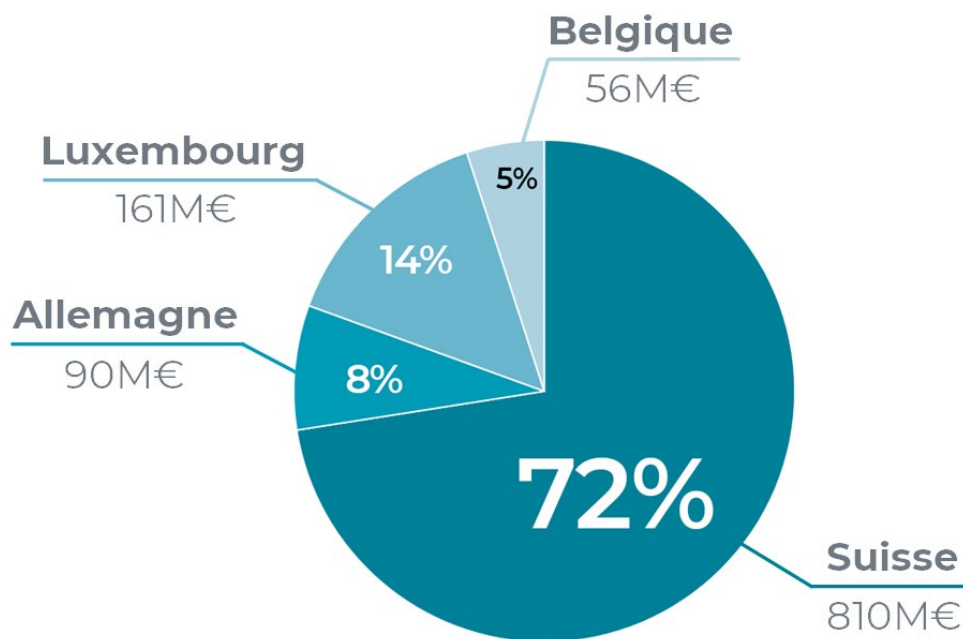
Les quatre principaux pays d'emploi des frontaliers (Suisse, Luxembourg, Allemagne et Belgique) représentent plus de 99 % des dépenses d'indemnisation au titre des frontaliers chaque année.

La part des dépenses d'indemnisation liée aux frontaliers suisses est la plus importante, en lien avec le nombre d'allocataires et les plus hauts salaires. Depuis 2011, les dépenses liées à leur indemnisation ont doublé (688 M€ en 2019 contre 303 M€ en 2011), de même pour le Luxembourg (131 M€ en 2019 contre 78 M€). En 2019, le surcoût lié aux frontaliers pour ces quatre pays est de 708 M€ (soit au total 710 M€ sur l'ensemble des pays frontaliers, comprenant l'Espagne) (voir détail en *Annexe*).

En 2020, la crise sanitaire a accentué les dépenses pour les frontaliers suisses et luxembourgeois qui sont respectivement de 800 M€ et 160 M€, représentant respectivement 72 % et 14 % de l'indemnisation des frontaliers (*Graphique 3*). Les dépenses liées à l'Allemagne et à la Belgique stagnent depuis 2011, tout comme le nombre d'allocataires frontaliers de ces pays (*Encadré 2*).

Finalement, pour ces 4 pays concernés, le surcoût lié aux frontaliers a augmenté de 70 % depuis 2011, pour atteindre 921 M€ à fin 2020 (soit au total 924 M€ sur l'ensemble des pays frontaliers, comprenant l'Espagne).

GRAPHIQUE 3 - RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION SELON LES PRINCIPAUX PAYS EN 2020



Source : FNA, Calculs Unédic

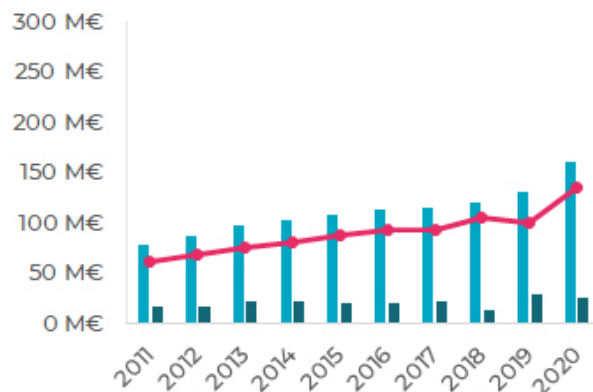
Champ : dépenses en indemnisation au titre des allocataires selon le pays frontalier d'emploi

GRAPHIQUE 4 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES, DES REMBOURSEMENTS D'INDEMNISATION ET SURCÔÛT TOTAL SELON LE PAYS D'EMPLOI

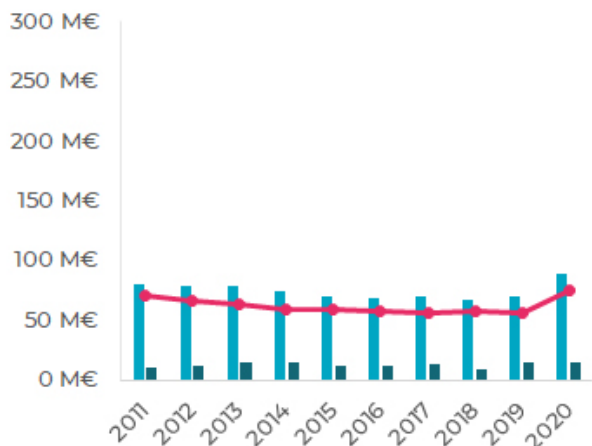
Suisse (Surcôût en 2020 : 667 M€)



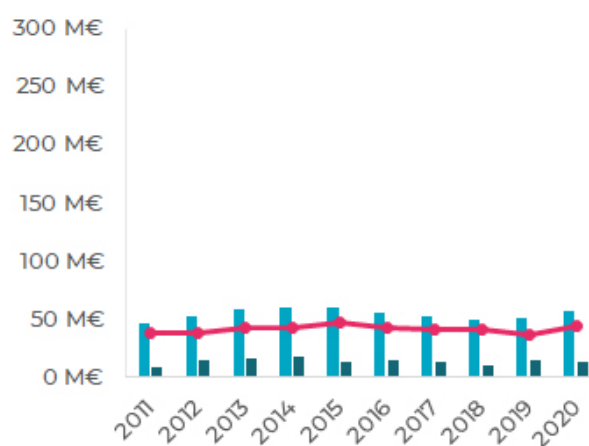
Luxembourg (Surcôût en 2020 : 135 M€)



Allemagne (Surcôût en 2020 : 75 M€)



Belgique (Surcôût en 2020 : 44 M€)



Ensemble des pays (Surcôût en 2020 : 924 M€)



LÉGENDE

En turquoise

Dépenses d'indemnisation sur l'année

En bleu foncé

Remboursements demandés au cours de l'année

En rouge

Différence entre dépenses et demandes de remboursements

Source : FNA, Calculs Unédic ; SISF, Pôle emploi

Champs : dépenses en indemnisation au titre des frontaliers de 2011 à 2020 (FNA) ; demandes de remboursements émises par la France aux États frontaliers de 2011 à 2020 (SISF, Pôle emploi)

ENCADRÉ 2**Indemnisation durant la crise sanitaire**

En 2020, le nombre d'allocataires frontaliers indemnisés a augmenté pendant la crise sanitaire, à l'exception de la Belgique.

Précédent pays d'emploi du frontalier	Suisse	Luxembourg	Belgique	Allemagne	Total
Augmentation du nombre d'allocataires frontaliers	+12 %	+11 %	-1 %	+12 %	+10 %

Source : FNA, calculs Unédic

Champ : nombre d'allocataires ayant au moins un jour d'indemnisation en tant que frontalier

La crise a aussi contribué à augmenter d'environ deux semaines la durée du droit consommé.

Néanmoins, les remboursements demandés aux pays frontaliers n'ont pas augmenté en proportion. Ainsi, en 2020 le surcoût concernant les allocations frontalières est plus important encore qu'il ne le fût en 2019.

Précédent pays d'emploi du frontalier	Suisse	Luxembourg	Belgique	Allemagne	Total
Surcoût pour l'Unédic en 2020 (en M€)	666	135	44	75	921
Augmentation par rapport à 2019 (en M€)	+153	+34	+7	+19	+214

Source : FNA, SISF, Pôle emploi. Calculs Unédic

Champ : dépenses en indemnisation des allocataires frontaliers selon le pays d'emploi défini à l'ouverture de droit et remboursements demandés aux pays frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne) entre 2019 et 2020

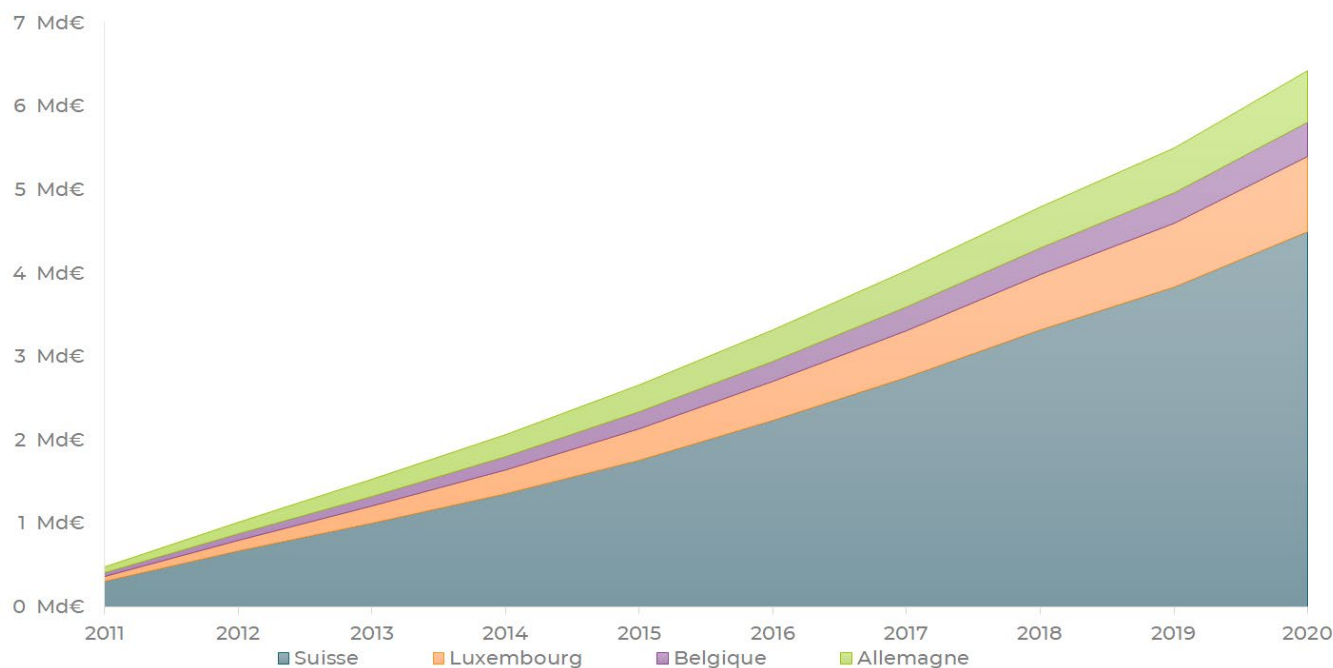
Surcoût cumulé depuis 2011

A fin 2020, les dépenses cumulées liées aux frontaliers depuis 2011 atteignent 8 Md€, l'ensemble des demandes de remboursements cumulées sur cette même période atteint 1,6 Md€ portant ainsi le solde global sur cette période à **6,4 Md€** pour les quatre principaux pays sur 54,6 Md€ d'endettement global fin 2020¹¹ (*Graphique 5*).

En moyenne, la part du remboursement demandé au pays d'emploi du frontalier par rapport aux indemnisations versées aux frontaliers est plus importante pour la Suisse 23 % et la Belgique 24 % (*Graphique 6*).

¹¹ Dépenses et remboursements concernant les frontaliers issus de la Suisse, le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne.

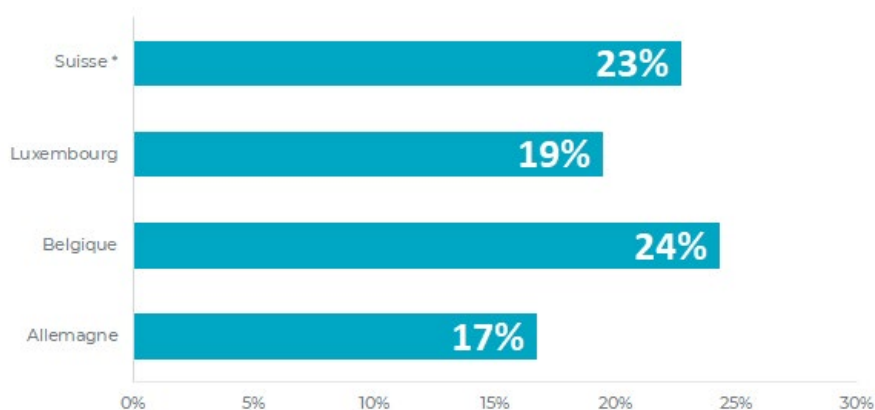
GRAPHIQUE 5 - SOLDE CUMULÉ PAR PAYS AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS ENTRE 2011 ET 2020



Source : FNA, SISF, Calculs Unédic

Champ : dépenses en indemnisation des allocataires frontaliers selon le pays d'emploi défini à l'ouverture de droit et remboursements demandés aux pays frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne) entre 2011 et 2020

GRAPHIQUE 6 - RATIO MOYEN DES REMBOURSEMENTS SUR LES DÉPENSES D'INDEMNISATION AU TITRE DES ALLOCATIONS SERVIES AUX FRONTALIERS - MOYENNE 2011-2020



Source : FNA, SISF, Calculs Unédic

Champ : dépenses en indemnisation des allocataires frontaliers selon le pays d'emploi défini à l'ouverture de droit et remboursements demandés aux pays frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne) entre 2011 et 2020. Pour la Suisse ce sont les remboursements et les dépenses pris en compte entre 2013 et 2020 étant donné qu'il n'y avait pas d'accord avec la France entre 2009 et 2012

ANNEXE

DÉTAIL DES PRESTATIONS ET DEMANDES DE REMBOURSEMENTS POUR LES PAYS SUIVIS DEPUIS 2012

Pays	Année	Masse des prestations versées par la France au titre du RAC (en M€)	Montant des remboursements demandés par la France (en M€)	Ecart masse des prestations versées par la France / montant des remboursements demandés par la France
SUISSE (1)	2012	370	3	-368
	2013	444	107	-337
	2014	486	131	-355
	2015	526	120	-406
	2016	622	144	-477
	2017	680	161	-519
	2018	683	118	-565
	2019	688	174	-514
	2020	810	143	-667
ALLEMAGNE	2012	78	12	-66
	2013	78	14	-64
	2014	75	15	-59
	2015	70	12	-59
	2016	68	11	-57
	2017	70	13	-56
	2018	67	9	-58
	2019	71	14	-56
	2020	90	14	-75
LUXEMBOURG (2)	2012	87	18	-69
	2013	98	22	-77
	2014	104	23	-81
	2015	109	21	-88
	2016	114	20	-93
	2017	116	22	-94
	2018	120	14	-106
	2019	131	30	-101
	2020	161	27	-135
BELGIQUE	2012	52	15	-37
	2013	58	15	-43
	2014	60	18	-43
	2015	60	14	-47
	2016	56	14	-42
	2017	52	12	-40
	2018	50	9	-40
	2019	51	14	-37
	2020	56	12	-44
ESPAGNE	2012	4	1	-3
	2013	5	1	-4
	2014	5	1	-4
	2015	4	1	-3
	2016	4	1	-3
	2017	3	1	-3
	2018	3	1	-2
	2019	3	1	-2
	2020	4	1	-3
TOTAL	2012	591	48	-543
	2013	684	160	-524
	2014	729	188	-541
	2015	769	167	-602
	2016	863	191	-672
	2017	921	209	-711
	2018	922	151	-771
	2019	944	234	-710
	2020	1 120	197	-924

(1) La Suisse applique le règlement CE n° 883/2004 depuis le 1^{er} avril 2012.

(2) Le Luxembourg bénéficie d'une dérogation s'agissant des 5 mois de remboursement à effectuer lorsque le travailleur frontalier a travaillé au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois. L'application et la durée de cette période peuvent faire l'objet d'un accord bilatéral entre la France et le Luxembourg (Règlement CE n° 883/2004, art. 86).



L'INDEMNISATION DES FRONTALIERS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Décembre 2021

Direction des Etudes et Analyses &
Direction des Affaires Juridiques et
Institutionnelles

Unédic

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

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