

Analyses

LES MODALITÉS DE CALCUL DE L'ALLOCATION CHÔMAGE EN EUROPE

COMPARAISONS EUROPÉENNES

Juillet 2021

Unédic

Propos liminaires¹

Les décrets n°2021-346 du 30 mars 2021 et n°2021-730 du 8 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage prévoyaient de nouvelles modalités de calcul de l'allocation chômage à compter du 1er juillet 2021.

Une ordonnance du 22 juin 2021 du Conseil d'Etat, saisi en urgence, est venue suspendre l'entrée en vigueur de ces mesures, sans pour autant statuer sur le fond. Une décision du Conseil d'Etat est donc attendue dans les prochains mois afin de déterminer si et dans quelles conditions les nouvelles modalités de calcul de l'allocation d'assurance chômage pourront s'appliquer.

Cette évolution, qui s'inscrirait comme une mesure majeure de la réforme d'Assurance chômage française, nous invite à la questionner au regard des pratiques européennes²:

Comment l'allocation chômage est-elle calculée chez nos voisins européens ?

- Quels sont les revenus pris en compte dans la détermination du revenu de référence ?
- Sur quelle période les revenus sont-ils pris en compte ?
- Comment passe-t-on du revenu de référence à un revenu journalier de référence ?
- Qu'est-ce que le taux de remplacement ?
- Le salaire de référence et le montant de l'allocation de chômage sont-ils plafonnés ?
- Le taux de remplacement ou le montant de l'allocation chômage varient-ils en fonction de l'âge ou de la situation familiale ?
- Le taux de remplacement ou le montant de l'allocation chômage évoluent-ils dans le temps ?

¹ La présente étude est une première approche comparative des modalités de calcul de l'allocation chômage dans 15 pays d'Europe. Les éléments d'analyse exposés dans ce cadre sont cependant présentés hors contexte, non corrélés à leur environnement d'application, aux finalités et à l'économie générale du système d'indemnisation du chômage et de protection sociale dans lequel ils s'inscrivent (solidarité socio-professionnelle ou nationale). L'Unédic s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.

² Champ de l'étude : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse. Paramètres au 1^{er} janvier 2021

Quels sont les revenus pris en compte dans la détermination du revenu de référence ?

Les revenus pris en compte sont-ils des revenus bruts ou des revenus nets ?

Le **revenu de référence** constitue la base de calcul de l'allocation de chômage. Les revenus pris en compte dans le cadre de sa détermination sont, dans la majorité des pays étudiés, des **revenus bruts**³.

Exceptions : l'Allemagne détermine l'allocation à partir d'un revenu net d'impôt et des retenues sociales. Le Danemark et la Finlande déduisent également les retenues sociales du salaire de référence avant de calculer le montant de l'allocation. La Grande-Bretagne ne prend pas en compte le revenu pour la détermination de l'allocation de chômage.

Quel type de revenus sont inclus dans le revenu de référence ?

Les revenus inclus dans le revenu de référence sont, dans la plupart des cas, des rémunérations issues d'une **activité professionnelle salariée**.

Le Danemark est le seul pays à inclure, dans le salaire de référence, des revenus provenant **d'activités professionnelle salariée et non salariée**.

A noter que la Norvège, la Suède et le Luxembourg prennent en compte d'**autres revenus** que ceux perçus directement en contrepartie du travail (**indemnités de sécurité sociale**) pour déterminer le salaire de référence.

	Base du salaire de référence	Type de revenus inclus dans le salaire de référence
France	brut	travail salarié
Allemagne	net impôt et cotisations sociales	travail salarié
Belgique	brut	travail salarié
Danemark	net cotisations sociales	travail salarié + non salarié
Espagne	brut	travail salarié
Finlande	net cotisations sociales	travail salarié
GB	-	travail salarié
Irlande	brut	travail salarié
Italie	brut	travail salarié
Luxembourg	brut	travail salarié + indemnités de maladie
Norvège	brut	travail salarié + indemnités de sécurité sociale
Pays Bas	brut	travail salarié
Portugal	brut	travail salarié
Suède	brut	travail salarié + indemnités de sécurité sociale ⁴
Suisse	brut	travail salarié

³ Les taux de cotisations sociales et la fiscalité applicables, variables selon les pays, ne sont pas abordés dans le cadre de la présente étude.

⁴ En cas de prestations versées moins d'un mois.

Sur quelle période de référence les revenus sont-ils pris en compte ?

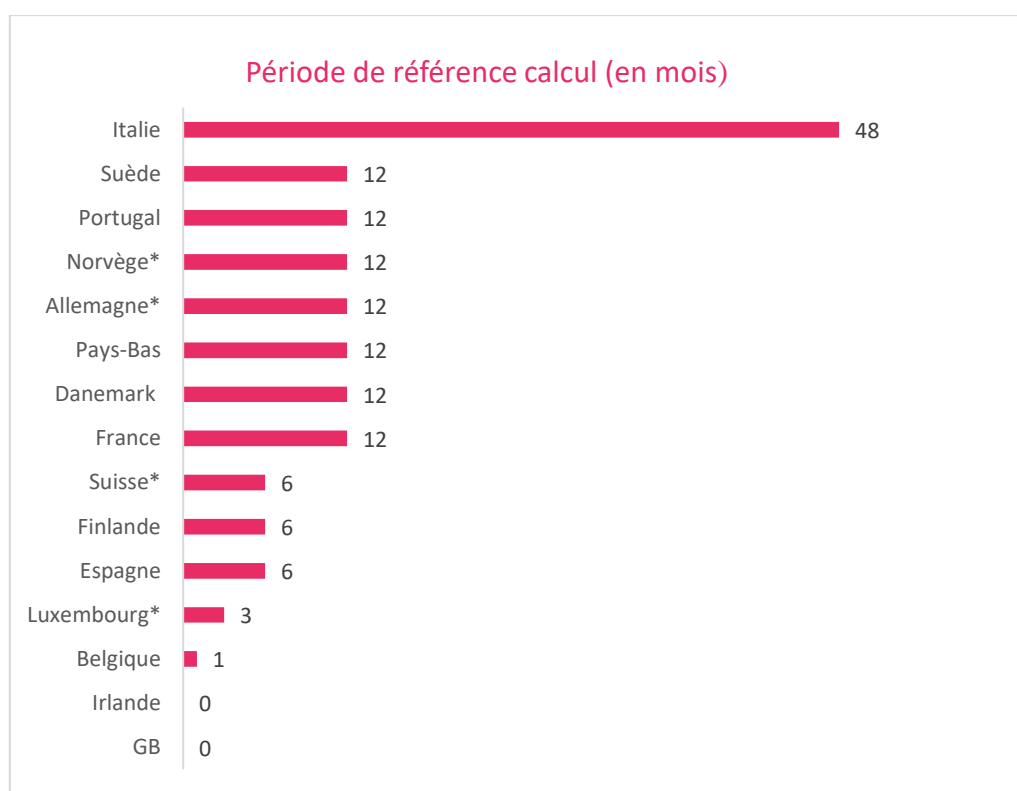
Le revenu de référence est pris en compte sur une **période de référence** constituée d'un nombre de jours variable selon les pays. Sa durée est fixe dans la plupart des systèmes étudiés.

Toutefois, dans certains pays, il est procédé à une comparaison entre le niveau du salaire de référence sur deux périodes de référence, la plus favorable étant, dans la plupart des systèmes, retenue. C'est notamment le cas de l'Allemagne qui compare le niveau du salaire de référence déterminé sur une période de référence de 12 mois et sur une période de référence de 24 mois, du Luxembourg (3 ou 6 mois), de la Norvège (12 ou 36 mois), de la Suisse (6 ou 12 mois) ou du Danemark qui sélectionne les 12 meilleurs mois sur les 24 derniers.

A noter que s'agissant du Luxembourg, la comparaison de deux périodes de référence ne visent pas à retenir la période au cours de laquelle le revenu de référence est le plus élevé mais à vérifier que le salaire de référence n'est pas d'un niveau moyen sensiblement inférieur ou sensiblement supérieur sur l'une des deux périodes comparées.

En France, les salaires sont observés sur une période de référence de 12 mois précédant la dernière fin de contrat de travail.

- **Focus réforme assurance chômage** : les nouvelles mesures en attente d'application concernent notamment un allongement de cette période de référence servant au calcul de l'allocation : il s'agirait alors de constituer le salaire de référence à partir des rémunérations salariées perçues au cours des 24 derniers mois pour les salariés âgés de moins de 53 ans et des 36 derniers mois pour les salariés âgés de 53 ans et plus.



* Comparaison possible entre deux périodes de référence (la plus favorable est retenue).

Comment passe-t-on du revenu de référence à un revenu journalier de référence ?

L'allocation chômage est, dans la majorité des pays étudiés, une allocation journalière. Son montant est calculé sur la base d'un revenu journalier de référence ou d'un salaire journalier de référence déterminé à partir du revenu ou du salaire de référence. Il est, dans la plupart des cas, obtenu en divisant le montant de référence par un certain nombre de jours, travaillés ou non, au cours de la période de référence.

Si les méthodes de calcul varient d'un pays à l'autre (cf infra), deux approches peuvent être observées :

- La première approche vise à déterminer un « **salaire moyen** » en prenant en compte les rémunérations perçues (principalement les salaires) au regard des seuls jours travaillés sur la période de référence.

Méthode de calcul d'un salaire journalier moyen : Les salaires perçus sur la période de référence sont divisés par le nombre de jours de travail effectués ayant donné lieu au versement de cotisations (les jours non travaillés ne sont, dans le cadre de ces modalités de calcul, pas pris en compte).

Cette méthode de calcul, avec des variantes propres à chaque pays, est notamment appliquée en Allemagne, en France, en Espagne ou en Suisse.

A noter que le Danemark utilise également cette approche même si salaires et revenus procurés par l'exercice d'une activité non salariée sont pris en compte dans le revenu de référence.

- La seconde approche vise à déterminer un « **revenu moyen** » en prenant en compte les rémunérations perçues au regard des jours travaillés et des jours non travaillés sur la période de référence.

Méthode de calcul d'un revenu journalier moyen : Le revenu de référence est divisé par un nombre de jours (souvent équivalent à la durée de la période de référence), qu'ils aient été travaillés ou non, afin d'obtenir un revenu journalier moyen. C'est notamment le cas dans les pays suivants :

- Au Portugal, la somme des salaires de 12 mois est divisée par un nombre de jours fixe (360) que ces derniers aient été travaillés ou non ;
- En Norvège, le revenu (revenu salarié et prestations de sécurité sociale) de l'année civile précédant la situation de chômage (ou de la moyenne annuelle des 3 dernières années civiles si le résultat est plus favorable) est pris en compte pour déterminer un revenu journalier moyen correspondant à 0,24% de ce revenu de référence (cette approche, qui ne passe pas par le calcul d'un revenu journalier de référence, équivaldrait à diviser le revenu annuel de référence par 260 et à le multiplier par le taux de remplacement) ;
- En Finlande, seuls les mois au cours desquels 18h de travail ont été effectuées sont pris en compte dans la détermination du revenu de référence. Le revenu journalier moyen est ensuite divisé par 130 (nombre de jours ouvrés au cours de la période de 6 mois) ;
- En Suède, le revenu journalier de référence est déterminé en calculant successivement un revenu moyen horaire sur 12 mois, une moyenne horaire hebdomadaire, un revenu moyen hebdomadaire et en divisant le revenu hebdomadaire moyen par 5. Les jours non travaillés sont pris en compte dans le cadre de cette méthode mais il existe une durée minimale de travail et un volume horaire minimum requis sur cette même période.

Ces deux approches aboutissent à des résultats proches lorsque le demandeur d'emploi a travaillé de manière continue au cours de la période de référence et à des niveaux d'allocation qui peuvent être très différents⁵ lorsque le demandeur d'emploi n'a pas travaillé de manière continue sur la période de référence.

En France, c'est actuellement la première approche qui est retenue puisque le salaire de référence est mis en perspective avec le nombre de jours travaillés, permettant ainsi d'obtenir un salaire journalier de référence strictement représentatif des périodes d'emploi.

⁵ Montant d'allocation inférieur dans le cadre de la seconde approche.

Toutefois, la réforme qui devait intervenir au 1er juillet 2021 concerne une évolution majeure des modalités de calcul du salaire journalier de référence, évolution se rattachant aux principes de la seconde approche : en effet, il est prévu d'obtenir un salaire journalier en divisant le salaire de référence par le nombre de jours calendaires décomptés entre le 1er jour d'emploi et le dernier jour d'emploi identifiés au cours de la période de référence de 24 mois (ou 36 mois selon l'âge du salarié). Concrètement, il s'agit d'une modalité de calcul individualisée puisque le nombre de jours retenus pour calculer le salaire journalier de référence servant au calcul de l'allocation serait variable, fonction de la durée et de la répartition des périodes d'emploi du salarié. Le revenu de référence, bien qu'uniquement constitué de salaires, serait donc apprécié au regard d'une amplitude de jours, qu'ils aient été travaillés ou non travaillés. Il convient cependant de noter que la quantité de jours non travaillés pouvant être retenue serait limitée (elle ne pourrait excéder 75% des périodes d'emploi).

	Modalités de calcul du revenu journalier de référence	Nbre alloc. / semaine
France	Salaires bruts des 12 derniers mois / nombre de jours travaillés*1,4	7
Allemagne	Salaire net des 12 derniers mois / jours d'appartenance dans la limite de 365	7
Belgique	Salaire des 4 dernières semaines / jours d'appartenance dans la limite de 24 jours	6
Danemark	Salaire des 12 meilleurs mois au cours des 24 derniers mois / 12*	5
Espagne	Salaire des 6 derniers mois / jours d'appartenance dans la limite de 180	7
Finlande	Salaire des 6 derniers mois (18h/semaine au minimum) / 130	5
GB	Forfait	
Irlande	Montant sur la base d'un barème par tranche de revenus (plus il est élevé plus l'allocation forfaitaire hebdomadaire est élevée)	5
Italie	Revenu des 4 dernières années / le nombre de semaines de cotisation * 4,33	7
Luxembourg	Salaire moyen des 3 derniers mois / jours d'appartenance dans la limite de 91	7
Norvège	0,24% du salaire annuel de référence (salaire annuel de référence / 260 x 62,4%)	5
Pays Bas	Salaire des 12 derniers mois / jours d'appartenance dans la limite de 261	5
Portugal	Salaire des 12 premiers mois de la période de 14 mois précédant le chômage/ 360	7
Suède	1/ Calcul d'un revenu moyen horaire en divisant le revenu total sur 12 mois par le nombre d'heures travaillées sur 12 mois 2/ Calcul de la moyenne horaire hebdomadaire en divisant le volume horaire total sur 12 mois par 51,96 3/ Calcul d'un revenu moyen hebdomadaire en multipliant le revenu horaire moyen par la moyenne horaire hebdomadaire 4/ Calcul du SJR en divisant le revenu moyen hebdomadaire par 5	5
Suisse	Salaire moyen des 6 derniers mois / jours d'appartenance dans la limite de 130	5

* Calcul d'un revenu mensuel de référence

Qu'est-ce que le taux de remplacement ?

A l'exception des systèmes britannique et irlandais et des régimes de base suédois et finlandais dans le cadre desquels le montant de l'allocation ne dépend pas du salaire antérieur du demandeur d'emploi, l'allocation de chômage correspond généralement à une fraction du revenu de référence obtenue après application d'un taux de remplacement.

Appliqué sur un salaire de référence brut ou net, ce taux de remplacement nominal (« théorique ») peut, selon les systèmes, varier en fonction de différents paramètres, tels que la situation familiale, l'âge de l'intéressé, la durée antérieure de cotisations ou le niveau du salaire de référence. Par ailleurs, le taux de remplacement peut être fixe tout au long de l'indemnisation ou évoluer lorsque l'allocation est soumise à une modalité de dégressivité en cours d'indemnisation.

Lorsque le montant de l'allocation dépend du salaire de référence, le taux de remplacement applicable est soit :

- **Un taux unique pour tous** (Espagne, Pays-Bas, Danemark, etc.) ;
- **Un taux déterminé, sur tout ou partie du salaire de référence**, en fonction de paramètres de redistribution variables selon les systèmes (ex : niveau du salaire de référence, situation familiale).
- C'est notamment le cas de la **France** où deux formules de calcul de l'allocation sont comparées pour retenir le résultat le plus favorable, sous réserve d'une valeur minimale, et dans la limite d'un plafond⁶ ;
- En Suisse, où un taux de remplacement plus favorable peut s'appliquer en fonction de la situation familiale ou personnelle du demandeur d'emploi ou en fonction du niveau du salaire de référence ;
- En Finlande et en Italie, où le taux de remplacement applicable est réduit à partir d'un certain niveau de salaire de référence ;
- En Allemagne et au Luxembourg où un taux de remplacement plus favorable s'applique en cas de charge de famille.

⁶ C'est ainsi qu'en France, les allocataires dont le salaire antérieur est peu élevé sont proportionnellement mieux indemnisés que les allocataires dont le salaire antérieur est plus élevé.

Le salaire de référence ou le montant⁷ de l'allocation de chômage sont-ils plafonnés ?

Tous les régimes d'assurance chômage étudiés limitent le montant de l'indemnisation en plafonnant :

- le salaire ou revenu de référence (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Suisse, Suède, Norvège) ;
- et/ou le montant de l'allocation obtenu après application du taux de remplacement au salaire de référence (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Italie, Espagne, Luxembourg, Portugal, Suède).

	Taux de remplacement	Plafond du salaire de référence	Plafond du montant de l'allocation	Plancher du montant de l'allocation
France	40,4% du SJR + 12,12 € ⁸ ou 57% du SJR	13 712 €	7 965,76 €	Formule de calcul de l'allocation journalière faisant intervenir une valeur minimale (29,58 € par jour soit 916,98 € mensuels), elle-même soumise à un plafond (75% du SJR)
Allemagne	60% ou 67% du salaire de référence net selon la situation familiale	Anciens Länder : 7 100 € Nouveaux Länder : 6 700 €	Anciens Länder : 3 021 € Nouveaux Länder : 2 887 €	non
Belgique	65% de la dernière rémunération brute les 3 premiers mois. Le montant de l'allocation diminue ensuite en plusieurs phases, en fonction de la situation familiale et du passé professionnel (ancienneté)	Plafond salarial supérieur : 2 754 € Plafond salarial intermédiaire : 2 567 € Plafond salarial de base : 2 399 € Plafond spécifique : 2 347 €	1 790 €	1 074 €, 1 111 € ou 1 357 € selon la situation familiale de l'intéressé
Danemark	90% du SJR	non	2 597 € (19 322 DKK)	non
Espagne	70% du SJR pendant 180 jours, 50% du SJR ensuite	4 070,10 €	1 153 € si aucun enfant à charge, 1 318 € si un enfant à charge 1 482 € si 2 enfants ou plus à charge	527 € si aucun enfant à charge, 705 € si enfant(s) à charge
Finlande	AC de base : 33,78€/jour, AC volontaire : montant de l'indemnité de base plus 45% de la différence entre le salaire journalier et l'indemnité de base. (si SR mensuel > 3209€, 20% de la différence sur le montant excédant)	non	90% du SJR net	726 €
GB	Forfait	-	forfait	forfait
Irlande	Forfait	-	forfait	forfait

⁷ Pour le Danemark, la Norvège, la Suède et la Suisse, les montants applicables sont convertis 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 1er trimestre 2021.

⁸ Valeur au 1er juillet 2021. Partie fixe revalorisée chaque année.

Italie	75% du salaire de référence, moins 3% chaque mois à partir du 4ème mois. Si le salaire de référence dépasse 1 227 €, le taux de remplacement s'applique sur 1 227 € + 25% de la fraction du salaire supérieur au plafond	non	1 335 €	non
Luxembourg	80% du SJR, 85% du SJR si enfant à charge	non	250% du salaire social minimum pour les 6 premiers mois (5 505 €), 200% après 6 mois (4 403 €), 150% après 12 mois (3 303 €)	non
Norvège	0,24% du revenu d'activité de l'année civile précédente ou si plus avantageux moyenne annuelle des 3 dernières années civiles (soit en moyenne 62,4% du revenu de référence)	Six fois le montant de base (608 106 NOK soit 55 687 € / an)	62,4% du plafond du salaire de référence	non
Pays-Bas	75% du SJR pendant les 2 premiers mois, puis 70%	4 858, €	75% du plafond du SJR	non
Portugal	65% du SJR pendant 180 jours (majoré de 25% dans certains cas)	non	1 097 €	438,81 €
Suède	AC de base : 49 €/jour (510 SEK / jour), AC volontaire : 80% du salaire de référence les 200 premiers jours, 70% du salaire de référence	3 434 € (33 000 SEK)	2 540 € (1200 SEK / jour, soit 115 €)	49 € / jour (510 SEK) *
Suisse	70% du SJR ou 80% du SJR dans certains cas (enfant à charge, AJ inférieure à un certain montant, invalidité)	11 247 € (12 350 CHF)	80% du plafond du salaire de référence	non

Le taux de remplacement ou le montant de l'allocation chômage varient-ils en fonction de l'âge ou de la situation familiale ?

Le taux de remplacement et le montant de l'allocation peuvent évoluer en fonction de la situation familiale du demandeur d'emploi ou de son âge :

- Le **taux de remplacement** peut ainsi être majoré en fonction des charges de famille. C'est notamment le cas au Portugal (+ 25% si couple au chômage avec enfant à charge), en Allemagne (+ 7% si enfant à charge), au Luxembourg (+ 5%), et en Suisse (+ 10%). En Belgique, la situation familiale du demandeur d'emploi conditionne le taux de remplacement et son évolution dans le temps.
- Le **montant de l'allocation** peut varier en fonction de la situation familiale du demandeur d'emploi : il est ainsi majoré d'un supplément forfaitaire par enfant et/ou personne à charge en Irlande, Finlande et Norvège, il est encadré par un plancher et un plafond dont le niveau est fonction du nombre d'enfants à charge en Espagne ou des charges de famille en Belgique.

Le montant de l'allocation peut également varier en fonction de l'âge du demandeur d'emploi : en Belgique où l'allocation est dégressive, les demandeurs d'emploi âgés de 55 ans et plus bénéficient d'un montant d'allocation non dégressif ; en Grande-Bretagne le montant forfaitaire évolue par tranche d'âge ; au Luxembourg, le montant de l'allocation est plafonné en cas de prolongation de la durée de versement.

A noter que les mécanismes redistributifs susmentionnés, appliqués au salaire de référence ou au montant d'allocation peuvent également aboutir à un taux de remplacement inférieur au taux nominal pour les salaires supérieurs à un plafond et supérieur au taux nominal pour les salaires inférieurs à un plancher.

	Variation du taux remplacement selon la situation familiale	Variation du montant selon la situation familiale	Variation du montant selon l'âge
France	non	non	non
Allemagne	+ 7%	non	non
Belgique	oui	oui (planchers et plafonds variables selon la situation familiale)	oui, exception à la dégressivité selon l'âge
Danemark	non	non	non
Espagne	non	oui (planchers et plafonds variables en fonction du nombre d'enfants à charge)	non
Finlande	non	oui	non
GB	non	non	oui
Irlande	non	oui	non
Italie	non	non	non
Luxembourg	+ 5%	non	oui
Norvège	non	oui	non
Pays Bas	non	non	non
Portugal	+ 25%	non	non
Suède	non	non	non
Suisse	+ 10%	non	non

Le taux de remplacement ou le montant de l'allocation chômage évoluent-ils dans le temps ?

Le taux de remplacement évolue dans le temps dans près de la moitié des pays étudiés. Cette dégressivité peut concerner tous les demandeurs d'emploi (avec 1 ou plusieurs paliers et des modalités variables selon les pays) ou être fonction de paramètres spécifiques :

- **Dégressivité générale du taux de remplacement** : - 3% chaque mois à partir du 4^{ème} mois d'indemnisation en Italie ; - 5% à partir du 3^{ème} mois aux Pays-Bas et à partir du 4^{ème} mois en Belgique ; - 10% après 9 mois en Suède ; - 20% après 6 mois en Espagne.
- **Dégressivité en fonction de paramètres spécifiques** : En Belgique, la dégressivité concerne le taux de remplacement (prise en compte de la situation familiale et de la durée de carrière du demandeur d'emploi) et le plafond du salaire de référence qui évolue à la baisse en fonction de la durée d'indemnisation. En France, une mesure de dégressivité du montant de l'allocation est prévue depuis le 1^{er} novembre 2019 pour les salariés justifiant d'un certain niveau de salaire. Ainsi, le montant de l'allocation chômage est réduit de 30% à compter du 8^{ème} mois d'indemnisation pour les allocataires âgés de moins de 57 ans au moment de leur perte d'emploi et dont le montant d'allocation journalière est supérieur à 85,18€. Au Luxembourg et en Suède, le montant maximal de l'allocation baisse également dans le temps.

	Evolution du taux remplacement dans le temps	Durée d'indemnisation
France	Uniquement pour les salariés âgés de moins de 57 ans et bénéficiant d'une allocation journalière > à 85,18 € L'allocation journalière est réduite de 30% maximum (plancher fixé à 85,18 €) à compter du 9 ^{ème} mois d'indemnisation (mesure en vigueur au 1 ^{er} juillet 2021)	4 à 36 mois
Belgique	65% à l'ouverture de droits, 60% (mois de chômage 4 à 6), 60% (mois de chômage 7 à 12), etc. Autres paramètres de dégressivité : salaire de référence, situation familiale, durée de carrière	48 mois puis forfait
Espagne	70% à l'ouverture de droits, 50% après 180 jours (- 20%)	4 à 24 mois
Italie	75% du salaire de référence, moins 3% chaque mois à partir du 4 ^{ème} mois	1,5 à 24 mois
Pays Bas	75% à l'ouverture de droits, 70% après 2 mois (- 5%)	3 à 24 mois
Suède	80% à l'ouverture de droits, 70% après 200 jours (- 10%)	14 ou 21 mois
Allemagne	non dégressif	6 à 24 mois
Danemark	non dégressif	24 mois
Finlande	non dégressif	14, 18 ou 23 mois
Luxembourg	Autre paramètre de dégressivité : montant maximum de l'allocation	6 à 24 mois
Norvège	non dégressif	12 ou 24 mois
Portugal	non dégressif	5 à 18 mois
Suisse	non dégressif	9 à 24 mois
GB	forfait (non dégressif)	6 mois
Irlande	forfait (non dégressif)	6 ou 9 mois