

L'indemnisation du chômage en Finlande



Juin 2022

RÉSUMÉ

L'Assurance chômage s'articule, en Finlande, autour de deux niveaux subsidiaires : un régime de base obligatoire et un régime facultatif, en cas d'adhésion à une caisse d'assurance chômage.

Le financement de ces deux régimes est assuré par le *Fonds pour l'emploi*, lequel dispose de deux types de ressources : des cotisations patronales et salariales, et des contributions publiques versées par l'État. Le régime facultatif est également financé, en partie, par les frais d'adhésion des membres des caisses d'assurance chômage. Afin de garantir un niveau de cotisations stable, le Fonds pour l'emploi verse une partie de ses ressources au *Fonds conjoncturel*, mobilisé en période de chômage élevé pour le financement des dépenses d'assurance chômage.

L'allocation chômage assure au demandeur d'emploi un revenu de remplacement s'il en remplit les conditions d'attribution et notamment la condition d'affiliation minimale fixée à 26 semaines de travail (6 mois) au cours des 28 derniers mois.

Dans le cas du régime de base, le montant de l'allocation est forfaitaire ; dans le cas du régime facultatif, le montant de l'allocation correspond à l'allocation de base augmentée d'une part proportionnelle à l'ancien salaire (45 % de la différence entre le salaire journalier de référence et l'allocation de base).

La durée d'indemnisation est de 300, 400 ou 500 jours (en fonction de la durée d'activité professionnelle et de l'âge du demandeur d'emploi).

SOMMAIRE

1. Présentation générale du système finlandais
2. Evolutions récentes du régime d'assurance chômage
3. Financement
4. Gouvernance
5. Paramètres de l'indemnisation

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

- Population totale : 5 548 241 (décembre 2021, Statistics Finland¹)
- Taux de chômage : 6,5 % (février 2022, OCDE)
- Taux d'emploi : 73,5 % (4e trimestre 2021, OCDE)
- Salaire minimum légal : aucun
- Salaire moyen : 41 550 € (2020, OCDE)
- Dépenses de protection sociale : 29,1 % du PIB (moyenne de l'OCDE : 20 %, 2019, OCDE)
- Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail : 2,06 % du PIB (moyenne de l'OCDE : 1,29 %, 2019, OCDE)

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME FINLANDAIS

Le régime d'assurance chômage finlandais est composé de deux niveaux subsidiaires :

- Un **régime de base** servant une allocation forfaitaire, destiné à tous les demandeurs d'emploi n'ayant pas adhéré spécifiquement à une caisse et remplissant les conditions d'attribution ;
- Un **régime d'assurance volontaire** servant une allocation proportionnelle aux revenus antérieurs, destiné aux demandeurs d'emploi ayant adhéré à une caisse d'assurance chômage.

Les deux régimes couvrent les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Les dernières adaptations majeures du système d'assurance chômage ont été introduites en 2017. La durée d'indemnisation a notamment été raccourcie, passant de 500 à 400 jours pour les demandeurs d'emploi avec au moins 3 ans d'activité professionnelle (sauf pour les demandeurs de 58 ans ou plus justifiant d'une affiliation suffisante), et le principe d'une majoration du montant de l'allocation en cas de long passé professionnel a été supprimée.

En outre, les exigences en termes de recherche d'emploi ont été renforcées et la définition d'un emploi acceptable a été élargie.

¹ https://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html

3. FINANCEMENT

Les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage sont recouvrées par le *Fonds pour l'emploi*. En 2022, les taux de cotisation sont les suivants :

- cotisation salariale : 1,5 % du salaire perçu,
- cotisation patronale : 0,5 % de la masse salariale de l'entreprise jusqu'à 2 197 500 € et 2,05 % de la masse salariale au-delà de ce montant.

En complément de ces ressources, l'État verse au *Fonds pour l'emploi* des contributions publiques.

Le *Fonds pour l'emploi* distribue ensuite ces ressources aux caisses d'assurance chômage pour le versement des allocations proportionnelles (régime facultatif), à Kela (institution chargée du versement des allocations de base), ainsi qu'aux dispositifs de formation et au régime de garantie des salaires.

Une partie des cotisations recouvrées alimente un *Fonds conjoncturel* (EMU), utilisé en période de chômage élevé, permettant de garantir la stabilité du niveau des cotisations.

4 sources de financement pour le régime d'adhésion volontaire

L'allocation proportionnelle aux revenus antérieurs est financée par une combinaison de cotisations à l'assurance chômage acquittées par les salariés et par les employeurs, de frais d'adhésion et des contributions publiques :

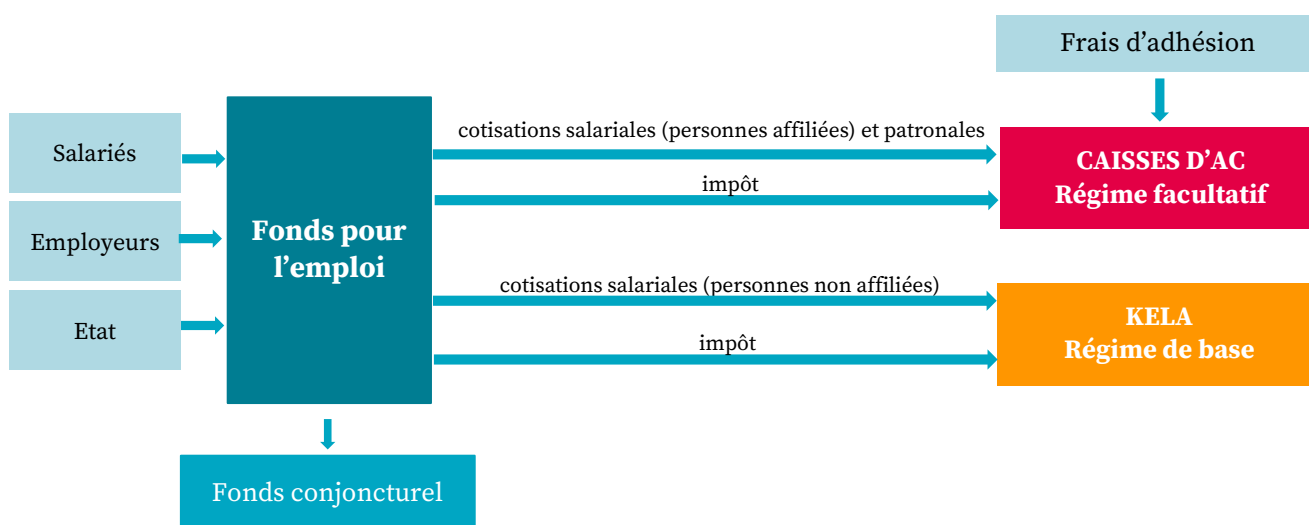
- l'État finance la part d'allocation correspondant aux dépenses qui auraient été faites au titre de l'allocation de base,
- les frais d'adhésion aux caisses de chômage financent 5,5%² des dépenses d'allocation,
- le solde est financé par les cotisations salariales acquittées par les salariés ayant choisi de s'affilier à une caisse et les cotisations patronales.

Dans le cas des travailleurs indépendants qui ne paient pas de cotisations à l'assurance chômage, l'allocation proportionnelle aux revenus est uniquement financée par l'Etat et les frais d'adhésion aux caisses de chômage.

2 sources de financement pour l'allocation de base

L'allocation de base est financée par les cotisations des salariés qui ne sont affiliés à aucune caisse de chômage, et par une contribution de l'Etat.

SCHÉMA : FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN FINLANDE



² Le niveau des frais d'adhésion est déterminé en fonction du nombre des membres de la caisse d'assurance chômage, des dépenses d'indemnisation et des salaires des personnes affiliées. Ils sont versés directement aux caisses de chômage.

4. GOUVERNANCE

Définition de la règle

Les règles d'indemnisation du chômage, qu'il s'agisse du régime de base ou du régime facultatif, sont définies par la loi. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé fournit donc aux caisses d'assurance chômage des instructions et des directives concernant l'application des règles d'indemnisation.

Les caisses d'assurance chômage

En Finlande, il existe **25 caisses d'assurance chômage** chargées de verser des indemnités de chômage à leurs membres. Il s'agit d'organismes indépendants, gérés par les représentants des employeurs et les salariés, organisés en fonction des secteurs d'activité (une caisse étant exclusivement dédiée aux travailleurs indépendants).

Leurs activités sont régies par la loi et les membres des différentes caisses ont les mêmes droits et obligations. Toutefois, certaines règles concernant l'organisation de la caisse, les critères d'adhésion et les frais d'adhésion peuvent différer. Les montants des frais d'adhésion aux caisses d'assurance chômage sont contrôlés *par l'Autorité de supervision financière* (cf. infra).

Chaque caisse d'assurance chômage a **l'obligation de disposer d'un fonds de compensation** dont les montants minimum et maximum sont également fixés par l'Autorité de supervision financière. Ce fonds de compensation est mobilisable lorsque les dépenses de la caisse d'assurance chômage sont supérieures aux recettes. Lorsque le solde du fonds de compensation est insuffisant, le Fonds pour l'emploi intervient pour accorder des recettes supplémentaires destinées à couvrir les dépenses ; si les réserves du Fonds pour l'emploi sont insuffisantes, c'est **l'Etat qui peut alors accorder une contribution supplémentaire à la caisse d'assurance chômage en difficulté**. Ce mécanisme garantit que les membres des caisses d'assurance chômage reçoivent leurs indemnités en toutes circonstances.

La **Fédération des caisses d'assurance chômage (TYJ)** accompagne les caisses d'assurance chômage et renforce leur coopération. Elle vise à améliorer le fonctionnement et le savoir-faire des caisses d'assurance chômage en proposant différents types de formation. La TYJ est dirigée par un conseil d'administration représentant les caisses membres.

Kela

Kela est une **institution de sécurité sociale indépendante, supervisée par le Parlement**. Si un demandeur d'emploi ne remplit pas les critères d'éligibilité aux indemnités versées par l'une des caisses d'assurance chômage (il n'est pas affilié à une caisse, ou pas assez longtemps, cf. infra), il peut avoir droit aux indemnités du régime de base ou aux prestations d'aide au marché du travail accordées par Kela³

Le Fonds pour l'emploi (Työllisyysrahasto)

Le *Fonds pour l'emploi* est **chargé du recouvrement des cotisations salariales et patronales** destinées à financer le régime d'assurance chômage et les dispositifs de formation professionnelle. Il fournit des orientations et des conseils relatifs aux cotisations à l'assurance chômage et participe à l'élaboration de la législation dans ce domaine.

Le *Fonds pour l'emploi* est une **organisation établie par la loi et gérée par les partenaires sociaux**. Il est supervisé par *l'Autorité de supervision financière*.

L'Autorité de supervision financière (Finanssivalvonta, FIN-FSA)

L'Autorité de supervision financière **tient un registre des caisses d'assurance chômage et supervise leurs activités**. Cette supervision porte sur la mise en œuvre des dispositifs d'indemnisation, les mesures opérationnelles des caisses d'assurance chômage, leur situation financière et les méthodes de gestion des risques. *L'Autorité de supervision financière* collecte également des statistiques relatives aux activités des caisses d'assurance chômage.

³ Les prestations d'aide au marché du travail sont versées aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas ou plus éligibles à l'indemnisation du chômage mais qui sont disponibles pour travailler ; elles sont cofinancées par l'Etat et les municipalités.

5. PARAMÈTRES D'INDEMNISATION

En Finlande, le demandeur d'emploi peut prétendre à l'une des deux allocations d'assurance chômage suivantes :

- **L'allocation de base**, versée par Kela (montant forfaitaire) ;
- La **prestation volontaire**, versée par la caisse d'assurance auprès de laquelle le demandeur a volontairement adhéré (montant proportionnel au revenu antérieur).

Ces deux niveaux d'assurance chômage sont subsidiaires. **L'allocation forfaitaire servie au titre du régime de base n'est versée que lorsqu'aucun droit ne peut être servi au titre du régime d'assurance chômage volontaire.**

Conditions d'éligibilité

Pour pouvoir prétendre aux allocations d'assurance chômage, le demandeur (salarié ou travailleur indépendant) doit remplir les conditions suivantes :

- avoir entre 17 et 64 ans ;
- résider en Finlande ;
- être inscrit auprès du service public de l'emploi ;
- être disponible pour l'emploi ;
- être apte à travailler ;
- **avoir travaillé pendant au moins 26 semaines (soit 6 mois)** au cours des 28 mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi, avec au moins 18 heures de travail par semaine⁴.

Pour bénéficier de la prestation volontaire d'assurance chômage (régime facultatif), le demandeur d'emploi doit, en plus des conditions énumérées, **avoir été affilié à une caisse d'assurance chômage pendant la période requise pour l'ouverture de droits (soit 26 semaines)**.

Montant de l'allocation

Allocation de base

- Le montant de l'allocation de base est forfaitaire et s'élève à **34,50 € par jour**, soit 742 € par mois.
- Si le demandeur d'emploi participe à un service de promotion de l'emploi, l'allocation peut être majorée de 4,91 € par jour pendant un maximum de 200 jours.

Allocation proportionnelle aux revenus

- Le montant de l'allocation proportionnelle au revenu est égal au montant de l'allocation de base auquel s'ajoute 45 % de la différence entre le salaire journalier de référence et l'allocation de base. Pour les allocataires dont l'ancien salaire mensuel excédait 3 277,50 € (plafond), 20% de la part de salaire excédant ce plafond s'ajoute au montant de l'allocation (cf. exemple infra). L'allocation ne peut être supérieure à 90 % du salaire journalier de référence (non plafonné).
- Si le demandeur d'emploi participe à un service de promotion de l'emploi, l'allocation peut être majorée et correspondre à l'allocation de base plus 55 % de la différence entre le salaire journalier de référence et l'allocation de base, pendant un maximum de 200 jours. Pour les allocataires dont l'ancien salaire mensuel excédait 3 277,50 € (plafond), 25% de la part de salaire excédant ce plafond s'ajoute au montant d'allocation.

⁴ Il est également nécessaire d'avoir perçu au moins le salaire prévu par la convention collective correspondante au secteur d'activité.

Exemple du calcul de l'allocation chômage journalière

Pour un salaire mensuel de référence de **3 552,59 €** :

| | |
|---|--|
| 20 % de la partie du SJR correspondant à un salaire supérieur à 3 277,50 € | $20 \% * [(3\,552,59\ € - 3\,277,50\ €) / 21,5] = 2,56\ €/jour$ |
| + | |
| 45 % de la différence entre le SJR et l'allocation de base sur la partie du SJR correspondant à un salaire inférieur à 3 277,50 € | $45 \% * [(salaire\ mensuel\ jusqu'à\ 3\,277,50\ € / 21,5) - allocation\ de\ base\ 34,50] = 53,07\ €/jour$ |
| + | |
| Allocation de base | 34,50 € / jour |
| | Total allocation chômage = 34,50 + 53,07 + 2,56 = 90,13 € / jour |

Dans les deux cas (l'allocation de base et l'allocation proportionnelle aux revenus), **l'allocation est majorée si le demandeur d'emploi a des enfants de moins de 18 ans à charge** :

- 5,41 € / jour pour un enfant ;
- 7,95 € / jour pour deux enfants ;
- 10,25 € / jour pour trois enfants ou plus.

L'allocation majorée ne peut pas être supérieure à 100 % du salaire de référence.

Durée d'indemnisation

La durée d'indemnisation varie en fonction de la durée d'activité professionnelle et de l'âge du demandeur d'emploi.

Elle est de :

- 300 jours (14 mois) – pour les personnes justifiant de moins de 3 ans d'activité professionnelle ;
- 400 jours (18 mois) – pour les personnes justifiant de 3 ans d'activité professionnelle ou plus ;
- 500 jours (23 mois) – pour les personnes âgées de 58 ans ou plus justifiant d'au moins 5 ans de travail au cours des 20 dernières années.

Les allocations sont versées 5 jours par semaine, après une période de carence de 5 jours.

Reprise d'activité en cours d'indemnisation

Le cumul de l'allocation avec les revenus issus d'une activité professionnelle est possible uniquement avec les activités suivantes :

- **Activité à temps partiel** qui ne dépasse pas 80 % de l'horaire à temps plein ;
- **Activité à temps plein qui ne dure pas plus de 2 semaines** ;
- Activité temporairement réduite dans le cadre du chômage partiel ;
- Activité indépendante (qui n'est pas activité principale, qui a commencé pendant la période de chômage de l'intéressé ou qui ne dure pas plus de 2 semaines).

Dans toutes ces situations, le montant de l'allocation chômage n'est pas réduit si les revenus de l'activité professionnelle reprise sont inférieurs à 300 € par mois.

Si les revenus sont supérieurs à ce montant, selon la règle générale, **pour chaque euro gagné au-delà de 300 €, le montant de l'allocation chômage est réduit de 50 centimes**. Toutefois, le cumul des allocations et des revenus ne peut pas être supérieur au montant du salaire de référence ayant servi de base lors de l'ouverture de droit.

Ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation

Dès lors que, au cours de la période d'indemnisation, la condition d'affiliation minimale est de nouveau remplie, une nouvelle période d'indemnisation s'ouvre automatiquement. Sous certaines conditions, le montant de l'allocation est recalculé sur la base des revenus perçus au cours de la nouvelle période d'affiliation :

- au moins une année s'est écoulée depuis le début de la prise en charge précédente par l'assurance chômage,
- le nouveau montant d'allocation est au moins égal à 80 % du montant d'allocation précédente (exception : pour les demandeurs d'emploi âgés de 58 ans ou plus, le nouveau montant d'allocation ne peut être inférieur au montant précédent).



L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN FINLANDE

Juin 2022

Direction des Affaires Juridiques et
Institutionnelles

Unédic

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

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