

L'indemnisation du chômage au Danemark



Juillet 2022

RÉSUMÉ

L'assurance chômage est, au Danemark, un régime facultatif. Il est financé par une contribution des salariés destinée à financer les dépenses liées au marché du travail, par les frais d'adhésion des salariés aux caisses d'assurance chômage et, concernant les 2 premiers jours de chômage, par les employeurs. La gestion du régime, dont les règles sont définies par la loi, est assurée par les caisses d'assurance chômage s'agissant du service de l'indemnisation et par l'Agence pour le marché du travail concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'allocation chômage assure au salarié privé d'emploi un revenu de remplacement s'il remplit les conditions d'attribution de l'allocation et notamment la condition d'affiliation minimale correspondant à un certain niveau de revenus (salarié et non salarié) au cours d'une période de référence constituée des trois dernières années. Le montant de l'indemnité correspond à 90 % du revenu antérieur. La durée d'indemnisation, non liée à la durée d'affiliation antérieure de l'intéressé est de deux ans.

Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit à l'allocation de chômage peuvent bénéficier d'allocations d'assistance¹ versées sous conditions d'âge et de ressources notamment.

SOMMAIRE

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

¹ Non abordée dans le cadre de la présente note.

Situation de l'emploi et du marché du travail au Danemark

- Population totale : 5 867 412 (4e trimestre 2021, Statistics Denmark²)
- Taux de chômage : 5 % (novembre 2021, OCDE)
- Taux d'emploi : 75,6 % (3e trimestre 2021, OCDE)
- Salaire minimum légal : aucun
- Salaire moyen : 51 550 € (2020, OCDE)
- Dépenses de protection sociale : 28,3 % du PIB (moyenne de l'OCDE : 20 %, 2019, OCDE)
- Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail : 2,81 % du PIB (moyenne de l'OCDE : 1,29 %, 2019, OCDE)

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME DANOIS

La spécificité du régime d'assurance chômage au Danemark est son caractère non obligatoire. Les travailleurs (salariés et indépendants) peuvent décider volontairement d'adhérer à l'une des 27 caisses d'assurance chômage en payant des frais d'adhésion mensuels. **Les demandeurs d'emploi ayant adhéré à une caisse d'assurance chômage perçoivent une allocation proportionnelle aux revenus antérieurs.**

Les caisses d'assurance chômage (A-kasser)

Les caisses d'assurance sont des associations privées à but non-lucratif historiquement constituées par les organisations de salariés ou de travailleurs indépendants dans le seul but d'assurer un revenu de remplacement à leurs adhérents privés d'emploi³. Elles sont agréées par l'Etat et versent les allocations de chômage ainsi que les allocations dues en cas de retraite anticipée.

Parmi les 27 caisses d'assurance en activité, 9 caisses sont interprofessionnelles et destinées à l'ensemble des salariés et des indépendants ; les autres caisses sont destinées à des groupes spécifiques de travailleurs. Il existe ainsi des caisses d'assurance chômage pour les indépendants, pour les personnes travaillant dans certains secteurs ou pour les dirigeants d'entreprise.

Le rôle des caisses d'assurance chômage ne se limite pas au versement des allocations de chômage. Elles accompagnent également leurs adhérents dans la recherche d'emploi et fournissent divers avantages (allocation pour la garde d'enfants, allocation de vacances, etc.).

² Statistics Denmark, 2022, <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/borgere/befolkning/befolkningstal>

³ L'appartenance à un syndicat ou à une organisation professionnelle n'est pas requise pour adhérer à une caisse.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Depuis 2010, le système d'assurance chômage danois a connu de nombreuses réformes qui ont fortement modifié le régime.

2010 : Réduction du niveau de protection

La réforme de 2010 a significativement durci les paramètres d'indemnisation en allongeant la durée de la période d'affiliation requise pour ouvrir des droits de 26 à 52 semaines et en réduisant la durée d'indemnisation de 4 à 2 ans.

2014 : Décentralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Faisant suite à la réforme de 2007 qui a créé des *jobcenters* au niveau des communes (cf. 4. Gouvernance), cette évolution visait à décentraliser davantage les politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elle a accordé plus de liberté et de flexibilité aux municipalités, en leur permettant d'introduire des mesures d'activation plus personnalisées et mieux ciblées. Un accompagnement plus intensif a également été prévu pour les demandeurs d'emploi de longue durée.

2017 : Innovation et définition du régime d'assurance chômage actuel

La réforme de 2017 est le fruit des travaux d'une commission *ad hoc* qui a travaillé 5 ans sur le sujet. Elle a notamment instauré un compte Emploi-Chômage, fait évoluer **la condition d'affiliation qui prend désormais en compte les revenus salariés et non salariés, introduit un mécanisme de droits rechargeables, modifié les modalités de calcul de l'allocation et sanctionné la récurrence emploi-chômage.**

3. FINANCEMENT

Le financement des indemnités d'assurance chômage est assuré par trois types de ressources :

1. **Les cotisations d'assurance chômage** - D'un montant forfaitaire, elles sont acquittées par les travailleurs adhérent à une caisse d'assurance chômage **sous forme de frais d'adhésion mensuels**. Elles se composent d'une part collectée pour le compte de l'Etat⁴, destinée à financer les allocations d'assurance chômage, et d'une part déterminée par la caisse d'assurance chômage, afin de financer les coûts de gestion. Les allocations versées par une caisse d'assurance chômage sont ainsi financées par les ressources provenant des recettes de cotisations volontaires collectées, lesquelles sont complétées le cas échéant par l'Etat grâce au produit de la taxe pour le marché du travail.
2. **La taxe « pour le marché du travail »** - Assise sur les salaires, avec un taux de 8%, elle est acquittée par l'ensemble des salariés. **Ses recettes sont destinées à financer la part non-couverte des dépenses d'assurance chômage, ainsi que les politiques d'activation, de formation, et les prestations de solidarité.**
3. **Les employeurs** - Le financement des deux premières journées de chômage, ou « jours-G », est à la charge des employeurs, indépendamment de la durée de contrat. **Les allocations sont directement versées par l'employeur au salarié dont le contrat de travail prend fin.**

⁴ Le montant de la part collectée pour le compte de l'Etat est fixé par le parlement danois.

4. GOUVERNANCE

Le système de la politique d'emploi au Danemark est organisé en trois niveaux : national, régional et local.

Niveau national

Au niveau national, le **Ministère de l'emploi** a compétence sur la politique de l'emploi et sur l'indemnisation du chômage, **les règles étant définies par la loi**. Chaque année, le ministère définit les objectifs dans le domaine de l'emploi qui donnent des orientations aux niveaux régional et local.

Le **Conseil de l'emploi (BER)**, composé de 26 membres représentant notamment les partenaires sociaux et les régions danoises, conseille le ministre de l'emploi sur les questions de la politique de l'emploi. Le **Conseil de supervision** conseille le ministre sur les activités de l'Agence pour le marché du travail et le recrutement.

L'**Agence pour le marché du travail et le recrutement (STAR)**, qui est sous la tutelle du ministère, est responsable de la mise en œuvre et du suivi de la politique de l'emploi au Danemark. Elle prépare et met en œuvre des réformes et collecte des informations sur le marché du travail. L'agence assure également, avec les caisses d'assurance chômage, le contrôle des membres des caisses et le placement des demandeurs d'emploi.

Niveau régional

Les trois **bureaux régionaux de la STAR** sont chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Les huit **conseils régionaux du marché du travail** coordonnent les efforts en matière d'emploi en prenant en compte les spécificités régionales (pénuries de main-d'œuvre, taux de chômage élevé).

Niveau local

Au niveau local, les **conseils municipaux** sont responsables des services de l'emploi. Les communes administrent les **94 jobcenters municipaux**, chargés d'accompagner les demandeurs d'emploi dans la recherche d'emploi et les entreprises dans la recherche de main d'œuvre. Les **caisses d'assurance chômage** assurent, avec les *jobcenters*, l'accompagnement des demandeurs d'emploi adhérents (en plus du versement des indemnités).

5. PARAMÈTRES D'INDEMNISATION

Le dispositif d'assurance chômage couvre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants du secteur privé, ainsi que les salariés du secteur public, qui ont choisi d'adhérer à une caisse d'assurance chômage.

Au 1^{er} novembre 2021, le nombre d'adhérents aux caisses d'assurance chômage s'élevait à 2 110 407, soit 87,2 % de la population active pour la tranche d'âge 30-59 ans.⁵

Conditions d'adhésion à une caisse d'assurance chômage

Les conditions suivantes doivent être remplies pour devenir membre d'une caisse d'assurance chômage :

- être âgé de 18 ans minimum et être à plus de 2 ans de l'âge légal de départ à la retraite (qui est, actuellement, entre 65 et 67 ans) ;
- être domicilié et résider au Danemark ou travailler au Danemark pour les personnes résidant dans un autre pays de l'Espace économique européen.

⁵ Danske A-Kasser, février 2022, <https://danskeakasser.dk/sites/danskeakasser.dk/files/media/document/Medlemsudvikling%20i%20a-kasserne%20frem%20til%201.%20november%202021.pdf>

Au moment de l'adhésion à une caisse d'assurance chômage, **l'intéressé doit choisir entre l'assurance à temps plein et l'assurance à temps partiel**. Si l'intéressé travaille plus de 30 heures par semaine, il doit être assuré à temps plein ; dans le cas contraire, il a le choix entre les deux options. Le type d'assurance a une incidence sur le montant de l'allocation chômage, la condition d'éligibilité et les frais mensuel d'adhésion à la caisse. Ainsi, les personnes assurées à temps plein ont des conditions d'éligibilité plus restreintes (condition de revenu ou d'emploi) et s'acquittent de frais d'adhésion plus élevés, tout en pouvant bénéficier d'une indemnisation plus élevée en cas de perte d'emploi.

Par l'intermédiaire de certaines caisses, il est possible de souscrire à une assurance complémentaire, « assurance salariale », qui propose une meilleure couverture pour les revenus élevés. Ces assurances complémentaires sont gérées par des compagnies d'assurance, avec des conditions d'inscription spécifiques en fonction de la compagnie.

Conditions d'attribution

- être membre d'une caisse d'assurance chômage depuis au moins un an ;
- être au chômage et inscrit auprès du service public de l'emploi ; si le chômage est volontaire (démission sans motif légitime ou refus d'un emploi), une période de carence de 3 semaines s'applique pendant laquelle le paiement des indemnités est suspendu⁶ ;
- être disponible pour l'emploi (37h par semaine pour un emploi à temps plein et 30 heures par semaine pour un emploi à temps partiel) ;
- remplir la condition de revenu ou d'emploi :
 - a. Pour les « primo-entrants » au régime d'assurance chômage : justifier d'un revenu de référence salarié ou non salarié minimum de 246 924 DKK (soit 33 204 € environ) au cours des 3 dernières années⁷ pour les personnes assurées à temps plein, ou d'un revenu minimum de 164 616 DKK (soit 22 136 € environ) au cours des 3 dernières années pour les personnes assurées à temps partiel.

Concernant cette condition de revenu, le montant maximum pouvant être pris en compte au cours d'un mois est fixé à 20 577 DKK (soit 2 767 € environ). Ainsi, même pour les revenus élevés, il est nécessaire d'avoir travaillé au moins 12 mois pour être éligible à l'indemnisation (12 x 20 577 = 246 924).

- b. Pour les personnes ayant déjà été indemnisées par le régime d'assurance chômage : justifier d'une condition d'emploi antérieure pour être à nouveau éligible

Cette condition correspond, pour les personnes assurées à temps plein, à 1 924 heures travaillées au cours de 3 dernières années (équivalent de 12 mois à temps plein), et pour les personnes assurées à temps partiel, à 1 258 heures travaillées au cours de 3 dernières années (équivalent de 8 mois à temps plein).

Des règles spécifiques s'appliquent aux jeunes diplômés : il est possible de faire compter 1 mois d'études comme 1 mois de revenu/d'emploi. Un mois d'études est ainsi assimilé à un revenu mensuel de 20 577 DKK. Les jeunes diplômés deviennent donc automatiquement éligibles à l'indemnisation du chômage à la fin de leurs études.

Montant de l'allocation

Le montant de l'allocation chômage est le même pour toutes les caisses d'assurance chômage. Il s'élève à 90 % du revenu brut de référence dans la limite du plafond. Le revenu de référence pris en compte pour le calcul est constitué des revenus salariés et non-salariés des 12 mois les plus favorables sur les 24 derniers mois. Le calcul du montant l'allocation est le même pour les salariés et les travailleurs indépendants.⁸

En 2022, le montant mensuel maximum est de 19 351 DKK (soit 2 602 €) pour une personne assurée à temps plein. Pour une personne assurée à temps partiel, le montant mensuel maximum est de 12 901 DKK (soit 1 735 € environ).

⁶ Si l'intéressé se retrouve au chômage volontaire pour la deuxième fois au cours d'un an, il ne pourra pas être indemnisé avant de retravailler pendant au moins 300 heures au cours de 3 mois.

⁷ Seuls les revenus perçus au cours de l'affiliation à la caisse d'assurance chômage sont pris en compte.

⁸ Sous certaines conditions, l'allocation des travailleurs indépendants peut être basée sur les revenus moyens des 2 meilleures années sur les 5 dernières années.

Le montant pour les jeunes diplômés est forfaitaire. Pour les jeunes diplômés avec charge de famille, il s'élève à 82 % du montant mensuel maximal, 15 868 DKK (soit 2 134 €) ; pour les jeunes diplômés sans charge de famille, il s'élève à 71,5 % du montant mensuel maximum, 13 836 DKK (soit 1 860 €).

En 2019, le montant moyen de l'allocation chômage était de 18 470 DKK, soit 2 474 €.⁹

Durée d'indemnisation

Le droit est ouvert pour une durée forfaitaire équivalente à 3 848 heures (soit 2 ans) à consommer sur une période de 3 ans¹⁰. Cela correspond à 160,33 heures par mois, quel que soit le nombre de jours du mois.

A noter que seules les heures au cours desquelles l'intéressé a perçu une indemnité de chômage sont décomptées. Ainsi, si une personne a travaillé 3 jours dans la semaine et a bénéficié d'une indemnité pour 2 jours seulement, seules 14,8 heures lui seront décomptées des 160,33 heures indemnisées auxquelles elle a droit.

En 2019, la durée moyenne d'indemnisation était de 174 jours.¹¹

Reprise d'activité en cours d'indemnisation

La reprise d'activité en cours d'indemnisation est possible dans la limite de deux seuils :

- Une limite d'intensité : l'emploi repris ne peut excéder 29,6 heures par semaine
- Une limite de durée dans le temps : l'emploi repris ne peut durer plus de 30 semaines (7 mois) au cours de la période d'indemnisation de 2 ans.

En cas de reprise d'emploi dans ces conditions, chaque heure de travail effectuée réduit d'une heure le montant de l'allocation. Dès lors, les heures travaillées se substituent aux heures indemnisées.

Droits rechargeables

Depuis 2017, il est possible de prolonger sa période d'indemnisation de 2 heures pour chaque heure travaillée (dans la limite d'un an maximum pour une reprise d'emploi de 6 mois). Dans le cas où l'allocataire retravaille un an (soit 1 924 heures), il est éligible à une nouvelle période d'indemnisation de 2 ans.

Pour faciliter le rechargement des droits et garder la trace des heures travaillées, un système de « compte d'emploi » a été introduit, permettant d'échanger les heures travaillées contre les indemnités supplémentaires. Ce système contribue à une meilleure transparence et incite les demandeurs d'emploi à reprendre le travail en les informant de leurs droits.

Prise en compte de la récurrence emploi-chômage

Dans certains cas, les droits des bénéficiaires peuvent être réduits, en fonction de leur activité au cours de l'indemnisation :

- Réduction d'un jour pour les personnes qui ne travaillent pas suffisamment au cours de leur indemnisation

Tous les quatre mois, les caisses d'assurance chômage contrôlent le nombre d'heures travaillées de leurs bénéficiaires. Si, au cours de ces quatre derniers mois, ils ont travaillé pendant moins de 148 heures, leurs droits seront réduits de 7,4 heures lors de leur prochain paiement.

- Réduction d'un mois pour les personnes avec un recours fréquent à l'indemnisation

Depuis le 1^{er} juillet 2017, la période d'indemnisation est réduite d'un mois (soit de 160,33 heures) pour toutes les personnes ayant bénéficié de l'indemnisation pendant 7 696 heures au cours des dernières 96 mois. Cela correspond à un équivalent de 4 ans d'indemnisation sur une période de 8 ans.

⁹ Enquête Unédic auprès des services publics de l'emploi européens, 2021.

¹⁰ Dans le cas des travailleurs indépendants, une période de carence de 3 semaines s'applique au début de l'indemnisation.

¹¹ Enquête Unédic auprès des services publics de l'emploi européens, 2021.



L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE AU DANEMARK

Juillet 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)