

DOSSIER DE SYNTHÈSE

L'INDEMNISATION DES FRONTALIERS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Octobre 2024**SYNTHÈSE**

Chaque année le système d'indemnisation des allocataires frontaliers représente un surcoût d'environ 800 M€ par an pour le régime de l'Assurance chômage. L'Unédic fait le point sur ce système d'indemnisation et le profil des bénéficiaires de ces allocations.

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 2020, 445 000 travailleurs frontaliers résident en France. En application de la réglementation européenne qui vise les pays de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et Suisse, le travailleur frontalier qui perd son emploi dans un de ces États est indemnisé par les institutions compétentes de son État de résidence. Ainsi, un travailleur frontalier résidant en France bénéficie de droits au chômage identiques à ceux qu'il aurait perçus s'il avait exercé son activité en France, bien que les contributions d'assurance chômage n'aient pas été versées en France mais dans l'État d'emploi.

En 2023, 77 000 allocataires ont été indemnisés par l'Assurance chômage avec un droit dit « frontalier » : 61 % d'entre eux ont perdu un contrat en Suisse (soit 47 000 personnes environ), 22 % au Luxembourg, 9 % en Belgique, 8 % en Allemagne. Les autres, très peu nombreux, travaillaient essentiellement en Espagne et en Italie.

Après une progression continue lors des années 2010, le nombre d'allocataires frontaliers tend à se stabiliser depuis quelques années et leur profil en 2023 est également proche de celui qui avait été observé en 2021. Ils ont un âge équivalent à l'ensemble des allocataires français et sont plus souvent des hommes. Bien qu'ils aient des niveaux de diplôme très semblables aux allocataires ayant exercé leur métier sur le territoire français, les allocataires frontaliers ont un niveau d'indemnisation moyen plus élevé, reflet de l'écart de niveau de salaire constaté entre les frontaliers et les autres allocataires.

Un système de compensation financière par les États dans lesquels les travailleurs frontaliers ont cotisé est prévu par la réglementation européenne. Toutefois, chaque année, les dépenses d'indemnisation relatives aux travailleurs frontaliers à la charge de l'Unédic sont très supérieures aux remboursements opérés par les pays frontaliers vers le régime d'Assurance chômage français : en 2023, le surcoût pour l'Unédic atteint 803 M€ (1,0 Md€ de dépenses pour 200 M€ de remboursements). Le déséquilibre s'est creusé tout au long des années 2010. Il a été particulièrement élevé en 2020 et 2021 en lien avec les prolongations de droits accordées aux chômeurs pendant la crise Covid, pour revenir autour des 800 M€ annuels depuis 2022. Au total, depuis 2011, le surcoût cumulé de l'indemnisation des frontaliers s'élève à 9,0 Md€ pour l'Unédic.

1. QU'EST-CE QU'UN TRAVAILLEUR FRONTALIER ? COMBIEN SONT-ILS ?

Les travailleurs frontaliers : un effectif en augmentation continue entre 2006 et 2020...

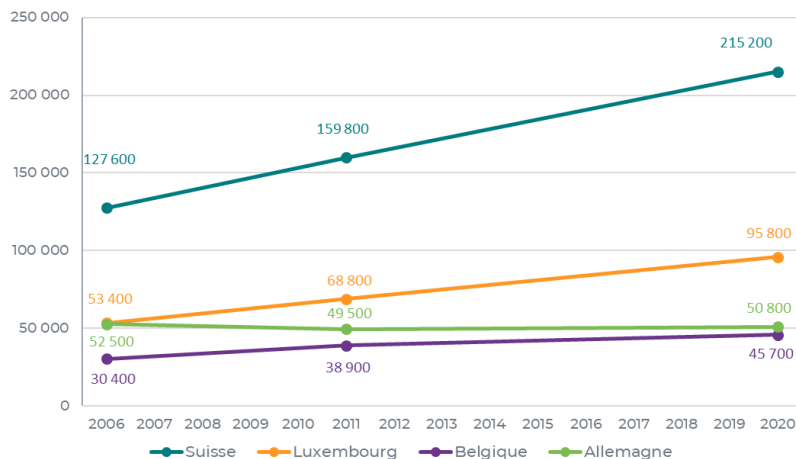
Un travailleur frontalier est une personne qui exerce son activité professionnelle dans un État autre que son État de résidence où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Selon l'Insee¹, si la France métropolitaine partage sa frontière avec huit pays limitrophes, **les actifs frontaliers travaillent principalement en Suisse (48 %), au Luxembourg (22 %), et dans une moindre mesure en Allemagne (11 %), en Belgique (10 %) ou à Monaco (7 %)**. Ils sont très peu nombreux à destination de l'Espagne (1%), de l'Italie (<1 %) principalement du fait d'une accessibilité géographique plus difficile et d'une situation économique moins attractive. C'est pourquoi ces trois pays ne sont pas inclus dans la suite de l'étude. Par ailleurs, les salariés monégasques relèvent du régime de l'Assurance chômage au même titre que les travailleurs Français², et ne sont donc pas considérés comme frontaliers. De fait, les Français qui travaillent à Monaco n'entrent donc pas dans le champ de l'étude³.

Les frontaliers suisses habitent pour la plupart en Haute-Savoie (74) ainsi que dans le Haut-Rhin (68). 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 principalement dans le Nord (59)⁴.

Les travailleurs frontaliers résidant en France sont au nombre de 445 000 en 2020 (dernière donnée disponible), soit +26% par rapport à 2011, où ils étaient 353 000. **Cette hausse est principalement portée par les actifs qui travaillent en Suisse (+55 000 entre 2011 et 2020) ou au Luxembourg (+27 000 entre 2011 et 2020)**. La population de travailleurs augmente peu en Belgique (+7 000 entre 2011 et 2020), celle d'Allemagne, quant à elle, reste relativement stable chaque année (*Graphique 1*).

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE ANNUEL DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS, SELON LE PAYS FRONTALIER



Source : Insee, recensements de la population 2006, 2011 et 2020
Champ : France métropolitaine, personnes se déclarant en emploi.

¹ Source : [Entre 2013 et 2022, la population augmente particulièrement autour des frontières avec la Suisse et le Luxembourg](#), Insee Première, n° 1972, novembre 2023

² Extension de l'application de la réglementation d'assurance chômage à Monaco.

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

⁴ Source : Insee, recensement de la population 2020.

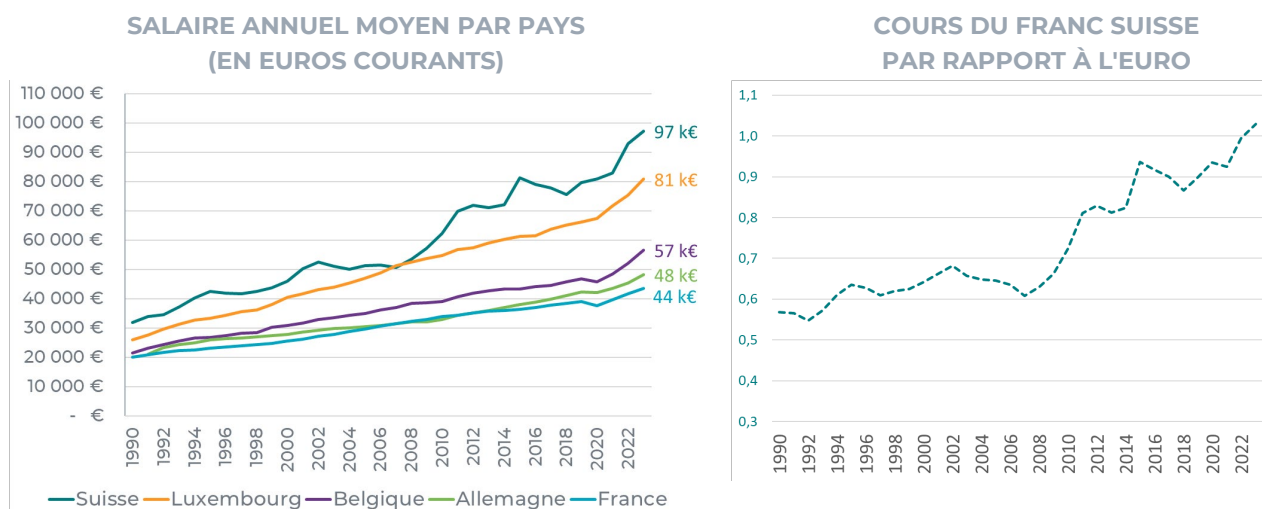
... en raison de la proximité de pays économiquement plus attractifs

En 2023, le **taux de chômage** en France est de 7,3%. Dans les 4 principaux pays frontaliers, le taux de chômage est beaucoup plus bas : 3,0% en Allemagne, 4,1% en Suisse, 5,2% au Luxembourg et 5,5% en Belgique⁵.

De plus, le **salaires moyen par tête (SMPT)** est plus élevé dans ces pays frontaliers, notamment en Suisse et au Luxembourg. Ces deux pays ont connu, depuis les années 1990, une augmentation de leur SMPT bien plus marquée qu'en France. Pour la Suisse, cette croissance du SMPT est très liée au taux de change du franc suisse par rapport à l'euro, qui a fortement augmenté depuis 2008.

Ces dernières années, en 2022 et en 2023, **l'inflation** a fortement accéléré dans tous ces pays, sauf en Suisse où elle est restée relativement contenue. Les salaires ont alors observé une forte hausse durant ces deux années au Luxembourg, en Belgique, en Allemagne et en France. Les salaires suisses ont eu une évolution plus modeste, en lien avec une inflation plus contenue dans ce pays. Cependant le taux de change du franc suisse par rapport à l'euro a fortement augmenté ces deux dernières années, ce qui engendre une forte augmentation du SMPT Suisse exprimé en euro (*Graphique 2*).

GRAPHIQUE 2 - ÉVOLUTION DES SALAIRES ANNUELS MOYENS PAR PAYS ET COURS DU FRANC SUISSE PAR RAPPORT À L'EURO (1990 -2023)



Sources : OCDE, comptes nationaux ; calculs Unédic

Lecture : En 2023, 1 franc suisse vaut 1,03 €
Sources : Banque de France ; calculs Unédic

⁵ Source : OCDE, taux de chômage en moyenne annuelle.

2. MÉCANISME D'INDEMNISATION DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS

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 ou en Suisse est indemnisé par les institutions compétentes de son État de résidence. S'il ouvre un droit de cette manière, on considère qu'il a ouvert un droit en tant que frontalier (que l'on nommera « droit frontalier »). Les droits qu'il ouvre en France de cette manière sont identiques à ceux qu'il aurait obtenus 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 pourra être indemnisée par l'Assurance chômage française (et non suisse) en tant que travailleur frontalier : elle peut s'inscrire à France Travail et ouvrir des droits au chômage sous les mêmes conditions que les travailleurs de l'Hexagone, et basés sur les contrats et les salaires qu'elle aura perçus en Suisse.*

Le cas des frontaliers en télétravail

En principe, conformément à la réglementation européenne, une activité exercée en télétravail par un frontalier entraîne son affiliation à la sécurité sociale et le versement par l'employeur de cotisations sociales à l'État de résidence, dès lors que celle-ci s'établit au-delà du seuil de 25 % de son activité globale (l'activité étant alors qualifiée de substantielle).

Depuis le 1^{er} juillet 2023 (à la suite d'une période dérogatoire liée à la crise de la Covid-19), un accord-cadre multilatéral européen sur le télétravail transfrontalier permet, dans les États signataires⁶, de télétravailler jusqu'à 50% du temps de travail sans avoir à s'affilier aux régimes de sécurité sociale de l'État de résidence, contre 25% auparavant. Il en résulte que seuls les frontaliers français dont la part de télétravail sera supérieure à 50% devront être affiliés au régime d'assurance chômage français⁷.

Exemple : un frontalier salarié d'un employeur suisse et qui télétravaille pour le compte de ce dernier à partir de son domicile en France sera affilié auprès du système suisse de sécurité sociale s'il exerce 2 journées de travail par semaine en France (correspondant à moins de 50% de son activité globale). Dès lors que ce seuil est dépassé (plus de 2,5 jours par semaine), le frontalier doit être affilié au système français de sécurité sociale et d'assurance chômage.

Une évaluation des conséquences de la signature de cet accord doit être conduite par les autorités françaises, au regard notamment de son impact à court et moyen terme sur l'emploi, le chômage, la sécurité sociale et les conditions de travail.

⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Espagne, Finlande, France, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Suède et Suisse.

⁷ L'accord-cadre s'applique à tous les salariés frontaliers dont la résidence est située en France et dont l'employeur ou l'entreprise a son siège social ou d'exploitation situé sur le territoire d'un autre État signataire.

Mécanismes de remboursement entre la France et les États frontaliers

Les contributions d'assurance chômage sont versées aux organismes sociaux du pays d'emploi. Or, l'indemnisation chômage du travailleur frontalier incombe au pays de résidence. Un **mécanisme de remboursement entre États** prévoit que les prestations servies par l'État de résidence peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État d'emploi pour compenser la charge financière supplémentaire pour l'État de résidence du fait de l'absence de cotisation dans le pays de résidence où l'allocataire ouvre ses droits (*Schéma 1*).

En France, c'est **France Travail Services** (FTS, ex-Pôle emploi Services ou PES) qui a en charge la gestion des remboursements entre États⁸. Une fois que les allocataires frontaliers concernés ont perçu 3 ou 5 mois d'indemnisation, selon la situation, le remboursement les concernant est facturé aux États d'emploi dans un délai de 6 à 12 mois⁹. Les États membres disposent alors d'un délai de 18 mois pour rembourser l'État de résidence.

ENCADRÉ 1 - « 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 (travailleur frontalier).

Totalisation des droits : si après avoir perdu un travail exercé dans un État d'emploi étranger (EEE ou Suisse), un salarié transfère sa résidence en France et y travaille en dernier lieu, il peut bénéficier d'une « totalisation » de ses droits permettant de tenir compte des périodes accomplies dans l'État d'emploi étranger. Son affiliation tiendra compte des heures de travail effectuées dans les deux États ; son allocation sera en revanche calculée sur la base des seuls revenus perçus en France. En 2022, environ 3 900 allocataires ont totalisé de cette façon des droits à l'assurance chômage française.

Dans les faits, des remboursements partiels

Avant 2010, il n'y avait aucun remboursement entre pays membres de l'Espace Économique Européen (EEE). Depuis le 1^{er} mai 2010, en application du règlement (CE) n°883/2004, **l'État frontalier rembourse les prestations de chômage dans la limite de 3 mois à l'État de résidence**. 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 mois¹⁰. Depuis le 1^{er} avril 2012, la Suisse applique les règles de remboursement fixées par le règlement (CE) n°883/2004 bien qu'elle ne fasse pas partie de l'UE¹¹.

Dans les faits, la durée d'indemnisation des allocataires frontaliers résidant en France dépasse 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*)¹². Un projet de révision du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale n° 883/2004 et de son règlement d'application n'a pas pu aboutir à ce jour (*Cf. Encadré 2*).

⁸ En application du règlement n°883/2004.

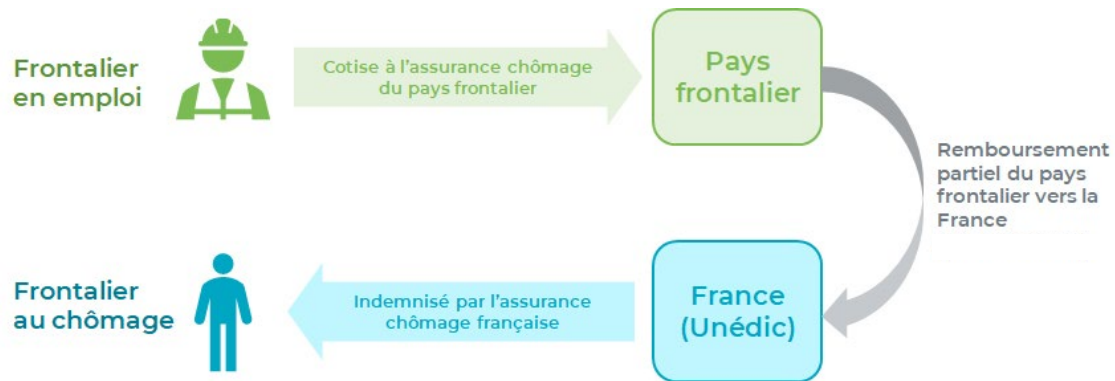
⁹ La demande est présentée dans un délai de six mois suivant la fin du semestre civil au cours duquel le dernier paiement des prestations de chômage, dont le remboursement est demandé, a été effectué.

¹⁰ Le règlement (CE) n°883/2004 s'applique depuis le 1^{er} mai 2010 dans tous les États de l'UE (1^{er} juin 2012 en Islande, au Liechtenstein et en Norvège). Le Luxembourg bénéficie d'une dérogation : les remboursements sont limités à 3 mois quelle que soit la durée de travail.

¹¹ 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. L'accord prévoyait un remboursement des cotisations à hauteur de 90%.

¹² Les remboursements sont aussi limités par l'indemnisation qu'aurait perçu l'allocataire dans son État d'emploi.

SCHÉMA 1 - CIRCUIT DE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION D'UN FRONTALIER



Source : Unédic

ENCADRÉ 2 - NÉGOCIATIONS SUR LA RÉVISION DU RÈGLEMENT EUROPÉEN DE COORDINATION

État des lieux

La proposition de révision du règlement européen de la Commission européenne vise à conférer la charge de l'indemnisation à l'État membre ayant perçu les cotisations lorsque le frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois et la faire supporter par l'État de résidence dans les autres cas. En conséquence, la procédure de remboursement actuelle serait supprimée.

Cette proposition organise ainsi une meilleure répartition de la charge financière entre État de résidence et État d'emploi mais continue à faire peser une charge supplémentaire sur l'État de résidence. Il peut de ce point de vue être considéré comme nécessaire de réduire au maximum la période d'activité en dessous de laquelle l'État de résidence demeurerait compétent au titre du chômage.

Depuis 2016, malgré deux accords provisoires obtenus en trilogue en 2019 et 2021, un accord sur la révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale n'a pas pu être trouvé.

Au vu de l'équilibre budgétaire du régime dont ils sont garants, les partenaires sociaux de l'Unédic considèrent donc urgent et indispensable de parvenir à un accord sur la révision du règlement de coordination et que les mêmes règles s'appliquent à la Suisse. En effet, une fois adopté, le règlement ne s'appliquera à la Suisse que sur la base d'une décision du Comité Mixte institué par l'Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes.

Perspectives

Le renouvellement des institutions européennes rend la poursuite des négociations entre le Conseil et le Parlement européen incertaine. Différentes options peuvent être envisagées. La Commission européenne dispose d'un pouvoir de retrait d'une proposition en l'absence de position au Conseil.

Toutefois, la Commission européenne pourrait être poussée par l'ensemble des institutions européennes à conserver cette révision à son programme de travail 2024-2029. Dans une telle hypothèse, la révision pourrait se poursuivre sur la base de la proposition initiale, sur la base d'une proposition amendée ou encore sur la base d'une nouvelle proposition.

La Commission pourrait également ne pas faire de nouvelle proposition de révision du règlement de coordination.

3. LES ALLOCATAIRES FRONTALIERS ET LEUR INDEMNISATION



Dans cette étude, on appelle « allocataire indemnisé » un allocataire qui a perçu au moins un jour d'indemnisation au titre du chômage au cours de l'année considérée.

Une hausse du nombre d'allocataires frontaliers qui serait liée à la progression du nombre de travailleurs frontaliers

En 2023, **77 000 allocataires sont indemnisés avec un droit frontalier, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2011** (*Graphique 3*).

En effet, **depuis 2011, on observe une augmentation continue des allocataires indemnisés à France Travail** après avoir occupé un emploi frontalier en Suisse (47 000 allocataires indemnisés en 2023 contre 24 000 en 2011) et au Luxembourg (17 000 en 2023, contre 11 000 en 2011). Ces pays concentrent à eux deux 83 % des allocataires frontaliers indemnisés en 2023. A contrario, le nombre de frontaliers ayant travaillé en Allemagne et en Belgique s'inscrivant à France Travail reste voisin de 6 000 à 8 000 par an entre 2011 et 2023. **En 2020 et 2021, on observe une forte hausse temporaire du nombre d'allocataires frontaliers** (82 000 allocataires en 2021) en lien avec la crise Covid et les prolongations de droit accordées aux allocataires durant cette période.

À compter de 2022, le nombre d'allocataires a retrouvé un niveau proche de celui de 2019 : 76 000 allocataires en 2022. Depuis, la hausse du nombre d'allocataires frontaliers a repris sa tendance habituelle.

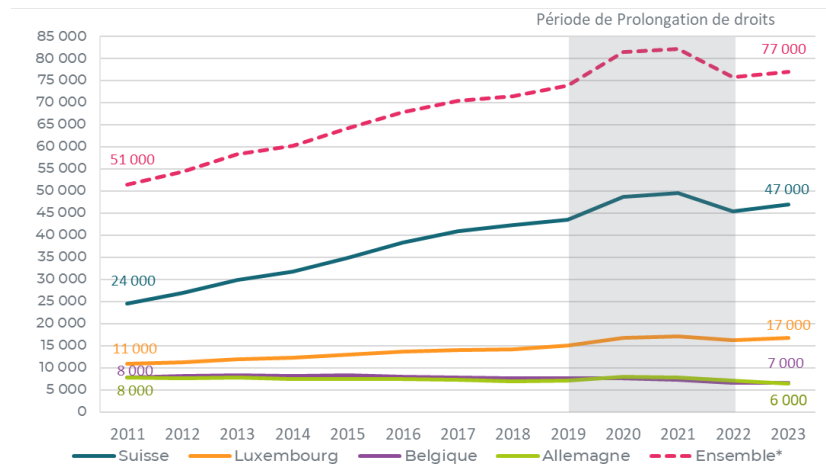
La part des allocataires frontaliers par rapport à l'ensemble des allocataires a légèrement augmenté depuis 2011 pour passer de 1,1% en 2011 à 1,5% en 2023 (*Graphique 4*). Cela pourrait provenir d'une progression plus forte du taux de chômage des frontaliers par rapport à celui des non-frontaliers. L'Unédic ne dispose pas de données permettant de comparer le taux de chômage des frontaliers, au sens du BIT, avec celui du reste de la France. Il est cependant possible de calculer le ratio entre le nombre d'allocataires indemnisés et le nombre de travailleurs : en France en 2020, la part des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage¹³ par rapport à l'effectif des travailleurs¹⁴ est de 11,2 %. Elle est assez proche chez les frontaliers : 11,7 %. Cette part évolue à un rythme similaire chez les frontaliers et dans l'ensemble de la population (en 2011, cette part était de 9,0 % en France et de 8,2 % chez les frontaliers). Cette piste d'explication est donc à écarter.

Finalement, cette augmentation de la part des frontaliers pourrait simplement tenir à la hausse du nombre de travailleurs frontaliers au sein de la population active : 1,5 % en 2020 contre 1,2 % en 2011, **liée en grande partie à l'attractivité des salaires dans les pays voisins considérés**.

¹³ Source : Fichier National des Allocataires

¹⁴ Source : Insee, recensement de la population

GRAPHIQUE 3 - NOMBRE ANNUEL D'ALLOCATAIRES FRONTALIERS INDEMNISÉS, SELON LE PAYS FRONTALIER



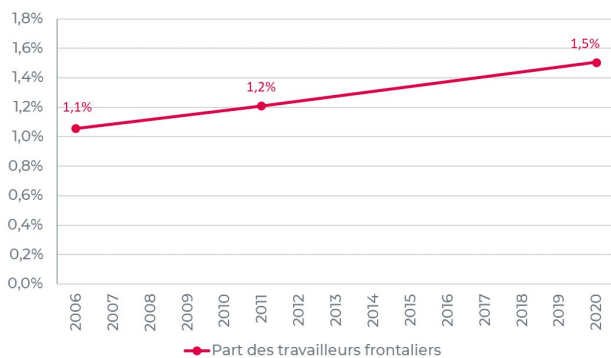
* Ensemble des allocataires frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne et Espagne)

Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires présents au moins une fois dans l'année observée et ayant un droit ouvert entre 2011 et 2023 selon le règlement (CE) n°883/2004 et le règlement (CE) n° 1408/71, hors annexes 8 et 10

GRAPHIQUE 4 - PART DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS ET DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS

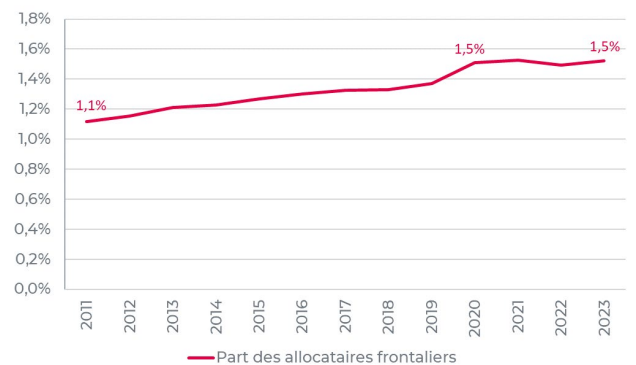
PART DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS RAPPORTÉE À LA POPULATION ACTIVE ENTRE 2006 ET 2020



Source : Insee, recensements de la population 2006, 2011 et 2020, enquêtes emploi 2006, 2011 et 2020, calculs Unédic

Champ : France métropolitaine, personnes se déclarant en activité

PART DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS RAPPORTÉE À L'ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES ENTRE 2011 ET 2023



Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires présents dans l'année observée avec un droit ouvert, hors annexes 8 et 10

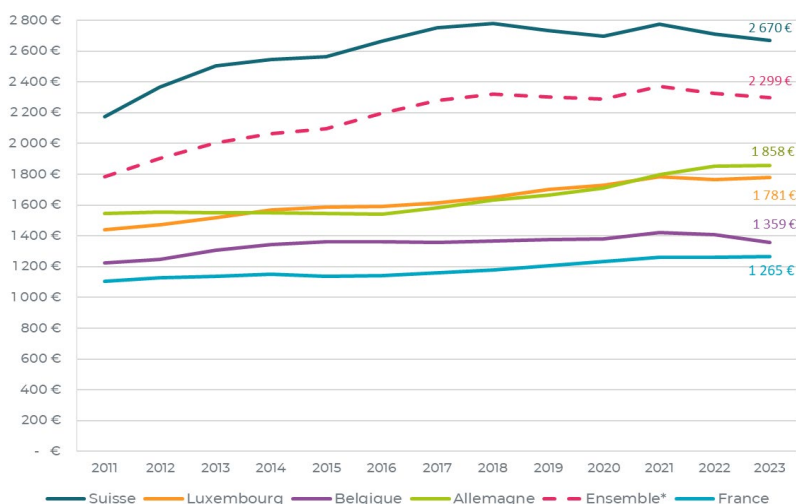
Les frontaliers indemnisés par l'Assurance chômage ont des niveaux de qualification similaires à l'ensemble des allocataires, mais des niveaux d'indemnisation plus élevés

Comme constaté en 2020¹⁵, les allocataires frontaliers sont principalement des hommes et sont d'âge équivalent à l'ensemble des allocataires. **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 ces derniers (la majorité d'entre eux a plus de 50 ans).

Les allocataires frontaliers sont, en moyenne, mieux indemnisés que l'ensemble des allocataires. Étant donné que les salaires suisses sont plus élevés que les salaires français, **les allocataires frontaliers ayant travaillé en Suisse sont indemnisés en moyenne 2 670 € par mois en 2023¹⁶**, contre 1 265 € pour l'ensemble des allocataires indemnisés par le régime d'assurance chômage français. Les frontaliers avec l'Allemagne et le Luxembourg atteignent respectivement 1 858 € et 1 781 € à la fin 2023 en moyenne. Les frontaliers qui travaillaient en Belgique perçoivent, quant à eux, des allocations en moyenne moins élevées (1 359 € en 2023) (*Graphique 4*). Concernant la Suisse, l'indemnisation en euro est également impactée par les mouvements de taux de change Euro/Franc suisse via les salaires suisses.

Depuis 2021, l'indemnisation moyenne théorique de l'ensemble des allocataires frontaliers a diminué et a retrouvé en 2023 le niveau de 2019 : 2 300 € brut par mois. Ceci peut s'expliquer par l'effet à la baisse de la réforme 2021 sur le montant de l'allocation journalière (*Encadré 3*).

GRAPHIQUE 5 - MONTANT DE L'ALLOCATION THÉORIQUE BRUTE EN EUROS, SELON LE PAYS FRONTALIER



* Ensemble des allocataires frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne et Espagne)

Note : l'allocation mensuelle théorique correspond à l'allocation journalière moyenne versée dans l'année, multipliée par 30,41 (365/12).

Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocation mensuelle théorique versée dans l'année entre 2011 et 2023 ; ARE ou AREF hors annexes 8 et 10

¹⁵ Unédic, [Les allocataires frontaliers : quel profil ? Quelles caractéristiques d'indemnisation ?](#), mai 2020

¹⁶ Allocation mensuelle théorique : allocation journalière moyenne versée dans l'année, multipliée par 30,41 (365/12).

Une répartition des allocations versées très différente selon le pays frontalier

Alors que plus de la moitié des allocataires français perçoivent moins de 1 000€ brut par mois en 2023, les allocataires frontaliers sont seulement 19% dans ce cas. Chez les allocataires frontaliers, certaines indemnisations atteignent plus souvent des niveaux élevés : par exemple, 5 % des allocataires frontaliers suisses perçoivent plus de 5 000€ d'allocations brutes par mois (Graphique 6), contre 1 % des allocataires non frontaliers. Toutefois, les allocataires frontaliers belges n'ont pas de profils aussi marqués.

En conséquence, en 2023, près d'un quart des allocataires frontaliers sont concernés par la dégressivité des allocations (33 % parmi les allocataires frontaliers suisses) (cf. Encadré 3) contre 3 % parmi les allocataires de l'ensemble du territoire français.

GRAPHIQUE 6 – RÉPARTITION DES ALLOCATIONS BRUTES VERSÉES AUX ALLOCATAIRES FRONTALIERS SELON LE PAYS D'EMPLOI



* Ensemble des allocataires frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne et Espagne)
 Source : FNA, Calculs Unédic
 Champ : allocataires frontaliers indemnisés au 31 décembre 2023 en ARE-AREF, hors annexes 8 et 10

ENCADRÉ 3 - POTENTIELS EFFETS DE LA RÉFORME 2021 SUR LE MONTANT D'ALLOCATION ET LA DURÉE DES DROITS

Au second semestre 2021, l'intégralité des nouvelles règles d'indemnisation du chômage prévues par le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 sont entrées en vigueur. En outre, depuis octobre 2021, la durée de droit et le montant de l'allocation dépendent de l'intensité de travail pendant la période qui précède l'ouverture de droits. Pour les personnes qui ont effectué des périodes de travail discontinues avant leur chômage, c'est-à-dire des personnes entrant à l'Assurance chômage après une succession de contrats courts, le montant de l'allocation est diminué et la durée du droit est allongée*.

Afin d'analyser ces effets, nous comparons les données observées en 2023 à celles observées en 2019, avant le début de la crise Covid. Depuis, la conjoncture et le marché du travail ont évolué, les comparaisons dans cette analyse ne sont donc pas uniquement dues aux effets de la réforme de 2021.

Note : Le décret du 26 janvier 2023 introduit une modulation de la durée d'indemnisation. Depuis le 1^{er} février 2023, à l'ouverture du droit en métropole, la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi est réduite de 25 % par rapport aux règles applicables antérieurement. Toutefois, seuls les nouveaux allocataires sont impactés par cette réforme. Les effets sont encore peu visibles sur les allocataires en sortie d'indemnisation en 2023.

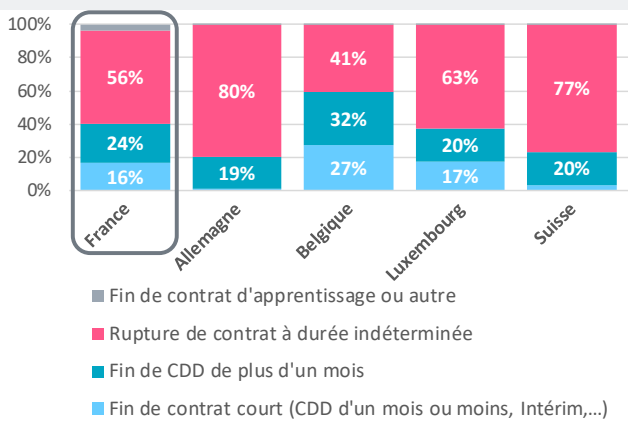
Moins de fins de contrats à durée limitée et de courte durée parmi les frontaliers, sauf en Belgique

En 2023, les allocataires frontaliers suisses et allemands ont principalement eu des ruptures de contrat à durée indéterminée (environ 80%) et très peu de fins de contrats courts (< 4%). Toutefois, seuls la moitié des allocataires suisses ont eu des ruptures de contrats de plus de 2 ans. *A contrario*, les allocataires frontaliers belges ont exercé davantage de contrats à durée limitée : 60 % dont environ la moitié sont des contrats courts. La répartition des ruptures de contrat pour les allocataires frontaliers luxembourgeois est similaire à celle de l'ensemble des allocataires français : environ 60% de rupture de CDI. Ces répartitions ont peu évolué par rapport à 2019, mis à part les allocataires frontaliers allemands qui sont davantage à avoir eu des ruptures de contrats de plus de 2 ans, principalement en CDI (*Graphique A*).

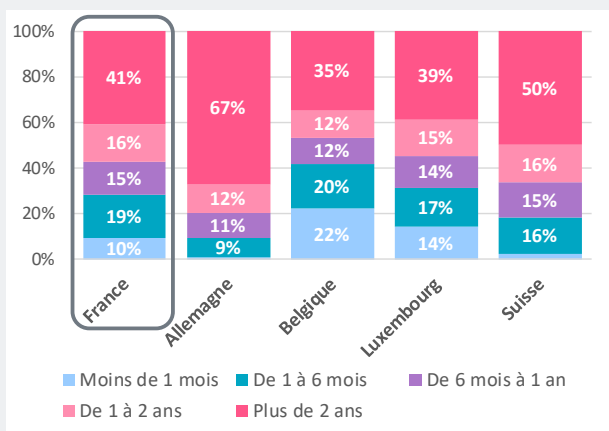
Ainsi, la majorité des allocataires frontaliers ont eu des ruptures de contrats de moins de 2 ans et sont donc susceptibles d'être impactés par les effets de la réforme de 2021, hormis les frontaliers allemands qui ont massivement des contrats longs.

GRAPHIQUE A - RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS SELON LE MOTIF DE FIN DE CONTRAT ET SELON LA DURÉE DES CONTRATS EN 2023

RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS SELON LE MOTIF DE FIN DE CONTRAT EN 2023



RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS SELON LA DURÉE DU CONTRAT À L'OUVERTURE DU DROIT EN 2023



Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires indemnisés en ARE, ou AREF hors annexes 8 et 10 au 31 décembre 2023

Malgré une forte hausse des salaires, les allocations augmentent peu, sauf en Allemagne

Les salaires ont fortement augmenté en France et dans chacun des pays frontaliers entre 2019 et 2023. Les allocations n'ont pas suivi le même rythme et ont même légèrement baissé pour les allocataires frontaliers suisses et belges, en lien avec la réforme 2021.

Seuls les allocataires frontaliers allemands ont connu une hausse des allocations proche de la hausse des salaires allemands (+12 %). En effet, ces allocataires étant la plupart du temps concernés par des ruptures de CDI de plus de 2 ans, ils ont été peu impactés par la réforme de 2021.

TABLEAU A - ÉVOLUTION DES SALAIRES ET DES ALLOCATIONS ENTRE 2019 ET 2023

Précédent pays d'emploi du frontalier	Suisse	Luxembourg	Belgique	Allemagne	France
Évolution des salaires en euros entre 2019 et 2023	+22%	+22%	+11%	+14%	+11%
Évolution des allocations entre 2019 et 2023	-2%	+5%	-1%	+12%	+5%

Sources : OCDE, comptes nationaux ; banque de France ; FNA calculs Unédic

Champ : Salaire moyen par tête annuel et allocation mensuelle théorique versée dans l'année

Davantage d'allocataires concernés par la dégressivité

Une autre règle mise en place lors de la réforme de 2021 est la dégressivité des allocations. A compter du 1^{er} juillet 2021, les allocataires de moins de 57 ans dont les revenus étaient supérieurs à environ 4 800 € par mois avant d'être au chômage ont vu leur allocation réduite à partir du 7^{ème} mois d'indemnisation. Cette baisse pouvant aller jusqu'à 30 %.

En 2023, du fait des conditions d'éligibilité, une faible part des allocataires français est concernée par la dégressivité : 3 % de l'ensemble. **Du côté des allocataires frontaliers, cette part est plus importante** : 23 % des allocataires sont concernés par la réforme sur la dégressivité (principalement les allocataires frontaliers suisses et luxembourgeois). Ce taux atteint 33 % pour les frontaliers suisses et 12% pour les Luxembourgeois.

* Unedic, *Étude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021*, Avril 2021

4. BILAN FINANCIER POUR L'UNÉDIC

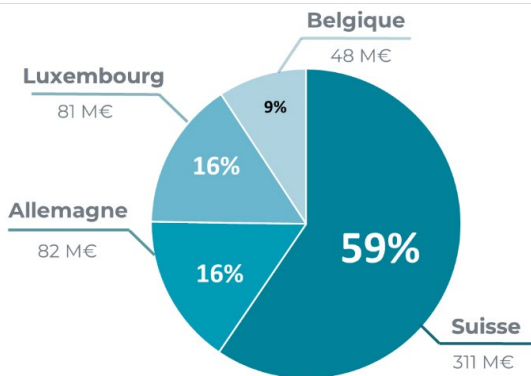
La Suisse : 72% des dépenses d'indemnisation des allocataires frontaliers

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. **En 2023, les dépenses pour les frontaliers suisses et luxembourgeois, respectivement de 720 M€ et 164 M€, représentent respectivement 72 % et 16 % de l'indemnisation des frontaliers (Graphique 7)**. Ces dépenses ont plus que doublé depuis 2011 (720 M€ en 2023 contre 311 M€ en 2011 pour la Suisse et 164 M€ en 2023 contre 81 M€ en 2011 pour le Luxembourg).

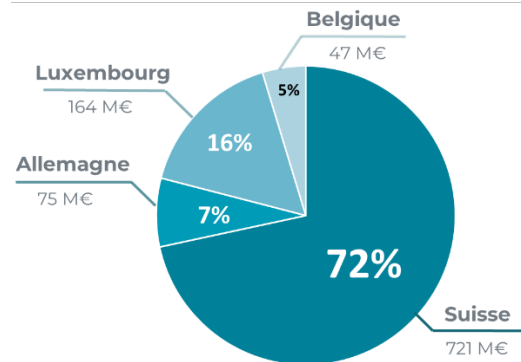
À contrario, les dépenses liées à l'Allemagne et à la Belgique ont peu évolué depuis 2011, en lien avec la stabilité du nombre d'allocataires frontaliers de ces pays.

GRAPHIQUE 7 - RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION SELON LES QUATRE PRINCIPAUX PAYS, EN 2011 ET 2023

En 2011



En 2023



Source : FNA, Calculs Unédic

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

Un déséquilibre annuel de l'ordre de 800 M€ pour le régime d'Assurance chômage

Depuis 2011 jusqu'à 2019, les **dépenses d'indemnisation liées aux frontaliers ont progressivement augmenté** (*Graphique 8*). Elles ont été particulièrement élevées en 2020 et 2021, en lien avec les prolongations de droits accordées aux allocataires pendant la crise Covid. À partir de 2022, elles sont revenues à un niveau proche de celui de 2019 et ont tendance à se stabiliser depuis (1 007 M€ en 2023 contre 952 M€ en 2019). Cette stagnation s'explique par la concomitance de la hausse du nombre d'allocataires frontaliers et de la baisse de l'allocation versée (*cf. Graphique 4*) en lien avec la réforme de 2021.

Les modalités de remboursement ne permettent pas de compenser la charge financière supplémentaire pesant sur l'État de résidence qui indemnise des périodes d'emploi au titre desquelles les contributions ont été perçues par l'État d'emploi ; en effet, ces **remboursements oscillent autour de 200 M€ depuis 2013** du fait, notamment, du plafonnement à 5 mois d'indemnisation prévu par la réglementation européenne. En moyenne, la part du remboursement demandé au pays d'emploi du frontalier par rapport aux indemnisations versées aux frontaliers est autour de 20 %, légèrement plus importante pour la Suisse (23 %) et la Belgique (24 %) (*Graphique 9*).

Il en résulte, pour ces 4 pays concernés, que le surcoût lié aux frontaliers a augmenté de 64 % depuis 2011, pour atteindre 800 M€ à la fin 2023, soit au total 803 M€ sur l'ensemble des pays frontaliers (*voir le détail en Annexe*).

Un important surcoût cumulé depuis 2011

À la fin de l'année 2023, en cumul depuis 2011, les dépenses liées aux frontaliers représentent 11,2 Md€ tandis que l'ensemble des demandes de remboursement cumulées sur cette même période atteint 2,2 Md€, portant ainsi **le solde global sur cette période à 9,0 Md€ pour les quatre principaux pays sur 59,3 Md€ d'endettement global fin 2023**¹⁷ (*Graphique 10*).

¹⁷ Dépenses et remboursements concernant les frontaliers issus de la Suisse, le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne.

GRAPHIQUE 8 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES, DES REMBOURSEMENTS D'INDEMNISATION ET SURCÔÛT TOTAL SELON LE PAYS D'EMPLOI

Suisse (Surcoût en 2023 : 564 M€)



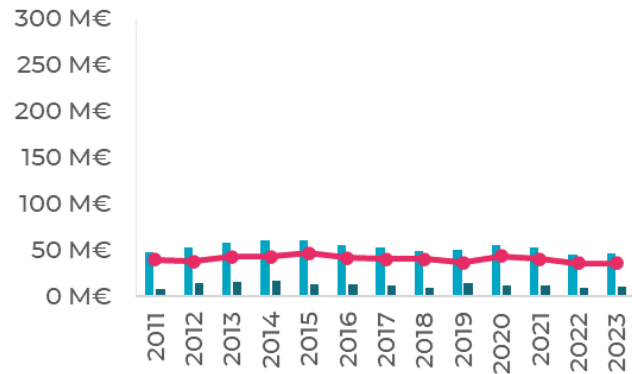
Luxembourg (Surcoût en 2023 : 137 M€)



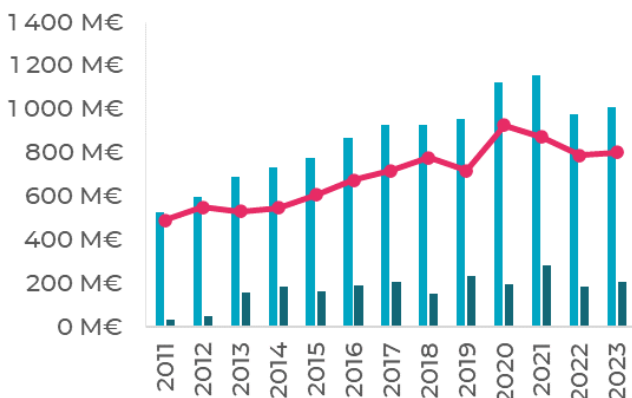
Allemagne (Surcoût en 2023 : 63 M€)



Belgique (Surcoût en 2023 : 36 M€)



Ensemble des pays* (Surcoût en 2023 : 803 M€)



*Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne et Espagne

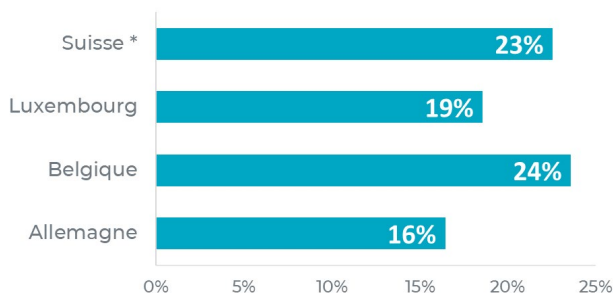
LÉGENDE

- 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, France Travail

Champs : dépenses en indemnisation au titre des frontaliers de 2011 à 2023 (FNA) ; demandes de remboursements émises par la France aux États frontaliers de 2011 à 2023 (SISF, France Travail)

GRAPHIQUE 9 - RATIO MOYEN DES REMBOURSEMENTS SUR LES DÉPENSES D'INDEMNISATION AU TITRE DES ALLOCATAIRES SERVIES AUX ALLOCATAIRES FRONTALIERS - MOYENNE 2011-2023

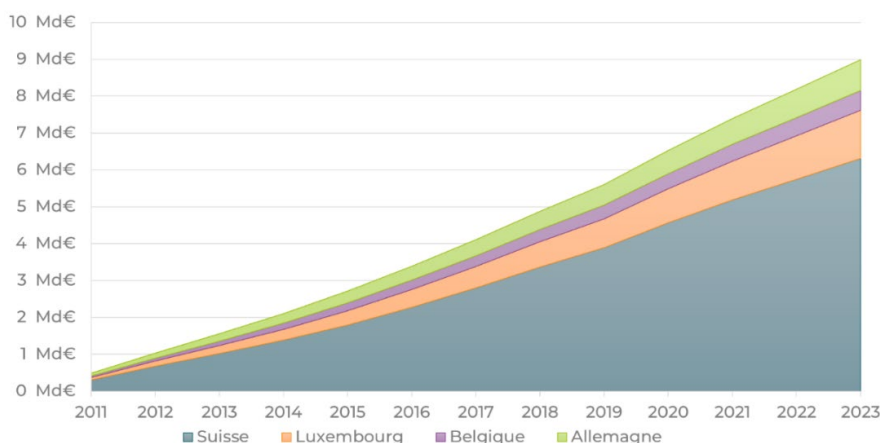


* Pour la Suisse ce sont les remboursements et les dépenses pris en compte entre 2013 et 2023 étant donné qu'il n'y avait pas d'accord de remboursement avec la France entre 2009 et 2012

Source : FNA, SISP, 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 2023 Pour la Suisse ce sont les remboursements et les dépenses pris en compte entre 2013 et 2023 étant donné qu'il n'y avait pas d'accord avec la France entre 2009 et 2012

GRAPHIQUE 10 - SOLDE CUMULÉ PAR PAYS AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES EX-TRAVAILLEURS FRONTALIERS ENTRE 2011 ET 2023



Source : FNA, SISP, 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 2023

Pour en savoir plus

- Insee, [Entre 2013 et 2022, la population augmente particulièrement autour des frontières avec la Suisse et le Luxembourg](#), Insee Première n° 1972, Novembre 2023
- Unédic, [Les allocataires frontaliers : quel profil ? Quelles caractéristiques d'indemnisation ?](#), Emilie Daudey et Boris Koehler, mai 2020
- Unédic, [L'indemnisation des travailleurs frontaliers par l'Assurance chômage](#), Adrien Calas, Décembre 2021
- Unédic, [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021](#), Avril 2021

ANNEXE

DÉTAIL DES PRESTATIONS ET DEMANDES DE REMBOURSEMENT POUR LES PAYS SUIVIS DEPUIS 2015

Pays	Année	Masse des prestations versées par la France au titre du RAC (en M€)	Montant des remboursements demandés par la France (en M€)	Écart masse des prestations versées par la France / montant des remboursements demandés par la France
SUISSE (1)	2015	530,7	119,9	-410,8
	2016	625,6	144,4	-481,2
	2017	685,8	161,1	-524,7
	2018	689,2	118,2	-571,0
	2019	697,8	174,2	-523,6
	2020	815,0	142,9	-672,1
	2021	841,3	219,0	-622,3
	2022	699,0	145,9	-553,1
	2023	720,9	157,2	-563,7
ALLEMAGNE	2015	70,6	11,5	-59,1
	2016	68,3	11,0	-57,3
	2017	70,1	13,3	-56,8
	2018	67,2	8,7	-58,5
	2019	71,0	14,2	-56,8
	2020	89,6	14,1	-75,5
	2021	93,0	20,2	-72,8
	2022	80,9	9,1	-71,8
	2023	74,6	11,3	-63,3
LUXEMBOURG (2)	2015	110,4	21,0	-89,4
	2016	114,1	20,4	-93,7
	2017	116,2	22,3	-93,9
	2018	119,8	14,2	-105,6
	2019	131,6	30,2	-101,4
	2020	161,4	26,6	-134,8
	2021	165,7	31,2	-134,5
	2022	149,4	22,8	-126,6
	2023	163,8	26,7	-137,1
BELGIQUE	2015	60,7	13,5	-47,2
	2016	56,1	13,8	-42,3
	2017	52,8	12,1	-40,7
	2018	49,9	9,4	-40,5
	2019	51,3	14,3	-37,0
	2020	56,1	12,1	-44,0
	2021	53,6	12,7	-40,9
	2022	45,8	9,3	-36,5
	2023	47,2	11,0	-36,2
ESPAGNE	2015	4,0	1,2	-2,8
	2016	3,8	0,9	-2,9
	2017	3,5	0,6	-2,9
	2018	3,2	0,7	-2,5
	2019	3,3	0,9	-2,4
	2020	3,8	0,8	-3,0
	2021	3,7	0,8	-2,9
	2022	3,2	0,1	-3,1
	2023	2,9	0,5	-2,4
TOTAL	2015	776,5	167,1	-609,4
	2016	867,9	190,5	-677,4
	2017	928,4	209,4	-719,0
	2018	929,4	151,2	-778,2
	2019	954,9	233,8	-721,1
	2020	1126,0	196,5	-929,5
	2021	1157,3	283,9	-873,4
	2022	978,4	187,2	-791,2
	2023	1009,3	206,7	-802,6

(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

Octobre 2024

Boris Koehler
Anne-Laure Cesari

Unédic

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

unedic.org

