

Document d'études

direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Numéro 209

Mai 2017

Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements ?

Benoît OURLIAC* (Dares)

* Benoît Ourliac était à la Mission analyse économique, au sein de la Dares, au moment de la réalisation de ce travail.

Résumé

Cette étude dresse un panorama de différents systèmes d'assurance chômage en vigueur au 1^{er} janvier 2015 dans une partie des principaux pays de l'OCDE (France, Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Irlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Autriche, Belgique, Italie, Espagne). Son intérêt est notamment de présenter les sources couramment utilisées pour réaliser ce type de comparaisons internationales, ainsi que les limites d'un tel exercice.

La comparaison porte sur les principes et les paramètres au cœur du système d'assurance chômage de chacun de ces pays : organisation institutionnelle, financement, règles d'éligibilité, durée d'indemnisation, mode de calcul des allocations, taux de remplacement.

Une vue d'ensemble des dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi (régimes d'assurance chômage, mais aussi d'assistance et de solidarité) est également proposée, et compare les architectures en place selon les pays, ainsi que les montants dépensés. Les effets de bascules entre ces différents régimes de soutien aux revenus sont illustrés à partir de cas-types, reflétant la diversité des prises en charge dans la durée entre les pays.

Mots clefs : assurance chômage, demandeurs d'emploi, prestations sociales, comparaisons internationales

Benoît Ourliac était à la Mission analyse économique, au sein de la Dares, au moment de la réalisation de ce travail.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Limites des comparaisons internationales en matière d'assurance chômage	6
3. Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage	9
4. Financement de l'assurance-chômage	11
5. Règles d'éligibilité à l'assurance-chômage	13
6. Durée d'indemnisation.....	17
7. Barèmes règlementaires des allocations	21
8. Taux de remplacement sur cas-types	24
9. Vue d'ensemble des dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi	28
10. Données financières sur les dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi.....	31
11. Données financières sur les dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi - Résultats.....	36
12. Soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi – Analyse de cas-types.....	39

Figures

Figure 1 - Durée d'indemnisation en fonction de la durée de cotisation.....	20
Figure 2 - Taux de conversion « implicites » des durées cotisées.....	20
Figure 3 - Taux de remplacement brut en fonction du niveau de salaire (exprimé en centiles de la distribution) pour une personne célibataire sans enfant	27
Figure 4 - Taux de remplacement net après impôts et prestations en fonction du niveau de salaire (exprimé en centiles de la distribution) pour une personne célibataire sans enfant	27
Figure 5 – Dépenses d'allocations d'activité partielle.....	33
Figure 6 – Dépenses de garantie des salaires	34
Figure 7 – Dépenses de pré-retraite.....	35
Figure 8 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du 1 ^{er} décile de la distribution des salaires à temps complet.....	39
Figure 9 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du salaire médian des salaires à temps complet.....	40
Figure 10 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du 9 ^e décile de la distribution des salaires à temps complet.....	41

Tableaux

Tableau 1 - Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage.....	9
Tableau 2 – Règles et paramètres de financement de l'assurance chômage au 1 ^{er} janvier 2015.....	11
Tableau 3 – Règles et paramètres d'éligibilité à l'assurance chômage	14
Tableau 4 – Règles et paramètres de durée d'indemnisation au 1 ^{er} janvier 2015 (pour une personne de 40 ans)	18
Tableau 5 – Paramètres de calcul de allocations d'assurance chômage au 1 ^{er} janvier 2015	21
Tableau 6 – Plancher et plafond d'indemnisation (au 1 ^{er} janvier 2015).....	23
Tableau 7 - Régimes de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi.....	29

Tableau 8 – Dépenses publiques au titre de politiques du marché du travail alternatives à l’assurance chômage en 2013.....	33
Tableau 9 – Dépenses des régimes de soutien au revenu des personnes privées d’emploi en 2013	36
Tableau 10 – Nombre moyen de bénéficiaires des régimes de soutien au revenu des personnes privées d’emploi en 2013.....	37
Tableau 11 – Montant mensuel moyen des indemnités des régimes de soutien au revenu des personnes privées d’emploi en 2013	38

1. Introduction

Ce *Document d'études* dresse un panorama des sources couramment utilisées pour réaliser des comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage. Sans prétendre établir une « hiérarchie » entre les pays considérés ou dégager des préconisations en termes d'évolutions institutionnelles ou règlementaires en France, cet exercice fournit des enseignements sur la façon de conduire et d'analyser les comparaisons internationales sur le sujet.

Les données mobilisées sont collectées par des institutions internationales ; elles n'ont pas fait l'objet d'un recueil spécifique par les auteurs pour les besoins de ce travail, mais ont été reprises en l'état des publications et mises en lignes de ces institutions. Il s'agit :

- du **système d'information mutuelle sur la protection sociale (Misoc)** mis en place par la Commission européenne, qui rassemble des informations à jour sur la législation de protection sociale (dont l'assurance chômage) dans tous les pays participants de l'Union européenne ; les informations les plus récentes portent sur la législation applicable au 1^{er} janvier 2015 ;
- du **modèle de cas-types *Tax-Benefit* de l'OCDE**, qui permet de simuler pour un niveau de salaire et une configuration familiale donnés les prélèvements et les prestations correspondants dans l'ensemble des pays de l'OCDE ; ce modèle inclut les allocations d'assurance chômage pour les personnes privées d'emploi et remplissant les conditions d'éligibilité ; les exploitations présentées dans ce document d'étude portent sur l'année 2013, dernière année disponible ;
- de la **base de données sur les interventions de politiques du marché du travail (PMT)**, entretenue par la DG Emploi de la Commission européenne (Eurostat jusqu'en 2013), qui recense l'ensemble des dépenses publiques des États membres en faveur des politiques de l'emploi ainsi que le nombre de bénéficiaires, et parmi ces dépenses celles relatives au soutien au revenu des personnes privées d'emploi qui couvrent les régimes d'assurance chômage ; la dernière année disponible est également 2013.

Ces données ont toutefois fait l'objet de compléments ou de corrections de façon ponctuelle directement à partir de sources règlementaires ou statistiques nationales, signalés au fil du texte.

Les 12 pays retenus ont été sélectionnés de façon à couvrir, outre la France, les principaux modèles d'État-providence selon la typologie d'Esping-Andersen, ainsi que des zones géographiques ou culturelles proches :

- pays libéraux/anglo-saxons : **États-Unis, Royaume-Uni, Irlande**
- pays socio/démocrates/scandinaves : **Suède, Danemark, Pays-Bas**
- pays corporatistes/continentaux : **Allemagne, Autriche, Belgique**
- pays corporatistes/méditerranéens : **Italie, Espagne.**

La comparaison porte sur les principes et les paramètres au cœur du système d'assurance chômage de chacun de ces pays : organisation institutionnelle, financement, règles d'éligibilité, durée d'indemnisation, mode de calcul des allocations, taux de remplacement. **La couverture de la population par ces systèmes d'indemnisation, notamment en terme de statut d'activité (salarié/non salarié) n'est en revanche pas abordée précisément dans ce document d'études, qui est centré sur la législation en vigueur au 1^{er} janvier 2015 où l'intégration des non-salariés au bénéfice de l'assurance chômage, en tout cas en France, n'était pas encore une préoccupation**

majeure de ce système. Ce travail de comparaison pourra être élargi à cette problématique ultérieurement, au vu de l'enjeu nouveau de cette question pour la France, mais aussi dans d'autres pays (comme l'Italie, où des expérimentations sont en cours).

Une vue d'ensemble des dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi (régimes d'assurance chômage, mais aussi d'assistance et de solidarité) est également proposée, et compare les architectures en place selon les pays, ainsi que les montants dépensés. Les effets de bascules entre ces différents régimes de soutien aux revenus sont enfin illustrés à partir de cas-types, reflétant la diversité des prises en charge dans la durée entre les pays.

2. Limites des comparaisons internationales en matière d'assurance chômage

Les comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage se heurtent à de nombreuses difficultés ; certaines sont communes à tout exercice de comparaison internationale, et d'autres sont plus spécifiques à la protection sociale et à l'assurance chômage en particulier. Les résultats de ce type de comparaisons doivent ainsi être considérés avec grande précaution, en particulier lorsqu'ils sont mobilisés à des fins de *benchmarking* ou de recommandation de politique économique.

Limites générales des exercices de comparaisons internationales

De façon générale, les comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage butent sur deux problèmes importants, qui sont par ailleurs également présents dans les comparaisons internationales sur la protection de l'emploi, le salaire minimum ou encore le poids des cotisations sociales dans le coût du travail :

- D'une part, les comparaisons institutionnelles opèrent nécessairement une simplification des règles en se concentrant sur un jeu réduit de paramètres (dans le cas de l'assurance chômage, la durée d'indemnisation, le montant des allocations, ou encore la possibilité de cumuler ces allocations avec des revenus d'activité). Il est très rare que le détail d'implémentation des règles soit abordé, alors que l'effet réel des paramètres considérés peut en dépendre fortement¹.

Par exemple, la seule possibilité de cumuler les allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité (activité réduite en **France**) est loin d'être suffisante pour apprécier le caractère incitatif au retour à l'emploi. Elle peut en effet être accompagnée de règles potentiellement très différentes entre les pays concernant la consommation des droits en situation de cumul, la durée maximale du cumul, le taux de prélèvement implicite, etc. Ces points de réglementation sont très techniques et ne permettent pas des comparaisons simples et univoques entre pays.

La définition des périodes d'emploi et des salaires de référence pour le calcul des droits ou encore les différés d'indemnisation constituent d'autres caractéristiques techniques importantes qui se réduisent difficilement à des paramètres simples et dont le détail est rarement étudié.

- D'autre part, les comparaisons institutionnelles se limitent en général aux seuls paramètres issus de la réglementation, alors qu'il peut y avoir des écarts importants entre les droits théoriques (ou maximaux) décrits par cette réglementation et les droits effectivement mobilisés, par ailleurs très variables compte tenu de l'hétérogénéité des situations individuelles. En conséquence, les niveaux absolus des indicateurs utilisés pour ces comparaisons comme les hiérarchies qu'ils peuvent décrire entre pays peuvent conduire à des appréciations très éloignées des situations réelles auxquelles sont confrontés les demandeurs d'emploi.

Ainsi pour la **France**, les deux indicateurs le plus souvent mobilisés dans les comparaisons internationales sont le montant maximal des allocations et la durée maximale d'indemnisation.

Or :

- si les allocations nettes peuvent être en théorie supérieures à 6 000 €/mois, cela concerne moins de 1 % des demandeurs d'emploi indemnisés, près de 80 % d'entre eux percevant une allocation inférieure à 1 500 €/mois, soit 4 fois moins ;

¹ Par exemple, [Unemployment Benefits in EU Member States](#), rapport pour la Commission européenne, ou encore [Prestations et salaires 2007](#) et [Eligibility Criteria for Unemployment Benefits](#) (OCDE).

- la durée maximale d'indemnisation, de 24 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans à 36 mois pour ceux âgés de 50 ans et plus, ne bénéficie qu'à 40 % des personnes ouvrant des nouveaux droits.

Une justification parfois avancée à la restriction de la comparaison à un petit nombre de paramètres est que ces derniers constitueraient des « indicateurs » de l'ensemble des caractéristiques des institutions, lesquels suffiraient à apprécier la « générosité » du système. Il s'agit cependant d'une hypothèse forte compte tenu de la complexité des systèmes d'indemnisation. Ainsi, une durée maximale d'indemnisation plus longue n'est pas systématiquement associée à des critères moins stricts en matière de validation des périodes travaillées. Autre exemple, un cumul plus favorable du revenu d'activité et de l'allocation chômage en situation d'activité réduite n'est pas nécessairement associé à des règles plus souples concernant l'imputation des périodes travaillées sur les droits. En d'autres termes, des paramètres globaux relativement généreux peuvent être compensés par des règles rendant leur application très restrictive.

Un autre type d'argument consiste à faire prévaloir, pour l'analyse des incitations, les droits théoriques (tels que la durée maximale d'indemnisation) sur les droits effectivement mobilisés (la durée effectivement observée dont bénéficient les demandeurs d'emploi, voire les droits consommés), qui résultent de choix individuels et sont donc pour partie endogènes. Mais l'hypothèse selon laquelle les comportements des individus seraient en premier lieu affectés par ces paramètres devrait être testée empiriquement, ce qui est typiquement complexe. En outre, les résultats obtenus pour un pays donné ne se comparent et ne se transposent pas facilement dans d'autres pays, dès lors que chaque résultat est le reflet de situations spécifiques (estimateurs « locaux ») à environnement institutionnel donné, sans que les interactions avec l'ensemble des caractéristiques de l'assurance chômage voire des institutions du marché du travail soient clairement identifiées et contrôlées.

Problèmes spécifiques des comparaisons internationales entre régimes de protection sociale

Les difficultés plus spécifiques aux comparaisons internationales entre régimes de protection sociale résident principalement dans ce que le périmètre des régimes, pour un risque donné (maladie, vieillesse, chômage, etc.), ne couvre pas nécessairement l'ensemble de la protection sociale pour ce risque. Dans le cas de la **France**, la protection sociale contre le risque de chômage et la perte de revenu des personnes privées d'emploi est ainsi portée par un système à trois piliers, l'assurance chômage proprement dite (allocation de retour à l'emploi, ARE), l'assistance (allocation spécifique de solidarité, ASS) et la solidarité (revenu de solidarité active, RSA).

L'existence de plusieurs régimes pour couvrir ce risque se retrouve en général dans la plupart des pays ; le rôle assigné à chacun diffère toutefois selon les pays, notamment en ce qui concerne le partage entre assurance et assistance d'une part et le champ de la solidarité d'autre part, qui peut soit être fusionnée avec l'assistance, soit distincte mais réservée aux personnes actives ou bien encore être ouverte à l'ensemble de la population sans condition d'activité. L'adéquation des caractéristiques des régimes d'assurance chômage avec les objectifs qui leur sont assignés, quels qu'ils soient (assurance du risque de chômage, redistribution, incitation au retour à l'emploi, stabilisation macroéconomique, etc.), ne peut être appréhendée que par une approche globale de l'ensemble des dispositifs qui concourent au soutien aux personnes privées d'emploi.

Des comparaisons internationales portant sur l'assurance chômage seule sont ainsi trop restrictives, mais l'extension de ces comparaisons à l'assistance pose des problèmes d'homogénéité en raison des différences entre pays sur le partage entre assurance, assistance et solidarité. La prise en compte de l'ensemble de ces trois régimes, qui seule permet des comparaisons internationales homogènes, se heurte pour sa part à la disponibilité des données. Par exemple, la restriction aux seuls bénéficiaires de la solidarité considérés comme actifs n'est pas toujours possible (dans le cas de la **France**, la restriction du champ de la solidarité aux seuls bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi ne serait pas totalement satisfaisante), tandis que la gestion décentralisée dans de nombreux pays de la solidarité (**Italie, Espagne**) ne permet pas toujours de disposer de données agrégées.

Cas particulier de l'assurance chômage

L'intérêt des comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage (voire des dispositifs de soutien aux personnes privées d'emploi dans leur ensemble) est aussi limité par le fait que tous les pays ne leur assignent pas nécessairement les mêmes objectifs. Un pays peut par exemple choisir de supprimer toute redistribution opérée par l'assurance chômage (voire par l'ensemble des dispositifs de soutien aux revenus des personnes privées d'emploi) avec un système visant à une forme de neutralité actuarielle, ou tout au moins *a minima* en instaurant une contributivité stricte dans la formule de calcul des allocations, et faire porter la redistribution principalement par la fiscalité ou des prestations en nature. Il peut aussi décider d'influencer les incitations à la recherche d'emploi par le biais des modalités de contrôle et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, plutôt qu'au travers des règles de l'assurance chômage, par exemple le barème et le profil dans le temps de l'indemnisation. Enfin, la stabilisation macroéconomique peut aussi être assurée par des politiques de relance (investissements, subventions à la création d'emploi publics ou privés, etc.). Ces objectifs relèvent par ailleurs de choix politiques plus ou moins explicites (dans le cas de la redistribution), et varient selon la conjoncture (incitation, stabilisation macro-économique) qui peut différer selon les pays.

Enfin, les régimes d'assurance chômage s'inscrivent dans un ensemble plus large de politiques de l'emploi, qui peuvent compléter, remplacer ou neutraliser leurs effets. C'est le cas notamment du chômage partiel, qui peut être utilisé comme « sas » à l'entrée en indemnisation, ou des cessations anticipées d'activité, à la sortie, et reportent ainsi la protection sociale vers d'autres politiques publiques – ou réciproquement. D'autres interactions sont plus complexes, comme par exemple les règles en matière d'indemnité de séparation et leur prise en compte dans les droits à indemnisation (ces indemnités font l'objet de subventions directes en **Irlande** par exemple, ou indirectes avec un régime fiscal-social particulier et les règles de prise en compte pour le calcul des droits à l'assurance chômage en **France**), ou encore les prestations de complément de revenu d'activité dans les situations d'activité réduite.

3. Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage

Le pilotage du régime d'assurance-chômage en **France** est assuré par l'Unédic, une instance paritaire réunissant les principaux syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et les principales organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA) ; les partenaires sociaux assurent ainsi à la fois la conception et la gestion financière de l'assurance chômage, sous droit privé (association loi 1901).

Une telle organisation ne se retrouve dans aucun autre pays. Les partenaires sociaux sont cantonnés en général à un rôle purement consultatif dans la conception du régime d'assurance chômage, plus ou moins important et formalisé selon les pays et les périodes, à l'exception des **États-Unis** où ils ne jouent aucun rôle, le paritarisme étant de manière générale peu développé.

Tableau 1 - Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage

	Type de concertation sociale	Rôle des partenaires sociaux		Statut de l'organisme en charge	Influence des partenaires sociaux (telle qu'ils la perçoivent)
		conception	gestion		
Allemagne	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic	forte
Autriche	tripartite	décisionnaire	consultatif	parapublic	forte
Belgique	paritaire	consultatif	décisionnaire	parapublic	forte
Danemark	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé	faible (évolution récente)
Espagne	tripartite	consultatif	aucun	parapublic	faible
France	paritaire	décisionnaire	décisionnaire	privé	forte, efficace
Italie	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic	forte, pas toujours efficace
Irlande	non institutionnalisée	consultatif	aucun	État	occasionnelle
Pays-Bas	tripartite	consultatif	aucun	privé	forte mais en recul
Royaume-Uni	non institutionnalisée	consultatif	aucun	État	faible
Suède	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé	faible
États-Unis	aucune	aucun	aucun	État	forte

Sources : réglementations nationales, consultation Eurofound

En ce qui concerne la gestion des régimes, les situations sont plus contrastées :

- dans les pays scandinaves (**Danemark, Suède**), les partenaires sociaux sont responsables de la gestion des caisses privées d'assurance chômage ; à l'inverse, aux **Pays-Bas** où le régime d'assurance chômage est aussi privé, les partenaires sociaux ne jouent aucun rôle dans leur gestion ;
- dans une moindre mesure, les partenaires sociaux en **Belgique** ont des prérogatives élargies par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays, par leurs sièges au conseil d'administration de l'Office National de l'Emploi, instance bipartite ;
- dans certains pays, les partenaires sociaux n'ont qu'un rôle consultatif dans la gestion du régime, en général par leur présence au conseil d'administration tripartite de l'organisme parapublic en charge de la gestion du régime (**Allemagne, Autriche, Espagne, Italie**) ;
- enfin, dans des pays où il n'y a pas de réelle concertation sociale institutionnalisée, comme aux **États-Unis**, au **Royaume-Uni** ou en **Irlande**, le régime d'assurance-chômage relève uniquement des compétences de l'État ; le rôle consultatif des partenaires sociaux dans la conception du régime n'est par ailleurs pas spécifique, la concertation sociale y est plus large

et s'étend à l'ensemble de la société civile (ou bien elle est inexistante, dans le cas extrême des **États-Unis**).

Au-delà des arrangements institutionnels, les syndicats de salariés estimaient à l'occasion d'une enquête conduite par Eurofound en 2013 que leur influence sur la conception et le pilotage des régimes d'assurance chômage est faible ou en recul dans plusieurs pays où cette influence était historiquement forte (**Danemark, Pays-Bas**). Les seuls pays où les syndicats considèrent leur influence encore forte sont, outre la **France**, l'**Allemagne**, l'**Autriche** et la **Belgique** ; cette perception doit toutefois être nuancée, par exemple dans le cas de l'Allemagne où les réformes Hartz qui ont profondément réformé l'assurance chômage au début des années 2000 se sont faites malgré l'opposition des syndicats de salariés.

L'affiliation au régime d'assurance-chômage est obligatoire pour les salariés du secteur privé dans tous les pays, à l'exception des pays scandinaves (**Suède, Danemark**) ; pour ces pays toutefois, les personnes n'ayant pas adhéré à une caisse d'assurance chômage privée (ou pas suffisamment longtemps) peuvent bénéficier d'une allocation de base forfaitaire. Elle est aussi ouverte sur une base volontaire aux non-salariés dans ces pays, ainsi qu'en **Autriche** et en **Espagne**.

4. Financement de l'assurance-chômage

Le financement du régime d'assurance chômage prend selon les pays des modalités très diverses, qui ne recoupent que partiellement les arrangements institutionnels décrits précédemment. Les taux nominaux de cotisations sociales sont peu informatifs sur les conditions réelles de financement des régimes d'assurance chômage, en raison de la progressivité (ou dégressivité, ou les deux) des barèmes selon le niveau de salaire, de la pratique de taux différenciés selon les situations d'emploi (contrat permanent ou temporaire) ou selon les comportements passés des employeurs (« experience rating » aux Etats-Unis), et des interventions de l'État dans l'équilibre des régimes.

Tableau 2 – Règles et paramètres de financement de l'assurance chômage au 1^{er} janvier 2015

	Salarié	Employeur	Plafond	Remarques
Allemagne	1,50%	1,50%	6 050 € D9	Plafond mensuel de 5 200€ dans les Länder de l'Est
Autriche	3,00%	3,00%	4 650 € D8	Réduction pour les bas salaires
Belgique	0,87%	1,46%	-	Prélèvement intégré à une contribution sociale globale ; ces taux sont indicatifs
Danemark	~1,50%	-	-	43€/mois : Prestations ~17€/mois : Frais de gestion (moyenne)
Espagne	1,55% (1,60%)	5,50% (6,70%)	3 606 € D9	Contrats permanents (Contrats temporaires)
France	2,40%	4,00% (4,50% à 7,00%)	12 680 € C99	Contrats permanents (Contrats temporaires)
Italie	-	1,61% (3,01%)	-	Contrats permanents (Contrats temporaires)
Irlande	contribution sociale globale		-	Taux réduit en-dessous de 1 543€
Pays-Bas	-	2,07% 2,16%	4 331 € D7	Part fixe Part variable (selon les branches)
Suède	~0,50%	2,91%	- D9	Taux effectif moyen pour les salariés, estimé pour l'année 2012
Royaume-Uni	contribution sociale globale		-	830 premiers euros exonérés, puis taux dégressif au-delà de 4 360 €/mois
États-Unis	-	2,91% 0,60%	~1 000 € ~500 € D0	États (moyenne) Gouvernement fédéral

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

Principes généraux des prélèvements sur les salaires

La configuration la plus courante est celle pratiquée en **France**, avec des cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés ; elle est également observée en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Espagne** et en **Suède**.

D'autres pays ont en revanche des schémas de financement plus originaux :

- en **Irlande** et au **Royaume-Uni**, l'assurance-chômage est totalement intégrée à la sécurité sociale ; elle est financée par une contribution globale de laquelle le financement de l'assurance chômage ne peut être isolé ; c'est également le cas en **Belgique**, mais la proportion

de cette contribution affectée à l'assurance-chômage est prédéterminée, ce qui peut se traduire en taux de cotisations sociales dédiées au financement de l'assurance chômage ;

- au **Danemark**, les cotisations sociales sont uniquement à la charge des salariés mais elles ne couvrent qu'une partie seulement des dépenses d'indemnisation, et d'autres prélèvements (*arbejdsmarkedsbidrag* : 8 % du salaire brut à la charge du salarié) sont mobilisés par l'État pour couvrir ces dépenses ;
- en **Italie**, aux **États-Unis** et aux **Pays-Bas**, à l'inverse, les cotisations sociales sont uniquement à la charge des employeurs.

À l'exception du **Danemark**, où seuls les salariés contribuent, et de l'**Allemagne** et de l'**Autriche**, où les parts employeurs et salariés sont identiques, la contribution des employeurs est en général supérieure à celles des salariés. C'est également le cas en **Irlande** et au **Royaume-Uni**, où la contribution sociale globale est plus élevée pour les employeurs que pour les salariés.

Barèmes et taux différenciés

L'assiette des cotisations, constituée du salaire brut, est plafonnée dans certains pays. Ce plafond se situe en général entre le 7^e et le 9^e décile de la distribution des salaires. Les **États-Unis** se distinguent par son niveau très faible (un peu moins de 1 000 € par mois, soit un niveau inférieur au salaire minimum à temps complet), tandis que le plafond en **France** est extrêmement élevé et concerne environ 1 % des salariés seulement. Toutefois, dans une perspective de comparaison internationale, il s'agit d'une situation médiane dans la mesure où près de la moitié des pays considérés n'appliquent aucun plafond.

Par ailleurs, des systèmes d'exonération sur les bas salaires (**Autriche**, **Irlande**, **Royaume-Uni**, **Belgique** et **France**, en assimilant le CICE à une exonération qui couvrirait en partie des cotisations patronales d'assurance chômage) rendent également les taux de cotisations progressifs sur le bas de la distribution des salaires.

D'autres facteurs, au-delà des systèmes de plancher, plafond et exonération, peuvent conduire aussi à des taux différenciés même pour des niveaux de salaire identiques :

- dans les pays scandinaves (**Danemark**, **Suède**), la contribution des salariés est affectée partiellement aux frais de gestion des caisses d'assurance chômage choisies par les salariés, et peut donc varier en fonction de leurs performances ; cette contribution est en général, pour une caisse donnée, forfaitaire ;
- au cours des dernières années, l'**Espagne** et l'**Italie** ont mis en place une surcotisation pour les contrats à durée déterminée comme en **France** plus récemment (2013) ;
- le système d'*experience rating* aux **États-Unis**, ainsi que des règles différentes dans chacun des 50 États, conduisent également à une part variable dans les cotisations à la charge des employeurs² ;
- aux **Pays-Bas**, une partie des cotisations est aussi variable en fonction de la branche à laquelle appartiennent les entreprises.

Participation de l'État

Au-delà des prélèvements assis sur les revenus du travail, l'État participe directement au financement de l'assurance chômage dans tous les pays, à l'exception de la **France**. Cette intervention peut prendre la forme d'impôts et taxes affectées, de contributions budgétaires *ex ante* ou *ex post* (pour couvrir les déficits), ou encore de prêts (**Allemagne**).

² Voir notamment sur le sujet Auray, Stéphane, et David L. Fuller (2015), « L'assurance chômage aux États-Unis », *Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.)*.

5. Règles d'éligibilité à l'assurance-chômage

Principes généraux

L'éligibilité à l'assurance-chômage est appréciée dans tous les pays selon trois dimensions.

- Les *caractéristiques individuelles*, qui sont relativement homogènes en comparaison internationale :
 - o conditions d'âge inférieur dans tous les pays à l'âge légal de départ à la retraite au taux plein,
 - o condition d'âge supérieur à un plancher dans certains pays seulement, entre 15 ans (**Allemagne**) et 18 ans (**Belgique, Danemark, Irlande**),
 - o résidence sur le territoire national.

- La *situation passée sur le marché du travail*, appréciée à partir de la durée travaillée (dont la rémunération a fait l'objet de cotisations au régime d'assurance chômage sur une période de référence, dite période d'affiliation), définie rétrospectivement à partir de la perte d'emploi à l'origine de la demande d'indemnisation. La couverture de l'assurance-chômage est d'autant plus large que la durée travaillée minimale exigée est faible et que la période d'affiliation est étendue. Ces paramètres influent surtout sur l'admission des travailleurs précaires ayant connu des trajectoires sur le marché du travail marquées par une succession de contrats à durée déterminée ou de missions d'intérim de courte durée entrecoupés de périodes de non emploi.

Par ailleurs, les conditions de terminaison du dernier emploi à l'origine de la demande d'indemnisation sont également prises en considération : le travailleur doit avoir quitté son emploi de façon « involontaire » (licenciement) ou pour un motif sérieux. Dans le cas contraire, il n'est pas éligible dans la plupart des pays, ou bien avec un délai de carence ; une telle possibilité de réintégration suite à un départ volontaire ne se retrouve qu'en **Autriche** (4 semaines), au **Danemark** (3 semaines), en **Allemagne** (13 semaines) et en **France** (4 mois, avec passage devant une commission pour justifier d'une démarche active de recherche d'emploi au cours de cette période d'attente).

- La *situation présente sur le marché du travail*, dont les critères sont proches de la définition du chômage au sens du BIT :
 - o absence d'emploi, ou tout au moins diminution de la durée travaillée imposée par l'employeur ou suite à la perte d'un des emplois en cas de multi-activité,
 - o disponibilité pour travailler,
 - o recherche active, ce qui inclut en particulier l'inscription auprès du service public de l'emploi.

Ces trois critères relatifs à la situation présente sur le marché du travail se retrouvent dans tous les pays, et sont appliqués de façon très similaire à l'exception de l'absence d'emploi. La simple réduction du temps de travail sur le même emploi n'empêche pas nécessairement l'éligibilité à l'assurance chômage, de même que la poursuite (ou la reprise) d'un autre emploi.

Éligibilité liée à la situation passée sur le marché du travail

La **France** se situe dans une position médiane en termes de période de référence pour le calcul de l'éligibilité (28 mois), mais se distingue par une durée minimale d'affiliation très faible, de 4 mois seulement (voire 1 mois en cas de rechargement des droits). Les **Pays-Bas** présentent une durée minimale identique (pour la filière « longue ») et une période de référence deux fois supérieure (5 ans), mais celle-ci est assortie d'une condition sur la répartition des périodes de travail au cours de la

période de référence, correspondant à un minimum de 1 mois d'affiliation par année sur 4 des 5 années de la période de référence.

Des durées minimales plus courtes, de l'ordre de 3 mois, sont également appliquées aux **États-Unis** et en **Italie**, et elles sont à peine plus longues (6 mois) en **Suède** et pour les jeunes de moins de 25 ans en **Autriche**. Par ailleurs, dans le cas des **États-Unis**, où l'unité d'observation est constituée de trimestres civils, l'éligibilité peut être atteinte dans certains États à partir d'un trimestre travaillé.

Tableau 3 – Règles et paramètres d'éligibilité à l'assurance chômage

		Période de référence	Durée minimale d'affiliation	Unité de mesure R : période de référence A : durée d'affiliation	Précisions sur la période de référence et les durées d'affiliation
Allemagne	<i>moins de 50 ans</i>	24 mois	12 mois	R/A : mois	
	<i>50 à 54 ans</i>	30 mois			
	<i>55 à 57 ans</i>	36 mois			
	<i>58 ans et plus</i>	48 mois			
Autriche	<i>moins de 25 ans</i>	12 mois	6 mois	R : mois A : semaine	
	<i>25 ans et plus</i>	24 mois	12 mois		
Belgique	<i>moins de 36 ans</i>	21 mois	12 mois	R : mois A : jours	
	<i>36 à 49 ans</i>	33 mois	18 mois		
	<i>50 ans et plus</i>	42 mois	24 mois		
Danemark		36 mois	12 mois	R : année A : heure	
Espagne		72 mois	12 mois	R : année A : jour	
France	<i>moins de 50 ans</i>	28 mois	4 mois	R : mois A : jour ou heure	
	<i>50 ans et plus</i>	36 mois	4 mois		
Irlande*		12 mois	9 mois	R : année fiscale A : semaine	année fiscale N-2 années fiscales N-2 et N-3
		ou 24 mois	12 mois		
Italie*	<i>filière "mini"</i>	12 mois	3 mois	R : mois / A : semaine R/A : année	
	<i>filière "normale"</i>	24 mois	12 mois		
Pays-Bas	<i>filière "courte"</i>	~8 mois	6 mois	R/A : semaine	min. 208 h/an pendant 4 ans
	<i>filière "longue"</i>	60 mois	4 mois	R : année / A : heure	
Royaume-Uni**		12 mois	6 mois	R : année fiscale A : semaine	année fiscale N-1 ou N-2 années fiscales N-1 et N-2
		et 24 mois	12 mois		
Suède		12 mois	6 mois	R : mois A : mois et heure	min. 80 h/mois min. 50 h/mois sur 6 mois consécutifs
		ou 12 mois	6 mois		
États-Unis**		12 mois	3 mois	R : trimestre civil A : trimestre civil	

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

* Pour l'**Irlande** et l'**Italie** (filière « normale »), les durées minimales d'affiliation sont couplées à une condition supplémentaire de 24 mois de cotisations depuis le début de la vie active

** Pour le **Royaume-Uni** et les **États-Unis**, la durée d'affiliation correspond en fait à un montant de cotisation :

- dans le cas du **Royaume-Uni**, la durée d'affiliation peut être inférieure à 6 mois et 12 mois pour chacun des deux critères, mais le montant des cotisations versées doit être supérieur à un seuil équivalent à 6 mois (resp. 12 mois) de cotisations minimales ;
- dans le cas des **États-Unis**, la durée travaillée peut aussi être inférieure à 3 mois, mais le montant des cotisations versées doit être supérieur à un seuil donné sur au moins un trimestre civil.

Pour le reste des pays (**Allemagne**, **Autriche** pour les 25 ans et plus, **Belgique** pour les moins de 36 ans, **Danemark**, **Espagne**, **Irlande** et **Royaume-Uni**), les durées minimales s'établissent de façon

homogène à 12 mois sur des périodes de référence de 24 mois ou plus (36 mois dans le cas du **Danemark** et 72 mois dans le cas de l'**Espagne**). Les périodes de référence en **Irlande** et au **Royaume-Uni** peuvent être décalées de 1 à 3 ans, dans la mesure où l'affiliation est appréciée à partir des revenus des années N-1 à N-2 soumis à cotisations et déclarés à l'administration fiscale, ce qui peut aussi entraîner des délais importants entre la perte d'emploi et l'ouverture des droits ; c'est également le cas, dans une moindre mesure, aux **États-Unis** avec les périodes de référence exprimées en trimestres civils.

Ces critères d'éligibilité ne suffisent pas à comparer les niveaux de couverture par les régimes d'assurance chômage entre les pays. En effet, à conditions d'éligibilité identiques, le taux de couverture peut varier de façon importante selon le mode de fonctionnement du marché du travail, notamment en termes de développement du temps partiel et des contrats précaires. Or de fortes disparités existent entre les pays, et la couverture du risque de perte d'emploi par l'assurance chômage ne peut s'apprécier complètement qu'en fonction des droits effectivement ouverts par les personnes, qui résultent de leurs trajectoires passées sur le marché du travail.

Éligibilité liée à la situation présente sur le marché du travail (activité réduite)

L'instruction des demandes d'éligibilité à l'assurance chômage nécessite dans tous les pays comme fait générateur la perte d'emploi (ou dans certains cas seulement une réduction de la durée travaillée, à la marge intensive ou extensive en cas de multi-activité). L'indemnisation peut en revanche se poursuivre en cas de reprise d'emploi ou d'augmentation de la durée travaillée. Cela correspond, en **France**, aux situations d'activité réduite.

Si le principe de cumul entre revenu d'activité et allocation existe dans la plupart des pays, les modalités diffèrent très largement. Quatre cas de figure peuvent se présenter :

- aucun cumul possible (**Italie**) ; dans ce cas, l'exercice d'une activité rémunérée interrompt l'indemnisation ;
- cumul intégral en-dessous d'un seuil d'heures travaillées, au-delà duquel l'indemnisation s'arrête (**Allemagne, Autriche**) ou bien est réduite à due concurrence des revenus déclarés (**Royaume-Uni, Espagne**) ; la franchise (montant minimal déduit de l'indemnisation dans ce cas) est en général très faible : aucune dans le cas de l'**Espagne**, ~25 €/mois au **Royaume-Uni**, 165€/mois en **Allemagne** (avec un plafond à 15 heures hebdomadaires) et 406€/mois en **Autriche** ;
- cumul avec réduction de l'indemnisation à due concurrence de la durée travaillée (**Belgique, Danemark, États-Unis, Irlande, Pays-Bas, Suède**), avec le cas échéant un plafond sur le nombre de jours de cumul possible sur l'ensemble d'une demande d'indemnisation (**Suède**, 75 jours) ou le revenu tiré de l'activité (**Pays-Bas**, 125 % du salaire journalier antérieur au-delà de 1 an) ;
- les règles en **France** sont plus complexes, la réduction de l'indemnisation étant proportionnelle au nombre de jours travaillés durant le mois, au salaire journalier de référence de l'activité réalisée rapporté au salaire journalier ayant servi au calcul des droits et au taux de remplacement (ratio entre l'allocation journalière et le salaire journalier de référence de l'activité antérieure à la perte d'emploi).

Une comparaison plus détaillée des possibilités de cumul des allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité nécessiterait de tenir compte notamment des règles relatives à la façon dont les jours travaillés s'imputent sur les droits (décalage ou consommation), des différents plafonds (en matière de durée et de revenu) ou encore des conditions de réadmission et de rechargements des droits. Ces paramètres, très techniques, peuvent modifier de façon importante les incitations au retour à l'emploi lors des reprises d'activité avant la fin des droits.

Par ailleurs, les dispositifs d'incitation au retour à l'emploi ou de complément de revenu d'activité (*Earned Income Tax Credit* aux **États-Unis**, *Working Family Tax Credit* au **Royaume-Uni**, *Prime*

*pour l'emploi et RSA « activité »/prime d'activité en **France** par exemple) peuvent compléter ou concurrencer le cumul des allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité, et affecter les incitations qui en résultent.*

6. Durée d'indemnisation

Une fois les critères d'éligibilité vérifiés, le calcul de la durée d'indemnisation peut suivre trois modalités différentes :

- soit la durée d'indemnisation est proportionnelle à la durée cotisée (ou d'affiliation), avec un taux de conversion donné ; c'est le cas en **France**, en **Allemagne**, en **Espagne**, au **Pays-Bas** ou encore en **Italie** pour des durées cotisées inférieures à 1 an ; la **France** est le seul pays à avoir un coefficient de conversion de 100 % (correspondant à la règle « *un jour travaillé = un jour indemnisé* »), tandis que ce coefficient de conversion n'est que de 50 % en **Allemagne** et de 33 % en **Espagne**, pour des éligibilités débutant à partir de 12 mois cotisés ; aux **Pays-Bas**, le coefficient de conversion est de 1/12 seulement (un mois indemnisé pour une année travaillée), mais d'une part la durée travaillée nécessaire pour valider une année civile est très faible (un mois seulement), et d'autre part un système de palier assure une durée minimale d'indemnisation de 3 mois dès lors que les conditions d'éligibilité sont remplies (26 semaines cotisées au cours des 36 semaines précédant la demande d'indemnisation) ;
- soit la durée d'indemnisation est fixée par paliers (ou filières, comme c'était le cas en **France** avant 2009) ; la durée minimale de cotisation (pour une filière donnée) joue alors le rôle de seuil au-delà duquel la durée d'indemnisation est constante, et en-deçà duquel la durée d'indemnisation est nulle par définition ; le palier est variable selon les pays, de 3 mois dans le cas des **États-Unis** à 12 mois pour le **Royaume-Uni**, et surtout la durée d'indemnisation peut être inférieure, égale ou supérieure à ce palier, ce qui peut conduire à des coefficients de conversion implicites au niveau des seuils très élevés (200 % dans le cas des **États-Unis** et du **Danemark**, voire 233 % pour la **Suède**) : dans le cas du Danemark par exemple, tous les individus éligibles s'ouvrent un même droit de 24 mois, mais il est possible de s'ouvrir des droits à partir de 12 mois travaillés au cours des 36 mois précédant la perte du dernier emploi (tableau 4).
- soit l'indemnisation est illimitée une fois l'éligibilité acquise ; la **Belgique** est le seul pays dans cette situation, mais il faut relativiser cette particularité : la dégressivité des allocations au fil du temps ramène en fait ces dernières au niveau des *minimas* sociaux à un horizon de 5 ans maximum.

**Tableau 4 – Règles et paramètres de durée d'indemnisation au 1^{er} janvier 2015
(pour une personne de 40 ans)**

	Durée minimale	Durée maximale	Mode de calcul	Caractéristiques du mode de calcul
Allemagne	6 mois	12 mois	proportionnel	taux de conversion de 50%
Autriche	5 mois (20 sem.)	7 mois (30 sem.)	par palier	12 mois travaillés / 24 mois ouvrent droit à 5 mois (20 semaines) 36 mois travaillés / 60 mois ouvrent droit à 7 mois (30 semaines)
Belgique	-	-	par palier	12 mois travaillés / 21 mois ouvrent une durée illimitée
Danemark	24 mois	24 mois	par palier	12 mois travaillés / 36 mois ouvrent droit à 24 mois
Espagne	4 mois	24 mois	proportionnel	taux de conversion de 33%
France	4 mois (1 mois)	24 mois	proportionnel	taux de conversion de 100% (droits rechargeables)
Irlande	6 mois	9 mois	par palier	9 mois travaillés / 1 an ou 1 an travaillé / 2 ans ouvrent droit à 9 mois si moins de 5 ans cotisés depuis le début de la vie active : 6 mois
Italie	1,5 mois 10 mois	6 mois 10 mois	Proportionnel Par palier	50 % des durées cotisées pour une période travaillée comprise entre 3 et 12 mois pour les périodes travaillées supérieures à 12 mois : 1 an travaillé sur 2 ans ouvre droit à 10 mois d'indemnisation.
Pays-Bas	3 mois 4 mois	3 mois 38 mois	par palier proportionnel	6 mois travaillés / 8 mois ouvrent droit à 3 mois taux de conversion de 8,3% (un mois par année cotisée)
Royaume-Uni	6 mois	6 mois	par palier	1 an travaillé / 2 ans ouvre droit à 6 mois
Suède	14 mois (60 sem.)	14 mois (60 sem.)	par palier	6 mois travaillés / 12 mois ouvrent droit à 14 mois
États-Unis	3 mois	6 mois	par palier	conditions d'éligibilité satisfaites : 3 mois sur 12 mois avec condition sur le montant cotisé

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

Notes de lecture :

- au **Danemark**, la durée d'indemnisation est calculée par palier ; elle est égale à 24 mois dès lors que les personnes ont travaillé 12 mois au cours des 36 derniers mois

- en **Allemagne**, la durée d'indemnisation est calculée de façon proportionnelle, avec un taux de conversion de 50 % ; la durée minimale dépend donc directement de la durée d'affiliation ; la durée des droits ouverts peut aller de 6 mois (12 mois cotisés nécessaires pour être éligible) à 12 mois (24 mois cotisés et plus)

Les graphiques ci-dessous décrivent la durée des droits à indemnisation par le régime d'assurance-chômage en fonction du nombre de mois de cotisations antérieurs à la perte d'emploi, ainsi que les coefficients de conversion implicites, en supposant que les droits sont ouverts à l'issue d'une unique période continue de travail égale à la durée en abscisse.

Ces graphiques ne permettent pas de comparer de façon complète les régimes d'assurance chômage entre eux concernant les durées d'indemnisation, dans la mesure où ils ne sont représentatifs que de la situation de personnes en emploi de façon continue et à temps complet au cours des mois précédant la perte d'emploi et l'ouverture de la demande d'indemnisation. Les trajectoires d'emploi discontinues ainsi que les temps partiels jouent de façon complexe et très différente selon les pays sur les droits à l'assurance chômage, et ne se prêtent pas facilement à des comparaisons du fait de la diversité des situations rencontrées.

En se restreignant donc aux seules personnes en emploi de façon continue et à temps complet au cours des mois précédant la demande d'indemnisation, l'assurance-chômage en France indemnise les demandeurs d'emploi plus longuement que dans près de la moitié des pays considérés (**Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Royaume-Uni**), quelle que soit la durée cotisée. Pour les autres pays, cela dépend de la durée cotisée : le régime peut alors être plus généreux qu'en **France** pour les durées cotisées longues de plus de 24 ans (**Pays-Bas**), pour les durées cotisées courtes de moins de 6 mois (**États-Unis, Italie**) ou pour les durées cotisées intermédiaires entre 6 mois et 2 ans (**Suède, Danemark**).

Figure 1 - Durée d'indemnisation en fonction de la durée de cotisation

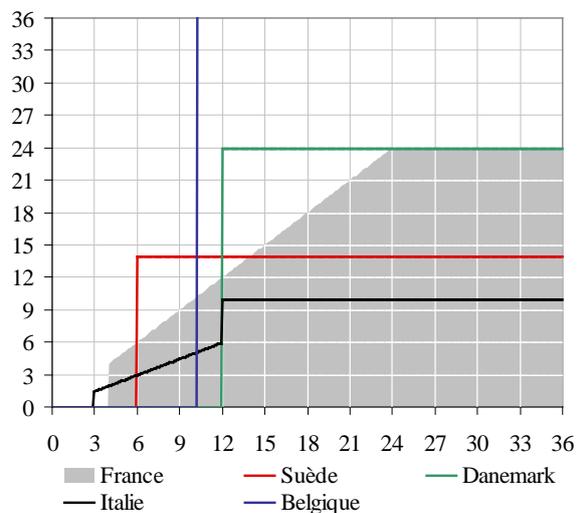
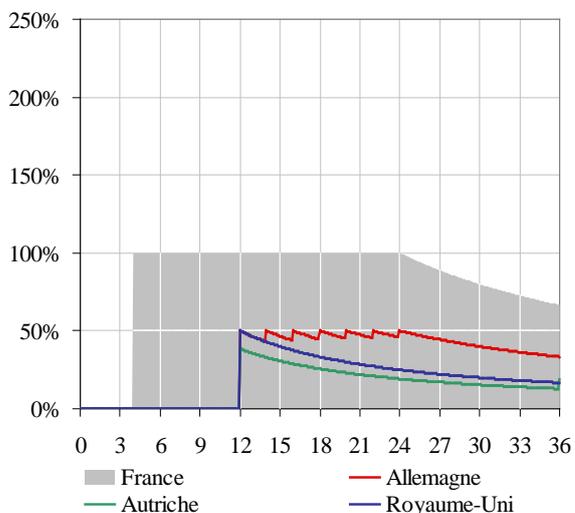
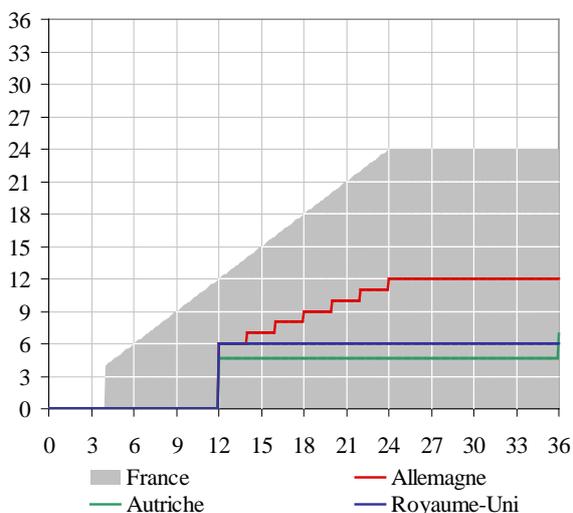
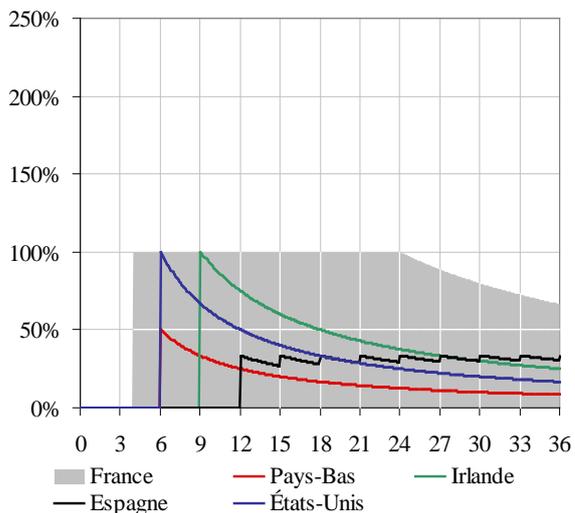
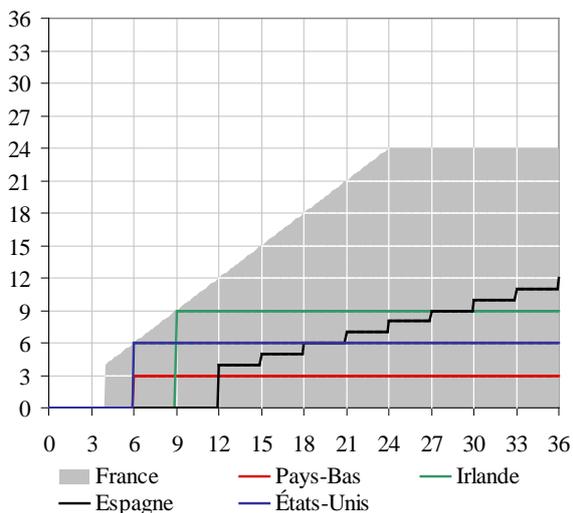
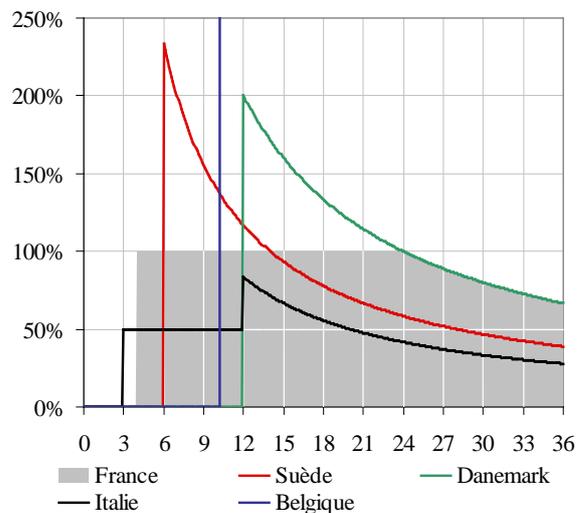


Figure 2 - Taux de conversion « implicites » des durées cotisées



Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

7. Barèmes règlementaires des allocations

Principes généraux

L'indemnité d'assurance-chômage est calculée en règle générale comme une fraction du salaire de référence définie par un taux de remplacement ; seuls le **Royaume-Uni** et l'**Irlande** dérogent à ce principe avec une indemnité forfaitaire indépendante du salaire de référence.

Avec un taux de remplacement brut compris entre 57 % et 75 %, la **France** se situe dans une position médiane en ce qui concerne les taux de remplacement définis par la réglementation, de 50 % à 75 % selon les pays à l'exception du **Danemark** (90 %) et de la **Suède** (80 % au cours des 9 premiers mois d'indemnisation). Lorsqu'elle est appliquée (**Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède**), la dégressivité des allocations dans le temps conserve les taux de remplacement dans cette plage, sauf en **Espagne** où le taux de remplacement est ramené à 50 % au bout de 6 mois.

Tableau 5 – Paramètres de calcul de allocations d'assurance chômage au 1^{er} janvier 2015

	Période de référence	Base de calcul	Taux de remplacement initial	Prélèvements sociaux	Imposition	Dégressivité au cours du temps
Allemagne	12 mois	salaire net après impôts	60%	non	non	
Autriche	12 mois	salaire net après impôts	55%	non	non	
Belgique	3 mois	salaire brut	65%	oui	oui	60% après 3 mois, 55% après 12 mois + plafond mobile (dégressif)
Danemark	3 mois	salaire brut	90%	oui	oui	
Espagne	6 mois	salaire brut	70%	oui	oui	50% après 6 mois
France	12 mois	salaire brut	[57%;75%]	oui	oui	
Irlande	allocation forfaitaire : 815 €/mois			non	oui	
Italie	24 mois	salaire brut	75%	non	oui	60% après 6 mois 45% après 12 mois
Pays-Bas	dernier jour travaillé	salaire brut	75%	non	oui	70% après 2 mois
Royaume-Uni	allocation forfaitaire : 432 €/mois			non	oui	
Suède	12 mois	salaire brut	80%	non	oui	70% après 9 mois
États-Unis	12 mois	salaire brut	50%	non	oui	

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

La base de calcul est constituée, dans la plupart des pays, de la moyenne des salaires bruts sur lesquels les travailleurs ont payé leurs cotisations au régime d'assurance-chômage au cours d'une période de référence. Cette période de référence pour le calcul de l'indemnisation ne correspond pas forcément à celle utilisée pour l'appréciation de l'éligibilité (période d'affiliation) : par exemple en **France** il s'agit des 12 mois précédant la demande d'indemnisation, alors que les droits peuvent être ouverts grâce à

des périodes travaillées remontant jusqu'à 28 mois avant la demande. Le salaire de référence est aussi calculé sur une période de 12 mois précédant la demande d'indemnisation en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Suède** et aux **États-Unis** (il s'agit toutefois, pour ce pays, de trimestres civils, comme pour la détermination des droits). Les autres pays appliquent soit des périodes de références plus longues (**Italie**, 24 mois) soit plus courtes, avec le cas extrême des **Pays-Bas** où il s'agit du dernier salaire journalier avant la perte d'emploi.

En **Allemagne** et en **Autriche**, la base de calcul est constituée du salaire net après impôts, conduisant de fait à un taux de remplacement affiché dans la réglementation supérieur à ce que l'on obtiendrait en le calculant, comme dans les autres pays, à partir du salaire brut ; cette spécificité allemande et autrichienne est liée au système de prélèvement à la source en vigueur dans ces pays. En contrepartie, les allocations dans ces deux pays ne sont pas imposables, alors qu'elles le sont dans tous les autres pays considérés.

La situation des allocations d'assurance chômage en ce qui concerne les prélèvements sociaux est en revanche plus hétérogène : la **Belgique**, l'**Espagne** et le **Danemark**, en plus de la **France**, appliquent des retenues sociales sur les allocations.

Planchers et plafonds d'allocation

La quasi-totalité des pays prévoient dans leur réglementation un taux de remplacement unique en début d'indemnisation (à deux exceptions près : la **France**, pour laquelle la formule de calcul, complexe, conduit à des taux de remplacement fonction du salaire de référence, et bien sûr le **Royaume-Uni** et l'**Irlande** où l'allocation est forfaitaire et indépendante du salaire antérieur). Celui-ci est toutefois assorti d'un plafond d'allocation et, plus rarement, d'un plancher, qui peuvent naturellement conduire à des taux de remplacement effectifs très différents des taux réglementaires, en restant sur les concepts de salaire et d'allocation propres à chaque pays qui servent à définir ces taux dans la réglementation :

- le plafond d'allocation correspond en général, lorsqu'il existe, au plafond de cotisation (**Allemagne**, **Autriche**, **France**, **Pays-Bas**) ; il se situe dans ces cas-là entre le 70^e et le 90^e centile de la distribution des salaires, la **France** faisant figure d'exception avec un plafond de cotisation extrêmement élevé qui concerne moins d'un salarié sur cent ;
- il peut toutefois être nettement inférieur au plafond de cotisations dans d'autres pays, comme en **Espagne** ; dans ce pays, le salaire correspondant à l'allocation maximale est deux à trois fois plus faible que le plafond de cotisation, et se situe dans le bas de la distribution (autour du 15^e centile en **Espagne**) ;
- les **États-Unis** présentent la particularité de servir des allocations relativement généreuses par rapport au plafond de cotisation, très bas : l'allocation maximale est 1,7 fois plus élevée que le plafond de cotisation, et le salaire permettant d'obtenir ce maximum 3 fois plus élevé que le plafond de cotisation, au niveau du 65^e centile de la distribution alors que le plafond de cotisation est inférieur au salaire minimum ;
- dans les pays sans plafond de cotisation, les allocations maximales sont en général atteintes pour des niveaux de salaire qui se situent dans le bas de la distribution (5^e et 15^e centiles au **Danemark** et en **Belgique**), à l'exception de l'**Italie** où le niveau de salaire correspondant à l'allocation maximale se situe à la médiane de la distribution ;
- enfin, au **Royaume-Uni** et en **Irlande** où l'allocation est forfaitaire, celle-ci est très faible, entre 1,5 et 3 fois inférieure au salaire minimum.

Tableau 6 – Plancher et plafond d'indemnisation (au 1^{er} janvier 2015)

	Allocation minimale	Salaire au niveau de l'allocation minimale	Allocation au salaire minimum	Salaire minimum	Allocation maximale	Salaire au niveau de l'allocation maximale	Plafond de cotisation
Allemagne*	-	-	510 €	1 473 €	1 635 €	6 050 €	6 050 €
Autriche*	226 €	438 €	-	-	1 469 €	4 650 €	4 650 €
Belgique	953 €	1 466 €	976 €	1 502 €	1 603 €	2 466 €	-
Danemark	1 972 €	2 191 €	-	-	2 405 €	2 672 €	-
Espagne	426 €	609 €	530 €	757 €	932 €	1 331 €	3 606 €
France	-	-	947 €	1 458 €	7 228 €	12 680 €	12 680 €
Irlande	815 €	-	815 €	1 462 €	815 €	1 462 €	-
Italie	-	-	-	-	1 165 €	2 275 €	-
Pays-Bas	-	-	1 129 €	1 505 €	3 249 €	4 332 €	4 331 €
Royaume-Uni	390 €	-	390 €	1 444 €	390 €	1 444 €	4 124 €
Suède	932 €	1 165 €	-	-	1 980 €	2 475 €	-
États-Unis	~250 €	~450 €	~650 €	~1 300 €	~1 700 €	~3 300 €	~1 000 €

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), ESS (Eurostat), Bureau of Labor Statistics

* Pour l'Allemagne et l'Autriche, les montants maximaux d'allocation correspondent à la situation d'un célibataire sans enfant dont le salaire antérieur est taxé selon le barème de droit commun d'impôt sur le revenu ; l'allocation peut dépasser ce montant mais ces situations sont marginales (ainsi, en Allemagne, environ 5 % des allocataires touchaient en 2015 une allocation mensuelle supérieure à 1 700 €).

Les allocations minimales, lorsqu'elles sont explicitement définies par la réglementation, ne jouent en revanche pas sur les taux de remplacement ; dans les pays où ils existent, les salaires minimums pour un salarié à temps complet permettent d'atteindre ou de dépasser ces minimums ; c'est notamment le cas en **Belgique**, en **Espagne** et aux **États-Unis**.

8. Taux de remplacement sur cas-types

Barèmes réglementaires et taux de remplacement

Les taux de remplacement issus des réglementations nationales ne sont pas directement comparables entre eux : ils ne font pas référence au même concept de salaire (brut ou net) au dénominateur ni au même concept d'allocation au numérateur. Il est nécessaire de rendre ces concepts homogènes pour un pays donné et entre les pays pour conduire des comparaisons internationales et disposer de taux de remplacement ayant un sens économique. Deux options sont possibles :

- soit calculer un *taux de remplacement brut*, à partir du salaire brut et de l'allocation brute (celle-ci étant égale à l'allocation nette dans les pays où elle n'est pas soumise à prélèvements sociaux) ; pour l'**Allemagne** et l'**Autriche**, un montant d'impôt sur le revenu fictif est ajouté aux allocations d'assurance chômage, correspondant à ce que les allocataires auraient payé comme impôt sur le revenu si ces allocations étaient imposables, afin d'avoir au numérateur et au dénominateur des montants homogènes relativement à leur imposition en comparaison des autres pays considérés ;
- soit calculer un *taux de remplacement net*, à partir du salaire net après impôt et de l'allocation nette après impôt, en tenant compte des prestations auxquelles les personnes ont droit dans chacune des deux situations (emploi puis chômage) ; les cas-types se limitant à des célibataires sans enfants, les seules prestations considérées sont les aides au logement (ainsi que, naturellement, les crédits d'impôts en faveur des ménages à faibles revenus lorsqu'ils s'appliquent (*Earned Income Tax Credit* aux **États-Unis**, *Working Family Tax Credit* au **Royaume-Uni**, *Prime pour l'emploi* et *RSA « activité »/prime d'activité* en **France** par exemple).

Taux de remplacement bruts à l'entrée en indemnisation

Dans la première moitié de la distribution des salaires, la **France** se situe dans une position médiane en terme de taux de remplacement brut à l'entrée en indemnisation dans l'échantillon des pays considérés : 4 pays (**Danemark, Espagne, Pays-Bas, Suède**) présentent pour ces niveaux de salaire un taux de remplacement brut plus élevé, 3 pays (**Belgique, Italie, États-Unis**) un taux de remplacement comparable et 4 autres (**Allemagne, Autriche, Irlande, Royaume-Uni**) un taux de remplacement brut nettement plus faible, ces 4 derniers pays ayant par ailleurs des modalités particulières de calcul de l'allocation (forfaitaire ou à partir du salaire net après impôts) [Figure 3].

Dans la seconde moitié de la distribution en revanche, la **France** se retrouve plus isolée ; seuls les **Pays-Bas** continuent à présenter un taux de remplacement en partie supérieur ou égal à celui pratiqué en **France**, alors qu'il est très nettement plus faible partout ailleurs. Les systèmes de plafonds et surtout de plafonds conduisent en effet à des taux de remplacements bruts dégressifs le long de la distribution des salaires dans tous les pays à l'exception de la **France**, malgré un taux réglementaire unique. La dégressivité ne débute que dans le dernier tiers de la distribution des salaires dans trois pays, l'**Allemagne**, l'**Autriche** et les **Pays-Bas**, et souvent à partir du salaire médian dans les autres pays. Dans le cas de l'**Allemagne** et de l'**Autriche** toutefois, le taux de remplacement est déjà dans le bas de la distribution en comparaison internationale, aux alentours de 40 % pour l'**Allemagne** et de 35 % pour l'**Autriche**³.

³ Ces taux ne correspondent pas à ceux définis par la réglementation : comme cela a été expliqué précédemment, ils sont ici calculés avec les salaires bruts au dénominateur, et les allocations majorées d'un montant fictif d'impôt sur le revenu au numérateur afin d'être comparable aux autres pays où les allocations sont fiscalisées, et mesurées avant impôts dans le calcul des taux bruts.

Ce résultat peut paraître paradoxal, dans la mesure où la **France** est le seul pays dans lequel le barème réglementaire prévoit explicitement, par le biais d'une formule de calcul du montant de l'allocation fonction du salaire de référence, un taux de remplacement brut dégressif (si on laisse de côté les deux pays pour lesquels les allocations sont forfaitaires, **Irlande, Royaume-Uni**). La dégressivité ainsi prévue a cependant très peu d'effet lorsque le demandeur d'emploi travaillait à temps complet auparavant, et conduit dans les faits à un taux de remplacement constant sur la plus grande partie de la distribution des salaires. Les cas-types considérés se limitant aux salariés à temps complet, le taux de remplacement maximal pour la **France** s'élève à 65 % (salarié à temps complet sur la base de 35 heures hebdomadaires et rémunéré au Smic), soit 10 points en-dessous du taux maximal prévu par la réglementation (75 %) qui ne concerne que des salariés à temps partiel ou bien des situations d'emploi particulières n'entrant pas dans le champ d'application du Smic.

Taux de remplacement nets à l'entrée en indemnisation

Le taux de remplacement net (après impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et le cas échéant prestations, pour un salarié célibataire et sans enfant) reste dans le cas de la **France** encore globalement constant sur l'ensemble de la distribution des salaires, autour de 70 % (figure 4). La situation de la **France** en comparaison internationale demeure moyenne, tout au moins pour des niveaux de salaires inférieurs au salaire médian : la **Belgique**, les **Pays-Bas**, l'**Espagne** et le **Danemark** affichent des taux de remplacement nets pour au moins la moitié des salariés supérieurs. L'**Italie** présente pour sa part des taux de remplacement nets comparables à la **France** sur le premier quart de la distribution. En revanche, les taux de remplacements nets sont plus défavorables dans les autres pays sur l'ensemble de la distribution.

Au-delà de la médiane, la **France** est à nouveau très isolée, avec à la fois un taux de remplacement relativement élevé sur la deuxième moitié de la distribution des salaires et surtout l'absence de dégressivité du taux de remplacement net en fonction du salaire. L'**Allemagne** partage cette caractéristique, avec un taux de remplacement net globalement constant, mais pour un niveau inférieur de près de 10 points, autour de 60 % sur la plus grande partie de la distribution des salaires.

Limites importantes

Il convient de souligner les limites de ces comparaisons : si elles permettent de représenter les taux de remplacement en début d'indemnisation, bruts ou nets, sur lesquels peuvent compter les salariés en emploi à temps complet dans des positions équivalentes entre pays dans la hiérarchie des salaires (*cf. encadré méthodologique*), elles ne tiennent pas compte de ce que le risque de chômage est réparti de façon inégale selon le niveau de salaire dans un pays donné, et à niveau de salaire identique selon les pays. Dans le cas de la **France** par exemple, la plage dégressive du taux de remplacement brut ne touche en théorie que 30 % des salariés à temps complet, mais concerne en réalité 60 % des demandeurs d'emploi qui exerçaient auparavant un emploi à temps complet et 90 % de ceux qui exerçaient auparavant un emploi à temps partiel. La pondération de ces cas-types par le risque de chômage conduirait probablement à relativiser les écarts entre la **France** et les autres pays dans la 2nde moitié de la distribution, et renforcerait également sa situation médiane en comparaison internationale ainsi que la dégressivité effective avec le niveau de salaire.

Par ailleurs, ces comparaisons laissent totalement de côté la situation des personnes à temps partiel ou en emplois précaires : la réglementation devient dans ces cas-là beaucoup plus complexe, et surtout aucun jeu simple de cas-types ne permet de représenter de façon satisfaisante et commune à l'ensemble des pays toute la diversité des trajectoires et des risques auxquels les régimes d'assurance chômage doivent répondre.

Enfin, ces comparaisons ne prennent pas en compte l'évolution des situations au cours du temps : or la plupart des pays associent la dégressivité dans le temps des allocations – prévue dans le barème ou résultant de la transition vers un régime d'assistance une fois la durée maximale atteinte – à un taux de remplacement initial plus élevé. Ces aspects sont abordés dans la section 12 ci-dessous.

Encadré méthodologique

Les cas-types usuels de l'OCDE ou de la Commission européenne comparent des taux de remplacements bruts ou nets entre pays pour des multiples du salaire moyen, ce qui peut recouvrir des situations très différentes selon les pays ; à titre d'exemple :

- 5 % des salariés à temps complet sont rémunérés moins de la moitié du salaire moyen en **France**, contre 25 % aux **États-Unis** ;
- entre 67 % et 100 % du salaire moyen, niveaux habituellement retenus par ces institutions dans les cas-types en comparaison internationale, il y a plus de 50 % des salariés à temps complet en **Suède** et au **Danemark**, mais moins de 25 % aux **États-Unis** et au **Royaume-Uni**.

Dans cette étude, les taux de remplacements bruts et nets sont calculés pour une position donnée dans la hiérarchie des salaires, c'est-à-dire en comparant les résultats entre les pays pour des niveaux de salaires correspondant aux mêmes quantiles de la distribution des salariés à temps complet.

Les données les plus récentes sur les distributions de salaire en comparaison internationale proviennent des résultats de l'enquête Ecmoss pour l'année 2010 pour les pays européens. Elles ont été actualisées jusqu'en 2013, dernière année disponible pour le modèle de cas-types *Tax-Benefit* de l'OCDE, en supposant qu'il n'y a pas eu de déformation de la distribution des salaires (rapportés au salaire moyen par tête utilisé par l'OCDE dans son modèle de cas-types) entre 2010 et 2013. Pour les **États-Unis**, la distribution des salaires pour l'année 2013 est directement issue des statistiques du *Bureau of Labor Statistics*.

Figure 3 - Taux de remplacement brut en fonction du niveau de salaire (exprimé en centiles de la distribution) pour une personne célibataire sans enfant

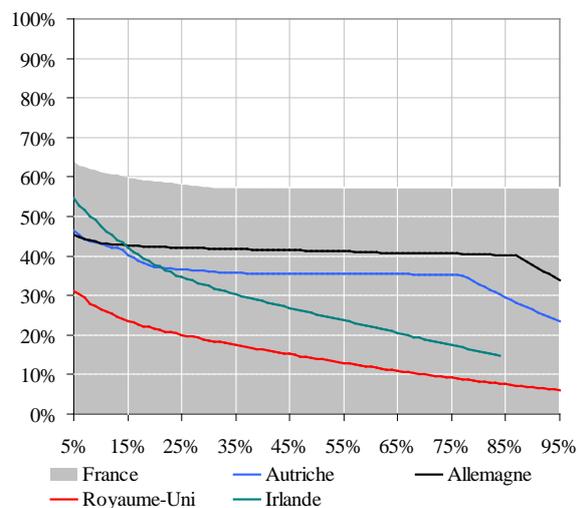
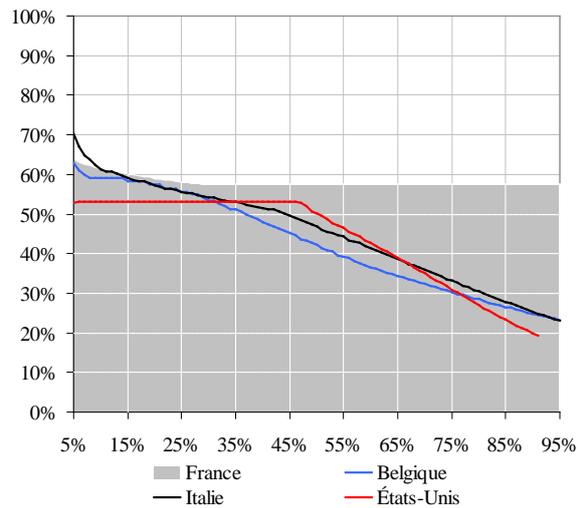
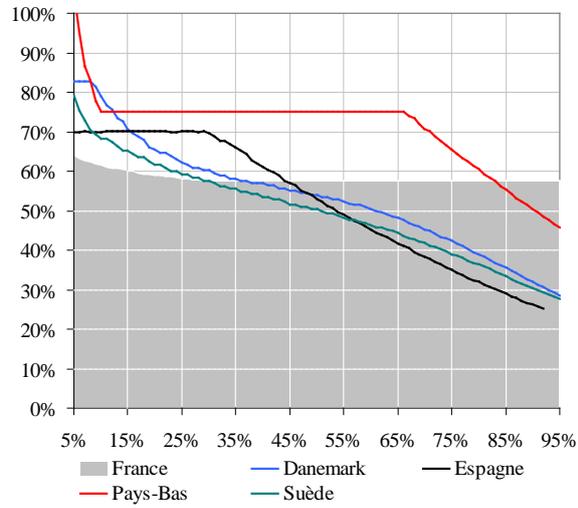
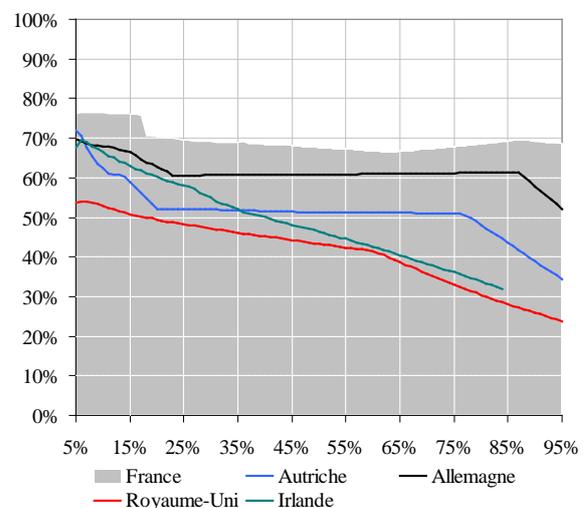
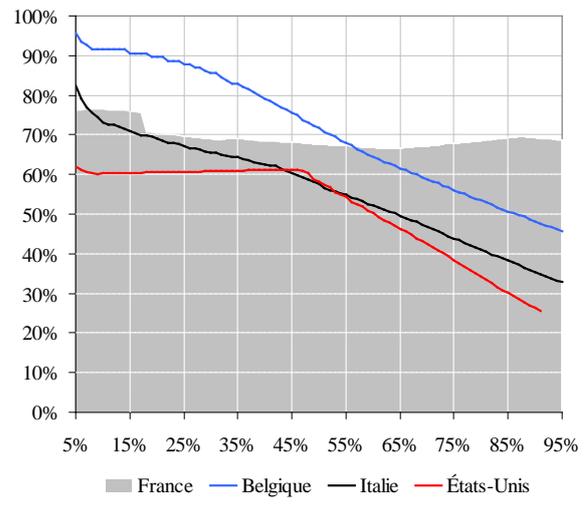
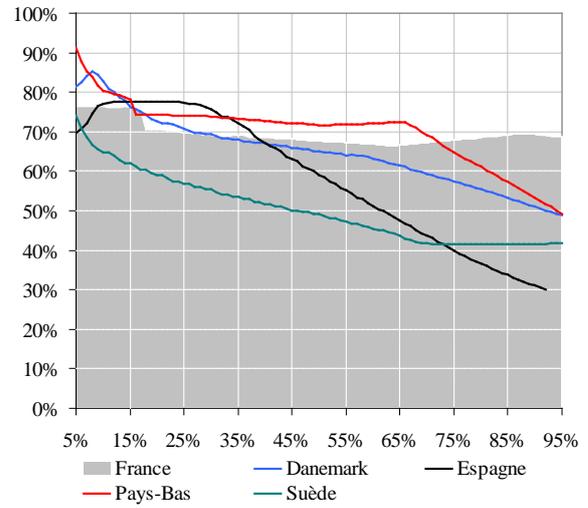


Figure 4 - Taux de remplacement net après impôts et prestations en fonction du niveau de salaire (exprimé en centiles de la distribution) pour une personne célibataire sans enfant



9. Vue d'ensemble des dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi

Le soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi s'articule en **France** autour de 3 régimes :

- Un *régime d'assurance chômage*, défini et financé par les partenaires sociaux via l'Unedic et géré par Pôle emploi ; les prestations (principalement l'allocation de retour à l'emploi, ARE) sont contributives, et l'éligibilité déterminée par l'affiliation au régime durant les périodes d'emploi.
- Un *régime d'assistance*, défini et financé par l'État et géré par Pôle emploi, dont la principale prestation est l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ; les prestations sont non-contributives et prennent en compte la composition et l'ensemble des ressources du ménage, tandis que l'éligibilité reste liée à la situation antérieure sur le marché du travail.
- Un *régime de solidarité*, défini par l'État, financé par les Conseils généraux et géré par les Caisses d'allocation familiales ; les prestations présentent sensiblement les mêmes caractéristiques que celles du régime d'assistance (non-contributivité, familialisation et conditionnalité), mais l'éligibilité n'est régie que par un critère d'âge sans référence à la situation antérieure sur le marché du travail. Par ailleurs, ce régime est universel dans la mesure où un attachement au marché du travail, par le biais de l'inscription auprès du service public de l'emploi, n'est pas exigé de tous les bénéficiaires.

Cette architecture générale se retrouve dans la plupart des pays, avec toutefois des arrangements institutionnels et des caractéristiques qui peuvent sensiblement différer :

- La contributivité de l'assurance chômage est en pratique très limitée dans de nombreux pays, soit par des allocations forfaitaires (**Royaume-Uni, Irlande**) ou des plafonds d'indemnisation très bas et largement inférieurs aux plafonds de cotisation, lorsque de tels plafonds existent (**Belgique, Danemark, Espagne, Suède**). De plus, la quasi-totalité des pays considérés à l'exception de la **France**, du **Danemark** et des **Pays-Bas** modulent les allocations (ou leur durée, dans le cas de la **Suède**) selon la composition familiale du foyer des demandeurs d'emploi.
- À l'inverse, les prestations d'assistance ne sont pas systématiquement forfaitaires comme en **France**, ni ne prennent forcément en compte les ressources et la composition du foyer ; c'est notamment le cas en **Suède** et au **Danemark**, ainsi qu'en **Autriche** (les revenus éventuels du conjoint sont, pour ce dernier pays, partiellement pris en compte pour déterminer le montant de l'allocation). Dans ces pays, le régime d'assistance correspond plutôt à une prolongation de l'assurance pour les demandeurs d'emploi en fin de droit. Les conditions d'affiliation minimales pour en bénéficier peuvent sinon être très réduites, comme en **Espagne** (de 3 à 6 mois selon la situation familiale), sans qu'il soit nécessaire d'avoir été éligible auparavant à l'assurance chômage et d'avoir épuisé les droits acquis.
- Enfin, la distinction entre assistance et solidarité n'est pas présente dans tous les pays ; c'est le cas notamment de l'**Allemagne**, des **Pays-Bas**, du **Royaume-Uni** et de l'**Irlande**. La situation est différente en **Italie** et en **Belgique** : le régime de solidarité n'y est pas spécifique aux personnes actives privées d'emploi mais universel comme en **France**, et ne peut être assimilé comme dans les pays précédemment cités à un régime unique d'assistance et de solidarité.

Le tableau suivant présente une synthèse par pays des régimes de soutien aux revenus des personnes actives privées d'emploi. Les régimes sont répartis dans la mesure du possible entre assurance, assistance et solidarité par analogie avec la situation française, mais cela peut couvrir malgré tout des systèmes relativement différents.

Tableau 7 - Régimes de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi

	Assurance	Assistance	Solidarité
France	Allocation de retour à l'emploi (ARE)	Allocation spécifique de solidarité (ASS)	Revenu de solidarité active * (RSA)
Allemagne	Arbeitslosenversicherung	Grundsicherung für Arbeitsuchende	
Autriche	Arbeitslosengeld	Notstandshilfe	Bedarfsorientierte Mindestsicherung *
Belgique	Assurance chômage	-	Revenu d'intégration *
Danemark	Arbejdsløshedsdagpenge	Midlertidig Arbejdsmarkedsydelse **/***	Kontanthjælp
Espagne	Prestación por desempleo de nivel contributivo	Prestación por desempleo de nivel asistencial	Prestations locales *
Irlande	Jobseekers' benefit	Jobseekers' allowance	
Italie	Assegno Sociale per l'Impiego	-	Prestations locales **/***
Pays-Bas	Werkloosheidswet (WW=Awf+Sfn)	Wet Werk en Bijstand (WWB)	
Royaume-Uni	Contribution-based Jobseekers' Allowance (JSA)	Income-based Jobseekers' Allowance (JSA)	
Suède	Inkomstbortfallsförsäkring / Grundförsäkring	Jobb- och utvecklingsgarantin	Ekonomiskt bistånd *
États-Unis	Unemployment Insurance *	-	Temp. Assist. for Needy Families / Supp. Nutrition Assist. Prog.*

* Ces régimes ne sont pas inclus dans la base des politiques du marché du travail (PMT) de la Commission européenne, y compris pour les bénéficiaires inscrits auprès du service public de l'emploi (par construction pour les États-Unis)

** Ces régimes ne sont pas inclus dans le modèle de cas-types (Tax-Benefit Models) de l'OCDE sur les impôts et prestations

Il faut bien sûr tenir compte des réserves décrites précédemment concernant l'utilisation de ce cadre d'analyse propre à la **France** en comparaisons internationales. Par ailleurs, il est aussi important de signaler que les travaux de la Commission européenne (base PMT) ou de l'OCDE (modèle *Tax-Benefit* et publications associées) n'assurent qu'une couverture partielle de ces régimes :

- La base PMT de la Commission européenne assure un traitement hétérogène des prestations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi. Elles ne sont prises en compte qu'au **Danemark** et dans les pays où il n'y a pas de distinction entre assistance et solidarité (**Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande**), même lorsque ces prestations sont, en théorie tout au moins, conditionnées à l'inscription auprès du service public de l'emploi et à des démarches actives de recherche d'emploi pour les personnes en capacité de le faire (**France, Autriche, Suède, Espagne, Italie**).
- Le modèle *Tax-Benefit* de l'OCDE n'intègre pas pour sa part les régimes de solidarité qui relèvent d'une organisation décentralisée sans coordination nationale (**Italie**), ou encore des

programmes d'assistance pour les demandeurs d'emploi en fin de droit qui prolongent de façon temporaire l'assurance chômage, comme au **Danemark**.

10. Données financières sur les dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi

L'articulation entre les différents régimes de soutien aux revenus des personnes privées d'emploi en comparaison internationale est très difficile à appréhender. Les dépenses relatives aux différents régimes, telles que mesurées par la base PMT de la Commission européenne, peuvent apporter un éclairage sur cette articulation et la façon dont chaque régime contribue au soutien aux revenus des personnes privées d'emploi.

Limites de la base PMT

La base PMT identifie, de façon relativement homogène entre les pays, les dépenses au titre de l'assurance chômage seule ; celles-ci constituent un poste distinct de la nomenclature utilisée. Cela n'est toutefois pas suffisant pour assurer la comparabilité entre les pays : par exemple, les possibilités de cumul des allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité, comme l'activité réduite en **France**, introduisent des biais importants sur le montant global des dépenses ainsi que sur les effectifs indemnisés ; couplées à des formes particulières d'emploi plus ou moins développées (contrats temporaires de très courtes durées) et/ou à des dispositions spécifiques de l'assurance chômage (intérim, intermittence, droits rechargeables), elles peuvent jouer le même rôle que le chômage partiel ou les mesures de soutien aux revenus d'activité adossées aux prélèvements fiscaux-sociaux, et couvrir des situations sur le marché du travail identiques à celles couvertes dans d'autres pays par ces autres dispositifs distincts de l'assurance chômage, voire hors du champ de la base PMT.

Au-delà de cette limite, cela n'a de toute façon pas beaucoup de sens de se limiter au seul régime d'assurance chômage, pour les raisons déjà développées dans la partie 2 :

- Du point de vue de la **protection sociale**, l'assurance chômage contribue à assurer le risque de perte de revenu suite à la privation d'emploi ; il est donc nécessaire d'étendre l'analyse à l'ensemble des régimes qui partagent cette fonction, avec des problèmes importants d'homogénéité de champ et de comparabilité entre les pays : les régimes de solidarité sont en général exclus de la base PMT, sauf exception (**Danemark**) ou lorsqu'ils ne sont pas différents des régimes d'assistance (**Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni**).
- Du point de vue des **politiques de l'emploi**, d'autres mesures participent au soutien au revenu des personnes privées d'emploi, en se substituant ou en complétant l'assurance chômage et les régimes d'assistance ou de solidarité ; l'effet de ces mesures sur le soutien aux revenus des personnes privées d'emploi, et le contrefactuel en leur absence pour les régimes d'assurance, d'assistance et de solidarité ne sont pas connus, et renvoient à des travaux d'évaluation qui dépassent largement le cadre de cette étude (de même que leur efficacité relativement à l'assurance chômage et aux autres régimes), qui se contente d'en décrire l'ampleur en terme de dépenses publiques.
- Enfin, du point de vue des **politiques publiques** dans leur ensemble, la redistribution en direction des ménages à faible revenu contribue également au soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi, le chômage étant l'un des principaux facteurs de pauvreté ; celles-ci sont par définition exclues de la base PMT, et leur prise en compte au niveau agrégé dépasserait très largement l'ambition de ce travail. En revanche, l'étude de cas-types permet d'apporter un éclairage sur le rôle des politiques de redistribution dans leur ensemble, comme cela a déjà été fait avec les taux de remplacement net à l'entrée en indemnisation (partie 8) et lorsque sera détaillée leur évolution dans le temps pour compléter l'analyse de l'articulation entre les régimes (partie 12).

Comparabilité des données PMT sur le champ des régimes d'assurance, d'assistance et de solidarité

Afin d'assurer la comparabilité entre les pays, il est ainsi nécessaire de distinguer trois sous-groupes dans l'analyse :

- D'abord, les pays pour lesquels les données relatives aux régimes d'assistance et de solidarité sont disponibles, en se restreignant, pour la solidarité, aux bénéficiaires inscrits auprès du service public de l'emploi et/ou pour lesquels la poursuite de démarches actives de recherche d'emploi conditionne l'octroi des prestations : **Allemagne, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni** ; à l'exception du **Danemark**, les autres pays de ce groupe n'ont plus de régime d'assistance distinct du régime de solidarité, et il s'agit pour ce pays d'un régime transitoire - *Midlertidig Arbejdsmarkedsydelse* - destiné à accompagner la réforme de l'assurance chômage introduite en 2012, pour lequel aucune donnée n'est disponible (dépenses et effectifs) dans la base PMT. Il est possible de comparer ces pays à la **France**, en complétant les données de la base PMT avec des sources nationales sur les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi.
- Ensuite, les pays pour lesquels les données relatives au régime de solidarité ne sont pas disponibles, mais qui disposent d'un régime d'assistance : **Autriche, Espagne et Suède**. Il est possible de comparer ces pays à la **France**, en excluant les données sur la solidarité. L'ensemble des soutiens aux revenus des personnes privées d'emploi ne peut être couvert, mais cela permet d'étudier la répartition entre assurance et assistance.
- Enfin, les pays pour lesquels il n'y pas de régime d'assistance, et où les données sur le régime de solidarité en direction des personnes actives ne sont pas disponibles : il s'agit de la **Belgique**, de l'**Italie** et des **États-Unis** ; la comparaison avec la **France** doit se limiter alors dans ce cas au seul régime d'assurance chômage, et n'a pas beaucoup d'intérêt dans une perspective visant à couvrir l'ensemble des régimes de soutien aux revenus des personnes privées d'emploi.

Importance des autres politiques publiques de soutien au revenu des personnes privées d'emploi dans la base PMT

Les interactions avec d'autres politiques du marché du travail sont complexes, et peuvent prendre des formes très variées. Les dépenses au titre de politiques alternatives visant à assurer un revenu de remplacement aux personnes privées d'emploi représentent plus de 10 % des dépenses d'allocation d'assurance chômage dans tous les pays à l'exception de la **France**, des **Pays-Bas**, du **Royaume-Uni** et des **États-Unis** (nulle dans ces deux derniers pays, qui ne figurent pas dans le Tableau 8), avec parfois des niveaux très proches des dépenses d'assurance chômage comme en **Belgique** ou en **Italie**.

Tableau 8 – Dépenses publiques au titre de politiques du marché du travail alternatives à l'assurance chômage en 2013

(en % des dépenses d'allocations d'assurance chômage)

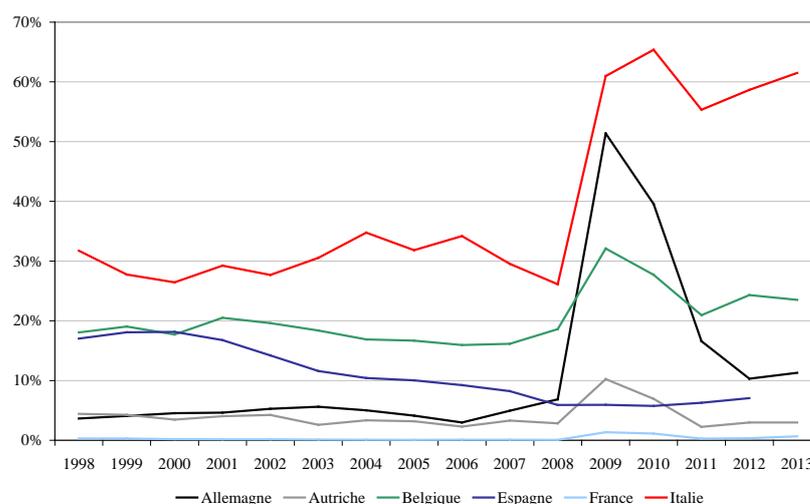
	Chômage partiel	Garantie de salaire	Indemnités de licenciement	Pré-retraite	Total
Allemagne	11%	10%	-	15%	37%
Autriche	3%	24%	-	35%	62%
Belgique	24%	3%	-	57%	83%
Danemark	-	5%	-	23%	28%
Espagne (2012)	7%	6%	-	2%	15%
France	1%	-	-	0%	1%
Irlande	-	4%	22%	6%	33%
Italie	62%	-	-	10%	71%
Pays-Bas	-	-	-	3%	3%
Suède	-	17%	-	0%	17%

Source : base PMT (DG-Emploi, Commission européenne), calculs de l'auteur

Dans le détail :

- L'**activité partielle** constitue une alternative aux licenciements ; elle peut réduire les besoins en matière de soutien aux revenus de personnes privées d'emploi, en reportant sur ce dispositif dans certains pays une partie des dépenses et des effectifs relevant des régimes d'assurance chômage dans d'autres. C'est le cas notamment en **Italie** et en **Belgique**, où l'activité partielle comporte une composante structurelle importante, ainsi qu'en **Allemagne** de façon plus conjoncturelle tout en restant à un niveau élevé en 2013 malgré une conjoncture favorable et un taux de chômage très bas (Figure 5). Les dépenses publiques au titre de l'activité partielle représentent dans ces pays des montants significatifs, de 10 % à 60 % des dépenses d'allocation d'assurance chômage.

Figure 5 – Dépenses d'allocations d'activité partielle (rapportées aux dépenses d'allocations d'assurance chômage)



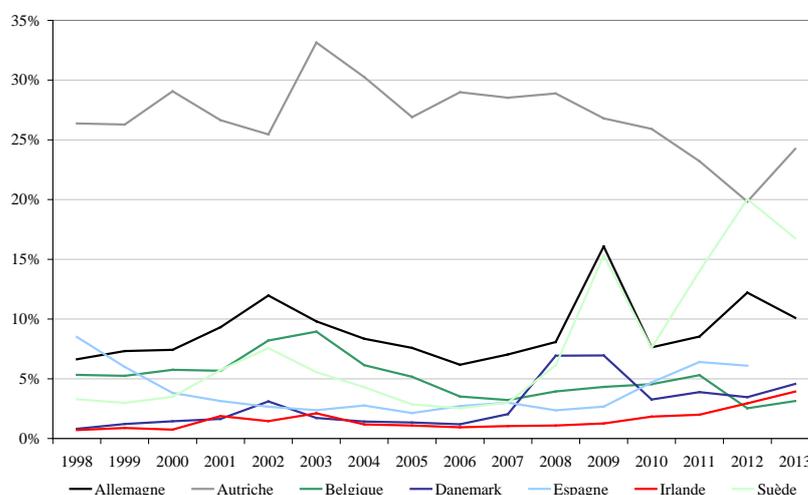
Source : base PMT (DG-Emploi, Commission européenne), calculs de l'auteur

- La **garantie de salaire** peut constituer un autre équivalent fonctionnel de l'assurance chômage, en prenant en charge les salaires des travailleurs licenciés suite à la faillite de leur entreprise et retardant ainsi l'entrée en indemnisation. Les montants en jeu sont là aussi conséquents dans plusieurs pays, de 5 % à 25 % des dépenses d'allocation d'assurance chômage, et présente une relative stabilité indépendamment de la conjoncture dans des pays tels que l'**Autriche** ou l'**Allemagne**.

Cette garantie des salaires est assurée en **France** par l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), organisme patronal ; pour cette raison, et bien que cette garantie soit financée par des cotisations sociales à la charge des employeurs ayant le caractère de prélèvements obligatoires⁴, les montants correspondants ne sont pas considérés comme des dépenses de politiques de l'emploi au sens de la base PMT ; ils s'élevaient en 2013 à 1,4 Md€ soit 4 % des dépenses d'allocation d'assurance chômage. Cela permet également d'illustrer la sensibilité des données collectées dans la base PMT aux conventions et choix réalisés, qui conduisent à prendre ou non en compte selon les pays des dispositifs très proches.

- L'**Irlande** présente un dispositif original distinct de la garantie de salaire, qui consiste en une prise en charge, dans certains cas, des indemnités de licenciements. Cela constitue également, au même titre que les autres politiques considérées, une alternative ou un complément à l'assurance chômage. Les montants en jeu sont conséquents, s'élevant en 2013 à 22 % des dépenses au titre des allocations d'assurance chômage après un pic à 41 % l'année précédente.

**Figure 6 – Dépenses de garantie des salaires
(rapportées aux dépenses d'allocations d'assurance chômage)**



Source : base PMT (DG-Emploi, Commission européenne), calculs de l'auteur

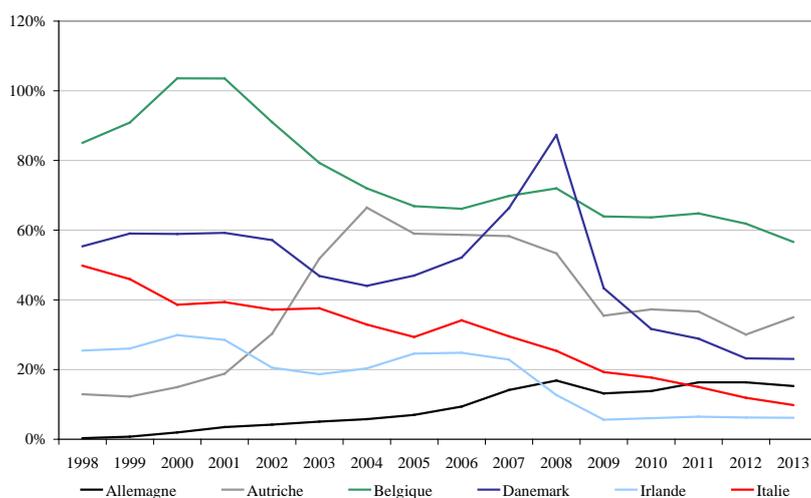
- Enfin, les **pré-retraites** peuvent aussi être considérées comme une alternative ou un prolongement de l'indemnisation par l'assurance chômage. Très fortement mobilisées dans les années 1990, ces politiques ont depuis été abandonnées dans de nombreux pays, au vu de leurs effets fortement négatifs sur le taux d'emploi des séniors ; c'est notamment le cas en **France**, en **Suède** ou encore en **Espagne**. Néanmoins, pour d'autres pays, les dispositifs de pré-retraite sont loin d'être clos, et représentent encore

⁴ Au sens de la comptabilité nationale, l'AGS fait partie du secteur des administrations publiques.

des montants importants, supérieurs à 20 % des dépenses d'allocation d'assurance chômage en **Belgique**, en **Autriche** et en **Allemagne** (Figure 7).

Comme pour la garantie de salaire, la prise en compte dans la base PMT de ces dispositifs repose sur des choix particuliers, ce qui peut affaiblir les comparaisons entre pays. Ils sont ici de nature différente : en effet, les dépenses au titre des pré-retraites dépendent des règles de droit commun relatives à la retraite propres à chaque pays, et portent donc sur des personnes dans des situations qui ne sont pas nécessairement comparables en termes d'âge notamment.

**Figure 7 – Dépenses de pré-retraite
(rapportées aux dépenses d'allocations d'assurance chômage)**



Source : base PMT (DG-Emploi, Commission européenne), calculs de l'auteur

11. Données financières sur les dispositifs de soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi - Résultats

L'analyse dans cette partie reprend les trois sous-groupes de pays de l'échantillon considérés, définis dans la partie 10 en fonction de l'architecture des régimes de soutien aux revenus des personnes privées d'emploi et de la disponibilité des données correspondantes dans la base PMT.

Dans un premier groupe de pays, pour lesquels l'ensemble des régimes de soutien aux revenus des personnes privées d'emploi est couvert par la base PMT (Tableau 9, lignes grisées), la **France** et le **Danemark** se distinguent par la place occupée par le régime d'assurance chômage, qui représente plus de 75 % des dépenses (contre 60 % environ en **Allemagne** et aux **Pays-Bas**, 15 % en **Irlande** et 12 % au **Royaume-Uni**). Rapporté à la masse salariale du secteur privé, le montant total des dépenses varie de 0,7 % au **Royaume-Uni** à 8,5 % en **Irlande**, qui reflète surtout les écarts de taux de chômage entre les pays. Mesurée en nombre de bénéficiaires (Tableau 10), la prépondérance du régime d'assurance chômage en **France** reste aussi forte ; celle du Danemark est renforcée, le montant moyen des indemnités étant peu différencié entre les régimes.

Tableau 9 – Dépenses des régimes de soutien au revenu des personnes privées d'emploi en 2013
(en M€ et en % de la masse salariale privée)

	Assurance (1)	Assistance (2)	Solidarité (3)	Total (4)	Assurance et assistance (1)+(2)	Assistance et Solidarité (2)+(3)	(1)/(4)	(1)/(1)+(2)
France	27 800 (4,9%)	2 400 (0,4%)	4 100 (0,7%)	34 300 (6,0%)	30 200 (5,3%)	6 500 (1,1%)	81%	92%
Allemagne	9 000 (1,1%)	6 900 (0,8%)		15 900 (1,9%)	15 900 (1,9%)	6 900 (0,8%)	57%	
Danemark	2 300 (3,0%)	-	700 (1,0%)	3 000 (4,0%)	2 300 (3,0%)	700 (1,0%)	76%	-
Irlande	600 (1,3%)	3 100 (7,2%)		3 700 (8,5%)	3 700 (8,5%)	3 100 (7,2%)	15%	
Pays-Bas	7 100 (3,6%)	4 700 (2,4%)		11 800 (6,0%)	11 800 (6,0%)	4 700 (2,4%)	60%	
Royaume-Uni	600 (0,1%)	4 300 (0,7%)		4 900 (0,8%)	4 900 (0,8%)	4 300 (0,7%)	12%	
Autriche	2 100 (2,4%)	1 500 (1,7%)	n.d.	n.d.	3 600 (4,1%)	n.d.	n.d.	58%
Espagne (2012)	21 200 (8,1%)	6 200 (2,4%)	n.d.	n.d.	27 400 (10,5%)	n.d.	n.d.	77%
Suède	1 700 (1,4%)	1 000 (0,8%)	n.d.	n.d.	2 700 (2,2%)	n.d.	n.d.	63%
Belgique	4 600 (4,3%)	-	n.d.	n.d.	4 600 (4,3%)	n.d.	n.d.	-
Italie	11 000 (3,5%)	-	n.d.	n.d.	11 000 (3,5%)	n.d.	n.d.	-
États-Unis	40 400 (0,8%)	-	n.d.	n.d.	40 400 (0,8%)	n.d.	n.d.	-

Dans le deuxième groupe de pays (Tableau 9, lignes bleutées), la **France** se distingue à nouveau par le poids de l'assurance chômage, qui représente 92 % des dépenses d'assurance et d'assistance, contre 58 % à 77 % pour les autres pays de ce groupe.

Tableau 10 – Nombre moyen de bénéficiaires des régimes de soutien au revenu des personnes privées d'emploi en 2013

(en milliers et en % de la population active)

	Assurance	Assistance	Solidarité	Total	Assurance et assistance	Assistance et Solidarité	(1)/(4)	(1)/(1)+(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)+(2)	(2)+(3)		
France (9,9%)	2 420 (8,5%)	410 (1,5%)	850 (3,0%)	3 690 (13,0%)	2 830 (10%)	1 270 (4%)	66%	85%
Allemagne (5,3%)	920 (2,2%)	1 900 (4,7%)		2 810 (6,9%)	2 810 (7%)	1 900 (5%)	33%	
Danemark (7,1%)	100 (3,5%)	-	40 (1,3%)	130 (4,8%)	100 (3%)	40 (1%)	73%	-
Irlande (13,3%)	70 (3,5%)	310 (14,7%)		380 (18,2%)	380 (18%)	310 (15%)	19%	
Pays-Bas (7,3%)	440 (5,0%)	400 (4,6%)		840 (9,6%)	840 (10%)	400 (5%)	52%	
Royaume-Uni (7,7%)	150 (0,5%)	1 150 (3,7%)		1 310 (4,2%)	1 310 (4%)	1 150 (4%)	12%	
Autriche (5,4%)	140 (3,4%)	140 (3,3%)	n.d.	n.d.	290 (7%)	n.d.	n.d.	51%
Espagne (26,2%)	1 520 (6,6%)	1 190 (5,2%)	n.d.	n.d.	2 710 (12%)	n.d.	n.d.	56%
Suède (8,2%)	190 (3,8%)	90 (1,8%)	n.d.	n.d.	280 (6%)	n.d.	n.d.	67%
Belgique (8,5%)	520 (10,7%)	-	n.d.	n.d.	520 (11%)	n.d.	n.d.	-
Italie (12,3%)	1 160 (4,7%)	-	n.d.	n.d.	1 160 (5%)	n.d.	n.d.	-
États-Unis (7,5%)	3 300 (2,3%)	-	n.d.	n.d.	3 300 (2%)	n.d.	n.d.	-

En terme d'indemnisation moyenne par l'assurance chômage seule (calculée en rapportant le montant totale des dépenses d'indemnisation au nombre de chômeurs au sens du BIT, Tableau 11), la **France** se situe dans une situation globalement favorable en comparaison internationale dans l'échantillon considéré avec 960 €/mois, soit 38 % du salaire médian. Le **Danemark**, les **Pays-Bas**, l'**Italie**, l'**Autriche** et les **États-Unis** se situent à un niveau proche, tandis que l'**Irlande**, l'**Allemagne**, la **Belgique** la **Suède** se situent entre 20 % et 30 % et le **Royaume-Uni** à 12 %. L'**Espagne** se singularise par une allocation moyenne relativement élevée, à 56 % du salaire médian.

En élargissant l'analyse à l'ensemble des régimes de soutien aux revenus, donc sur un nombre de pays plus restreint pour lesquels la comparaison garde du sens, la **France** se situe en revanche dans une position médiane : l'**Allemagne** et le **Royaume-Uni** se positionnent nettement en-dessous (avec des allocations moyennes inférieures à 15 % seulement du salaire médian) tandis que l'**Irlande** et les **Pays-Bas** se situent au même niveau que la **France**, entre 25 % et 35 % du salaire médian, et le **Danemark** est nettement au-dessus à 44 %.

Tableau 11 – Montant mensuel moyen des indemnités des régimes de soutien au revenu des personnes privées d'emploi en 2013

(en €/mois et en % du salaire mensuel médian des salariés à temps complet)

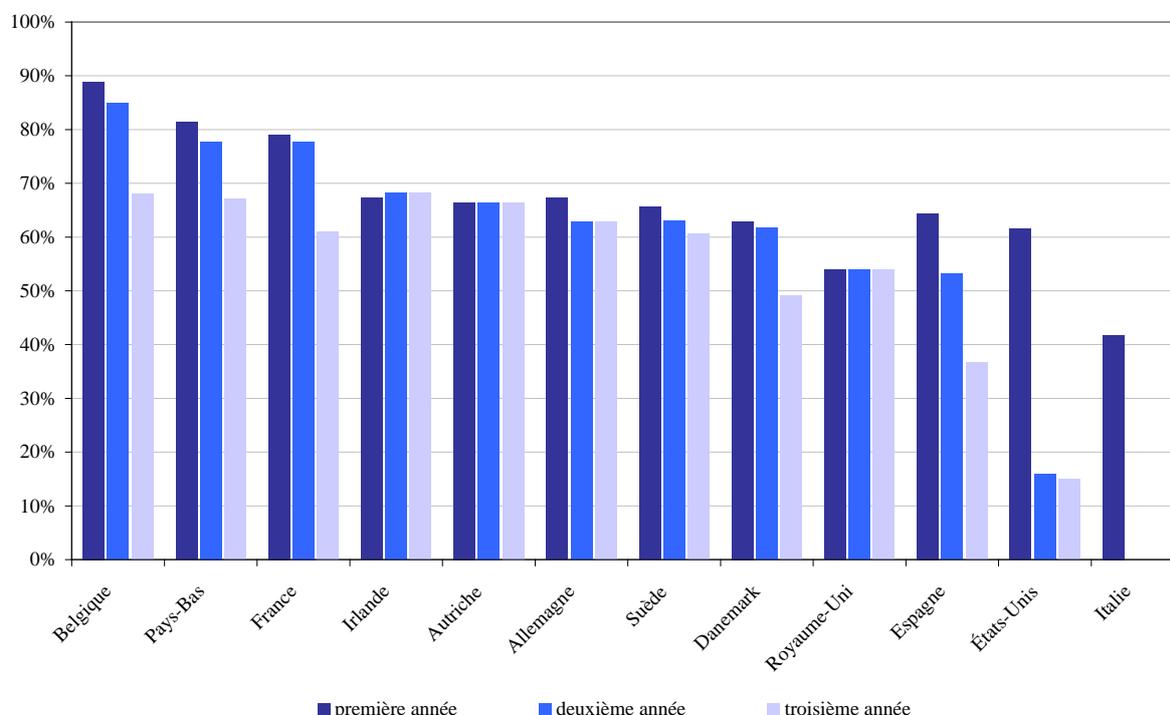
	Assurance	Assistance	Solidarité	Total	(1)+(2)	(2)+(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)		
France	960 (38%)	480 (19%)	400 (16%)	780 (31%)	890 (36%)	430 (17%)
Allemagne	820 (25%)	300 (9%)		470 (15%)	470 (15%)	300 (9%)
Danemark	1 960 (45%)	-	1 680 (39%)	1 890 (44%)	1 960 (45%)	1 680 (39%)
Irlande	630 (20%)	830 (26%)		800 (25%)	800 (25%)	830 (26%)
Pays-Bas	1 350 (39%)	980 (28%)		1 170 (34%)	1 170 (34%)	980 (28%)
Royaume-Uni	320 (12%)	310 (12%)		310 (12%)	310 (12%)	310 (12%)
Autriche	1 210 (39%)	900 (29%)	n.d.	n.d.	1 060 (34%)	n.d.
Espagne (2012)	1 160 (56%)	430 (21%)	n.d.	n.d.	840 (41%)	n.d.
Suède	750 (24%)	910 (30%)	n.d.	n.d.	800 (26%)	n.d.
Belgique	740 (21%)	-	n.d.	n.d.	740 (21%)	n.d.
Italie	790 (32%)	-	n.d.	n.d.	790 (32%)	n.d.
États-Unis	1 020 (33%)	-	n.d.	n.d.	1 020 (33%)	n.d.

12. Soutien au revenu des personnes actives privées d'emploi – Analyse de cas-types

L'étude de cas-types sur des périodes de privation d'emploi longues (3 ans) permet d'illustrer les effets de bascules entre les régimes de soutien aux revenus, ainsi que leurs générosités relatives et la dégressivité qu'ils peuvent induire sur le taux de remplacement, au-delà de celle éventuellement prévue par les règles d'indemnisation par l'assurance-chômage.

Au niveau du salaire minimum (ou du 1^{er} décile de la distribution des salaires à temps complet, dans les pays où il n'y a pas de salaire minimum), la dégressivité du taux de remplacement net dans le temps est due principalement à la bascule de l'assurance vers l'assistance ou la solidarité (Figure 8). Dans 3 des 5 pays où une allocation d'assurance chômage dégressive est prévue (**Belgique, Pays-Bas, Suède**), cela n'a aucune incidence significative sur le taux de remplacement net au cours des deux premières années, et la dégressivité entre la 2^e et la 3^e année y est moins forte qu'en **France**. Seule l'**Espagne** présente un profil réellement dégressif entre la 1^{ère} et la 2^e année, tandis que les résultats pour l'**Italie** ne sont pas comparables dans la mesure où ils ne prennent pas en compte les prestations de solidarité versées par les collectivités locales qui prennent le relais de l'assurance chômage une fois épuisés les droits au bout de 1 an.

Figure 8 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du 1^{er} décile de la distribution des salaires à temps complet



Source : modèle Tax-Benefit (OCDE), calculs de l'auteur

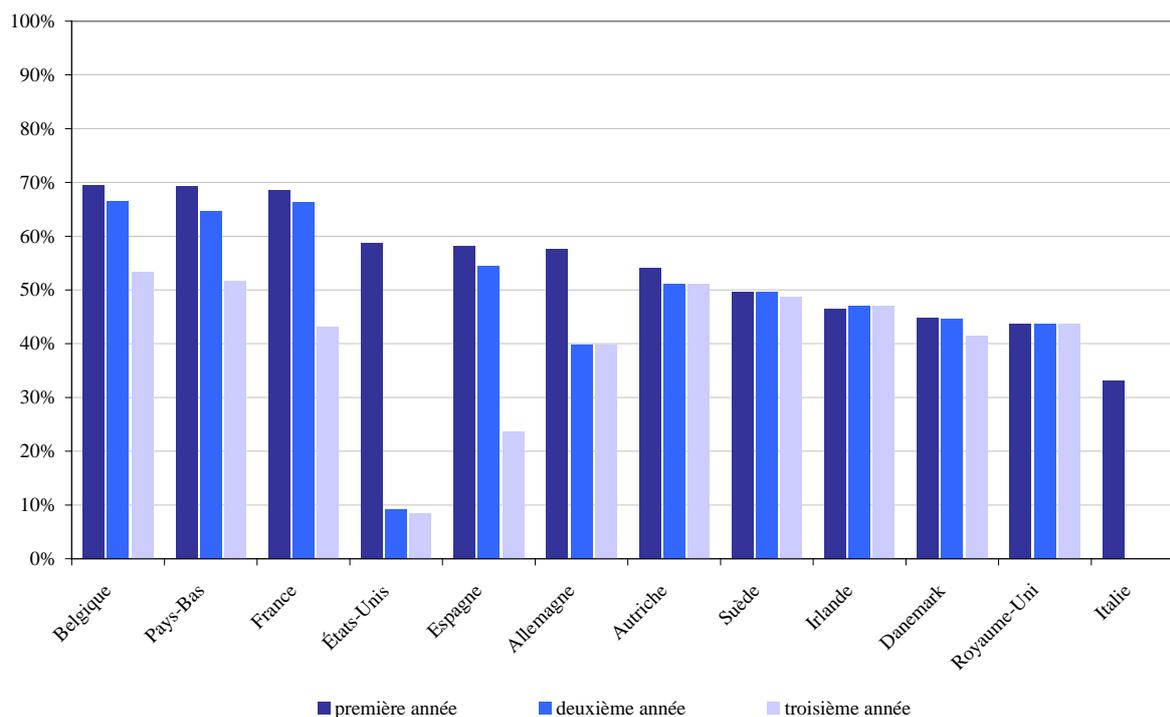
La dégressivité en sortie d'indemnisation par l'assurance chômage est par ailleurs très faible voire inexistante dans la plupart des pays (**Allemagne, Irlande, Autriche, Suède, Royaume-Uni**). Seuls les

États-Unis et **l'Espagne** présentent une dégressivité très forte, tandis qu'elle est comparable à ce qui est observé en **France** pour les autres pays (**Belgique, Pays-Bas, Danemark**).

Au niveau du salaire médian, le constat est identique en ce qui concerne la dégressivité pour les pays où celle-ci figure dans les règles d'indemnisation par l'assurance chômage au cours des 2 premières années après la perte d'emploi (Figure 9) ; seuls les **États-Unis** et **l'Allemagne** présentent une diminution significative du taux de remplacement entre la 1^{ère} et la 2^e année après la perte d'emploi, en fin d'indemnisation par l'assurance chômage (la durée maximale y est de 6 mois et de 12 mois, respectivement).

Pour près de la moitié des pays (**Danemark, Irlande, Autriche, Suède, Royaume-Uni**), il n'y a aucune dégressivité ni au cours de l'indemnisation par l'assurance chômage ni au moment de la bascule dans l'assistance ou la solidarité. Le taux de remplacement net au cours de la 3^e année est par ailleurs supérieur ou égal à la **France** dans tous les pays à l'exception des **États-Unis** et de **l'Espagne** où il est significativement plus faible, **l'Italie** n'étant pour sa part pas comparable pour les raisons évoquées précédemment.

Figure 9 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du salaire médian des salaires à temps complet



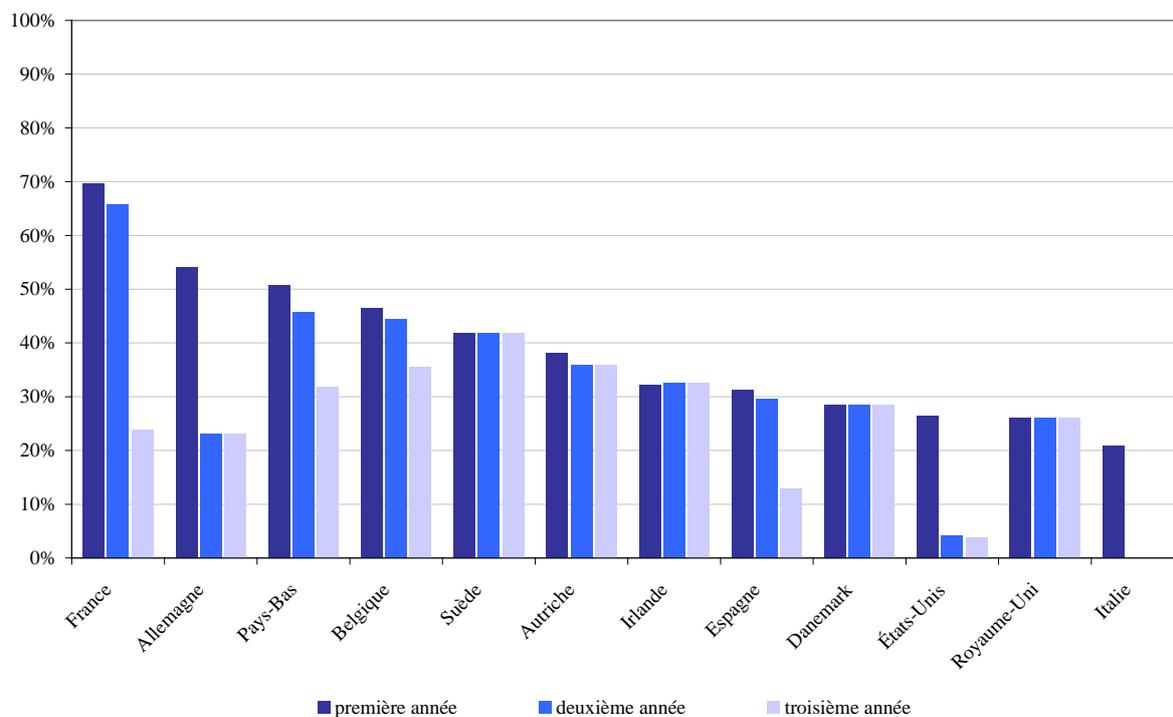
Source : modèle Tax-Benefit (OCDE), calculs de l'auteur

Enfin, en ce qui concerne les salaires les plus élevés, la dégressivité reste très modérée voire inexistante dans la plupart des pays au cours des 2 premières années après la perte d'emploi, malgré des durées d'indemnisation par l'assurance chômage différentes et des baisses d'allocation prévues par la réglementation au cours de l'indemnisation (Figure 10). Comme au niveau du salaire médian, seuls les **États-Unis** et **l'Allemagne** présentent une dégressivité significative entre la 1^{ère} et la 2^e année.

Comme cela a déjà été signalé dans la partie 8, la **France** se singularise par un taux de remplacement net élevé en début d'indemnisation du fait de l'assurance chômage ; en revanche, le taux de

remplacement devient à l'inverse particulièrement faible à la fin des droits, au cours de la 3^e année après la perte d'emploi ; il est comparable à celui de l'**Allemagne**, et seulement supérieur à nouveau à ceux des **États-Unis** et de l'**Espagne**.

Figure 10 – Taux de remplacement net moyen au cours des 3 premières années après la perte d'emploi pour un travailleur célibataire sans enfant rémunéré au niveau du 9^e décile de la distribution des salaires à temps complet



Source : modèle Tax-Benefit (OCDE), calculs de l'auteur