

L'assurance chômage en Europe : une analyse des différents systèmes

Résumé :

Pour bénéficier de l'assurance chômage, un demandeur d'emploi doit remplir au préalable un certain nombre de conditions. Parmi elles, il doit avoir cotisé entre 3 et 24 mois à l'assurance chômage, selon le pays. Par ailleurs, il doit se conformer à une série de contrôles durant sa période d'inscription au chômage qui peut être plus ou moins stricte. Le respect de ces conditions lui permet de bénéficier d'une indemnité chômage pendant une période moyenne de 15 mois. Le taux de remplacement moyen s'élève quant à lui à 60 % des revenus antérieurs à l'entrée dans le chômage. En se basant sur les différentes caractéristiques des systèmes nationaux, une typologie de l'assurance chômage en Europe est proposée.

Muriel Pénicaud, Ministre du Travail déclarait en février dernier : "les problèmes de l'assurance chômage restent entiers", notamment "la précarité excessive" et la nécessité d'un système "incitatif au retour à l'emploi". Alors que le gouvernement français vient de publier le décret mettant en œuvre la réforme de l'assurance chômage, quelles sont les conditions pour se voir attribuer les indemnités chômages en Europe ? Quels types de système existent-ils en Europe ?¹

Au cours du XXe siècle, les pays européens se sont progressivement dotés de systèmes d'assurance chômage dans le but de pallier la perte de revenus d'une personne lorsque celle-ci perd involontairement son emploi. Ce système doit permettre au demandeur d'emploi de ne pas tomber dans l'extrême pauvreté et de lui laisser le temps de retrouver un travail. L'assurance chômage est constituée d'un grand nombre de règles, plus ou moins strictes, régissant les conditions d'entrée, les montants des allocations, la durée et les conditions de maintien du revenu de remplacement.

1. Quelles sont les conditions d'ouverture et de maintien des droits en Europe ?

- a) *Les Européens doivent travailler entre 3 et 24 mois pour ouvrir leurs droits à l'assurance chômage*

La perception d'indemnité chômage dépend du respect d'un certain nombre de règles. Par exemple, les chômeurs doivent pour bénéficier d'indemnité chômage avoir cotisé un certain temps à l'assurance chômage ou rechercher activement un emploi.

La durée de cotisation minimale dans l'emploi est le temps minimum qu'il faut cotiser pour ouvrir des droits à l'assurance chômage. Cette durée s'élève en moyenne à 10 mois à l'échelle du continent

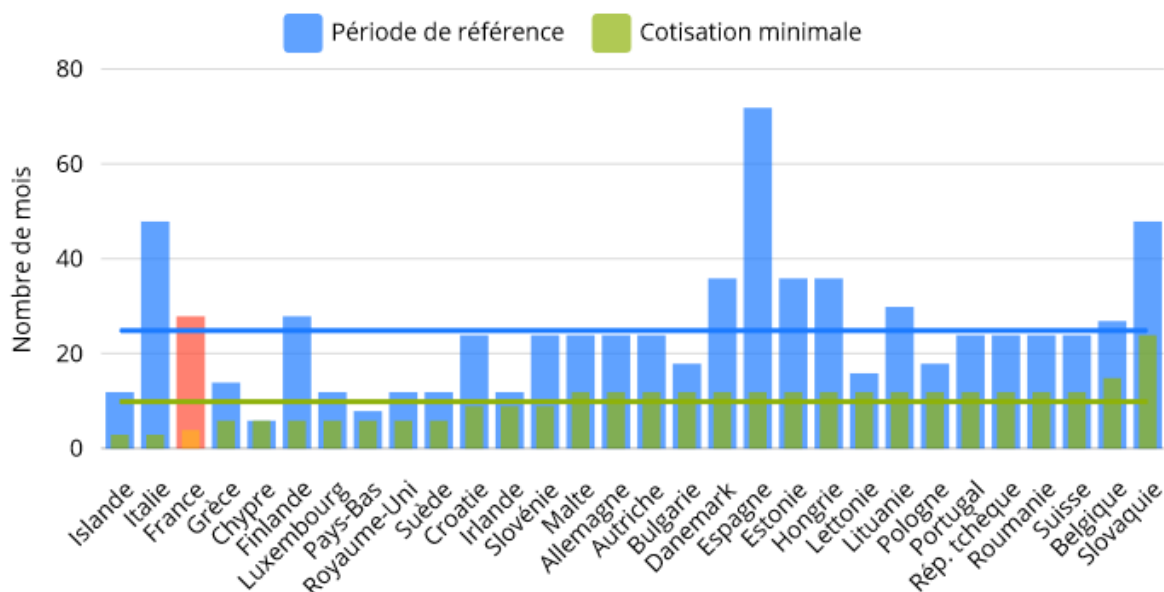
¹ Les données pour la France correspondent à la situation en vigueur au moment de la publication de cette note. Ainsi, les changements dus à la réforme de 2019 ne sont pas pris en compte.

européen (graphique 1). Elle est la plus courte en Islande, en Italie et en France où la durée de cotisation minimale est inférieure ou égale à 4 mois. Au contraire, les pays avec les plus longues durées de cotisation sont la Slovaquie et la Belgique avec respectivement 24 et 15 mois. Pour 17 pays sur les 30 États sélectionnés, la durée doit être supérieure ou égale à 12 mois.

Cette durée doit être étudiée de pair avec la période de référence pour avoir une vision complète des conditions à remplir pour obtenir l'ouverture de droits à l'assurance chômage. La période de référence correspond au laps de temps retenu par l'assurance chômage pour calculer le temps de cotisation d'un travailleur. Par exemple, un travailleur en France doit cotiser au minimum 4 mois (cotisation minimale) durant les 28 mois qui ont précédé sa perte d'emploi (période de référence) pour bénéficier d'indemnités chômage.

La période de référence dépend largement du pays considéré (graphique 3). Ainsi, la période de référence à Chypre ou aux Pays-Bas s'élève respectivement à 6 et 8 mois, alors qu'elle atteint 48 mois en Italie et en Slovaquie, et 72 mois en Espagne. En France, la période de référence est fixée à 28 mois, ce qui la situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne (25 mois).

Graphique 1 : Durée de cotisation minimale et période de référence pour bénéficier de prestations chômeages, 2018



Note : La droite verte représente la moyenne arithmétique simple pour la durée de cotisation minimale. La droite bleue représente la moyenne arithmétique simple pour la période de référence. Les pays sont classés par ordre croissant de la durée de contribution minimale.

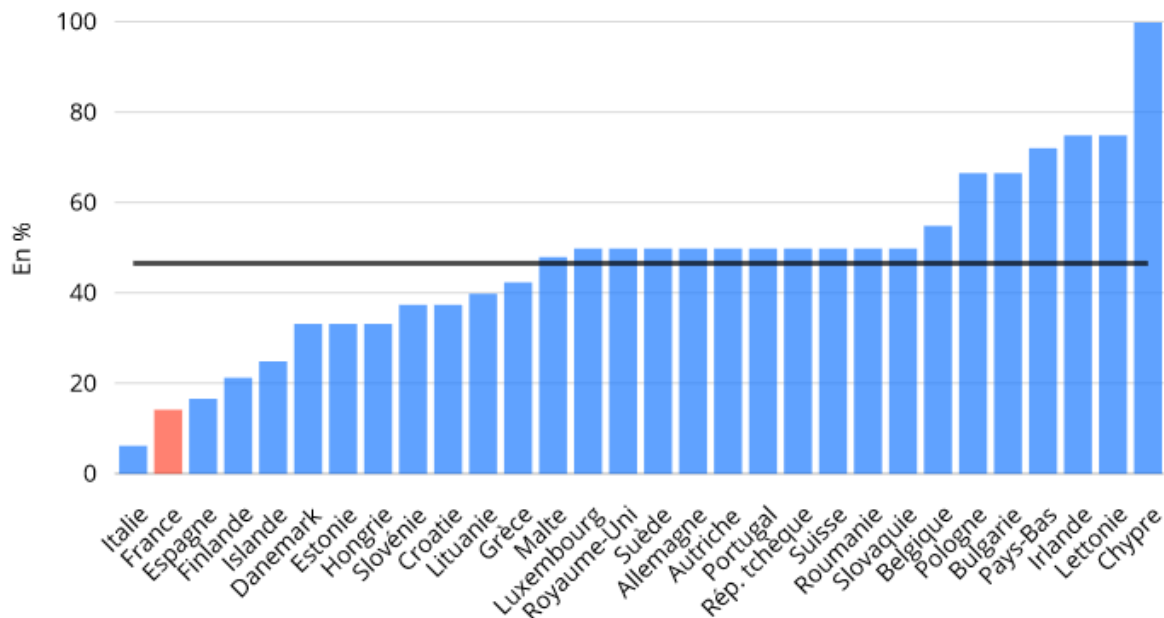
Lecture : En France en 2018, les salariés doivent occuper un emploi à plein temps et cotiser au moins 4 mois durant les 28 mois avant l'entrée dans le chômage pour ouvrir des droits à l'assurance chômage.

Source : calculs European DataLab, Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale (MISSOC), consulté le 04/07/2019.

Afin de mieux comprendre le lien entre le temps de cotisation minimale et la période de référence, un indicateur de taux d'effort contributif est calculé. Celui-ci permet de mesurer le degré d'exigence en matière de cotisation au système d'assurance chômage. Un score élevé indique qu'un travailleur doit travailler pendant une plus grande partie de la période de référence.

En moyenne, le taux d'effort contributif s'élève à 46,7 % (graphique 2). Cela signifie, qu'un travailleur doit avoir cotisé un peu moins de la moitié de la période de référence pour bénéficier d'indemnités chômage. Le taux d'effort contributif est le plus faible en Italie, en France et en Espagne (respectivement 6,3 %, 14,3 % et 16,7 %). Il faut avoir cotisé environ trois-quarts de la période de référence aux Pays-Bas, en Irlande et en Lettonie pour ouvrir des droits à l'assurance chômage. C'est à Chypre que le taux d'effort contributif est le plus important (100 %).

Graphique 2 : Taux d'effort contributif, 2018



Note : Le taux d'effort contributif est obtenu en divisant la durée de cotisation minimale par la période de référence. La droite noire représente la moyenne arithmétique simple.

Lecture : En France en 2018, le taux d'effort contributif s'élevait à 14,3%.

Source : calculs European DataLab, Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale (MISSOC), consulté le 04/07/2019.

b) Des conditions de maintien des allocations chômage très disparates

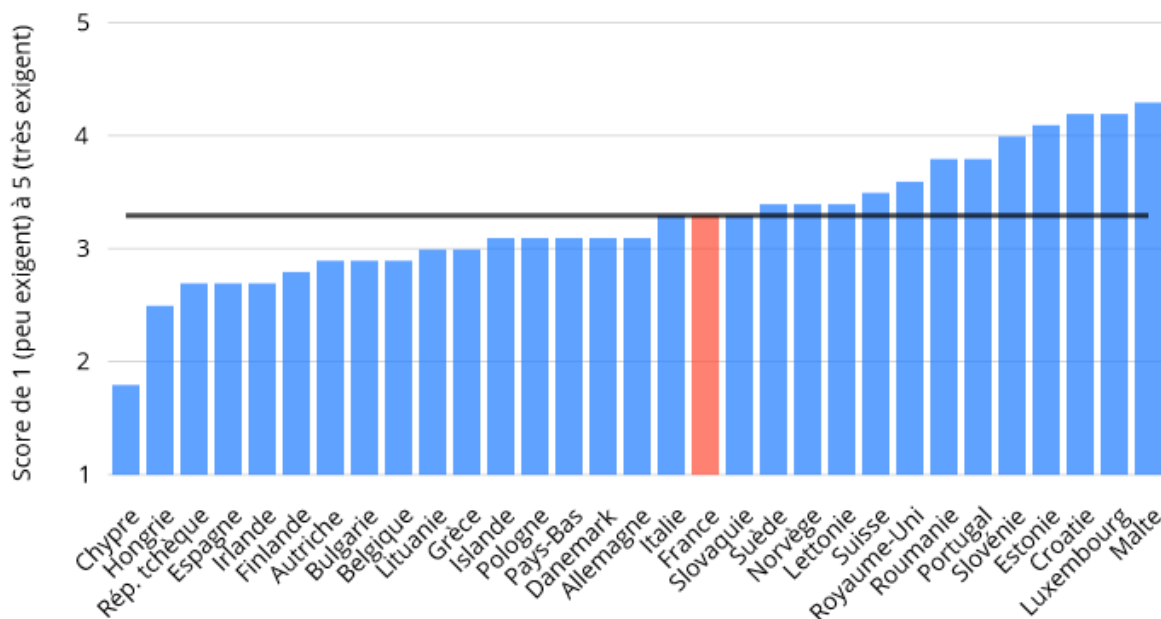
Au-delà des conditions d'ouverture des droits, les États peuvent mettre en place des critères spécifiques de maintien des droits durant la période de chômage. Par exemple, certaines mesures visent à pousser les assurés à rechercher activement un emploi, ou encore à retourner rapidement sur le marché du travail en limitant le nombre de refus possible d'emplois pour maintenir les droits. Un indice conçu par l'OCDE mesure le degré d'exigence des systèmes d'assurance chômage en Europe. Cet indice croise des critères relatifs aux trois domaines suivants :

- La disponibilité du chômeur pour travailler ;
- Les devoirs en matière de recherche d'emploi ;
- Les sanctions si un chômeur ne respecte pas les règles édictées par l'Agence chargée d'indemniser le risque de chômage.

Cet indice s'échelonne de 1, système peu exigeant, à 5, système très exigeant.

La moyenne des États européens se situe à 3,3 points sur 5 (graphique 3). Chypre est le pays dont le niveau d'exigence est le plus faible (score de 1,8 point), suivi par la Hongrie (2,7 points). De l'autre côté du spectre, ce sont Malte (4,3 points), le Luxembourg (4,2 points) et la Croatie (4,2 points) qui apparaissent les plus exigeants. La France se situe au même niveau que la moyenne européenne.

Graphique 3 : Exigence pour maintenir les indemnités chômeages sur une échelle allant de 1 (peu exigeant) à 5 (très exigeant), 2017



Note : La droite représente la moyenne arithmétique simple.

Lecture : En France, en 2017, le niveau d'exigence atteint un score de 3,3 sur 5.

Source : calculs European DataLab, OCDE (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers?. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 215.

2. Comment les Européens sont-ils protégés du risque de chômage ?

a) *La durée d'indemnisation dure en moyenne 15 mois*

Le respect des règles et devoirs étudiés ci-dessus permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier d'indemnités chômage.

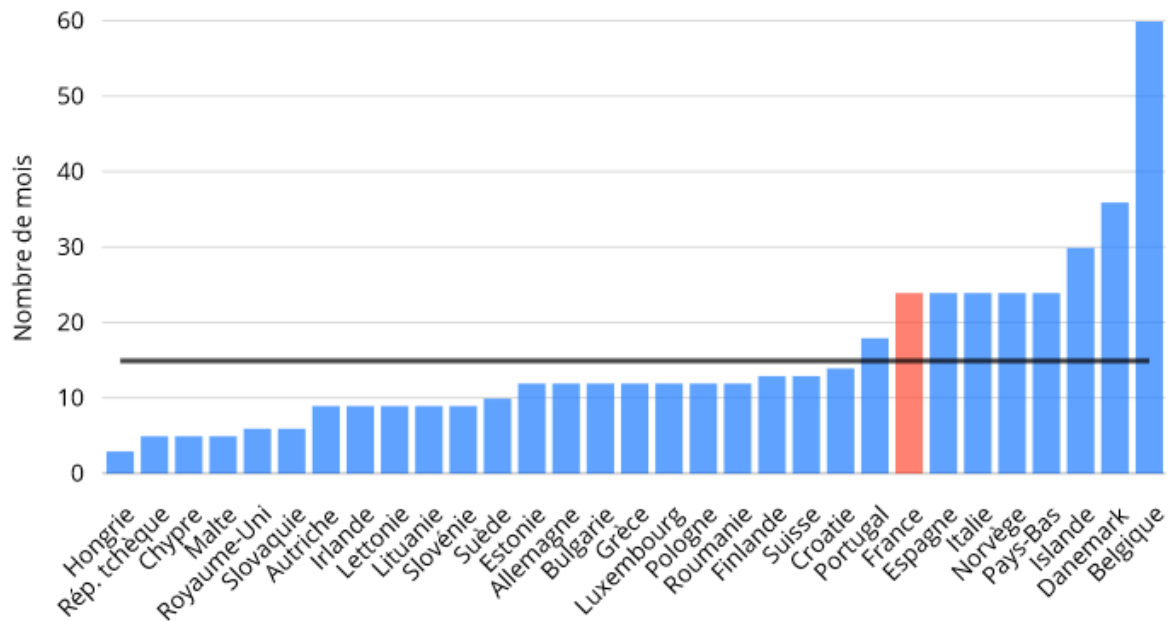
La durée d'indemnisation est un élément clé de l'assurance chômage puisqu'elle définit la période maximale pendant laquelle un chômeur peut percevoir des indemnités chômage, avant de tomber dans le système d'assistance sociale. La durée d'indemnisation varie en fonction de la situation des assurés, notamment de la durée de cotisation, de l'âge et de la structure familiale du ménage.

Une période d'indemnisation suffisamment longue est nécessaire pour permettre à une personne sans emploi de retrouver une activité professionnelle qui corresponde à ses compétences. En revanche, si cette période est trop longue, elle peut ne pas être suffisamment incitative pour accepter rapidement un emploi.

En moyenne, la durée d'indemnisation est de 15 mois en Europe (graphique 4). Toutefois, cette moyenne cache de fortes disparités entre les pays européens : si un chômeur peut être indemnisé au maximum pendant 3 mois en Hongrie, son indemnisation est illimitée en Belgique. Trois groupes de pays peuvent être formés par rapport à la durée d'indemnisation :

- Un an ou moins : 19 pays européens sont dans ce groupe qui est composé en majorité par les pays de l'Est ;
- Entre un et deux ans : cela concerne 9 pays de l'Europe occidentale, à l'exception de la Croatie ;
- Plus de deux ans : c'est le cas en Belgique où la durée d'indemnisation est illimitée, ainsi qu'au Danemark et en Islande où elle s'élève respectivement à 36 mois et 30 mois.

Graphique 4 : Durée maximale de l'indemnité chômage, 2018



Note : Le nombre de mois d'indemnisation est estimé pour une personne célibataire de 40 ans et ayant une durée d'emploi ininterrompue depuis l'âge de 19 ans jusqu'à la perte d'emploi. La droite noire représente la moyenne arithmétique simple. La durée d'indemnité est illimitée en Belgique, mais pour des raisons de représentation graphique elle a été bornée à 60 mois.

Lecture : En France en 2014, une personne célibataire de 40 ans et ayant une durée d'emploi ininterrompue depuis l'âge de 19 ans jusqu'à la perte d'emploi peut bénéficier d'une indemnisation chômage pendant 24 mois.

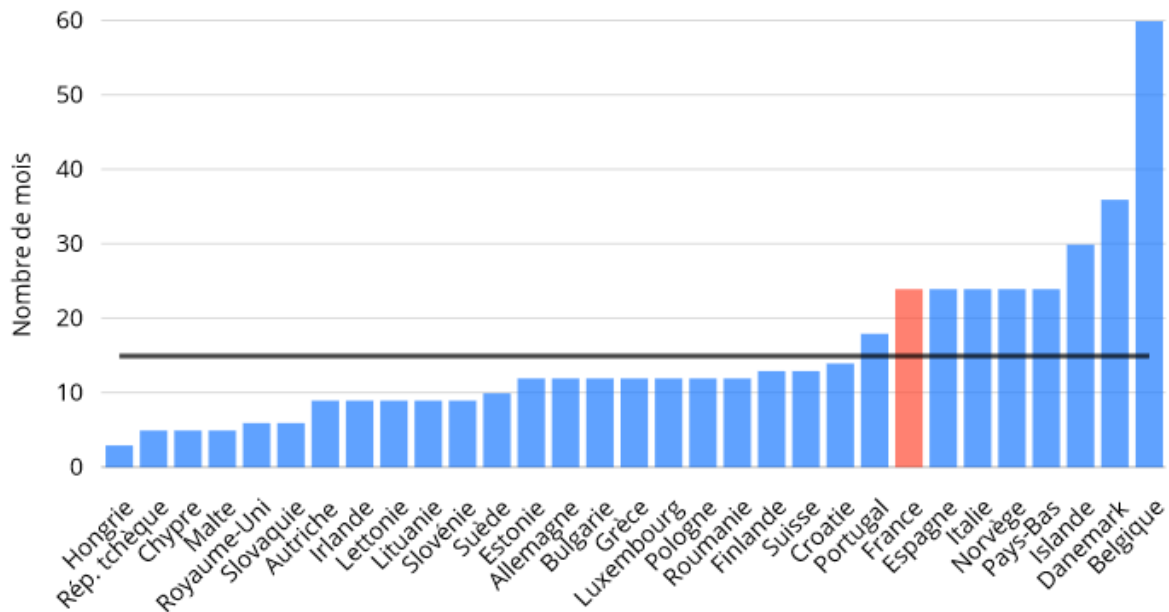
Source : calculs European DataLab, Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale (MISSOC), le consulté 04/07/2019.

b) Un taux de remplacement d'environ 60 % qui cache de fortes disparités géographiques

Le taux de remplacement est le second élément clé concernant les droits attachés à l'assurance chômage. Le taux de remplacement mesure la perte de revenus subie par une personne qui entre dans le chômage. Le niveau du taux de remplacement fait souvent l'objet de débats. Un niveau trop faible empêche les chômeurs de subvenir à leurs besoins, alors qu'un niveau trop élevé est perçu comme peu incitatif à la reprise d'une activité professionnelle.

En 2018, après deux mois de chômage, le taux de remplacement s'élevait à 57,8 % en moyenne pour l'Europe (graphique 5). À l'échelle nationale, le taux de remplacement varie de 13 % au Royaume-Uni à 86 % au Luxembourg. La France se situe au-dessus de la moyenne avec un taux de remplacement à 68 %.

Graphique 5 : Taux de remplacement après 2 mois de chômage, 2018



Note : L'indicateur est le rapport entre le revenu net du ménage deux mois après son entrée dans le chômage et le revenu net du ménage avant la perte d'emploi. Les calculs s'appliquent à un adulte de 40 ans ayant une durée d'emploi ininterrompue depuis l'âge de 19 ans jusqu'à la perte d'emploi. La ligne noire est la moyenne arithmétique simple.

Lecture : En France en 2018, les personnes en situation de chômage depuis 2 mois perçoivent un revenu de remplacement s'élevant à 68 % du salaire de la période précédant la perte d'emploi.

Source : calculs European DataLab, Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales, consulté le 04/07/2019.

Une étude minutieuse entre la durée d'indemnisation et le taux de remplacement montre qu'il n'existe pas de relation claire entre ces deux variables. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un pays a une durée d'indemnisation courte, qu'il a un taux de remplacement élevé, ou inversement.

Le taux de remplacement peut par ailleurs évoluer pendant la période d'indemnisation. En effet, certains pays ont instauré des indemnités chômage qui sont dégressives avec le temps dans le but d'accélérer le retour vers l'emploi. Ce mécanisme concerne 11 pays européens : Belgique, Croatie, Espagne, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie et Suède.

3. Quelles typologies des assurances chômeuses en Europe ?

Les États européens présentent des différences notables que ce soit pour les droits ou les devoirs des demandeurs d'emploi. Certains pays présentent des durées d'indemnité et des taux de remplacement plus importants, alors que d'autres États sont plus exigeants sur les critères d'octroi des indemnités chômage.

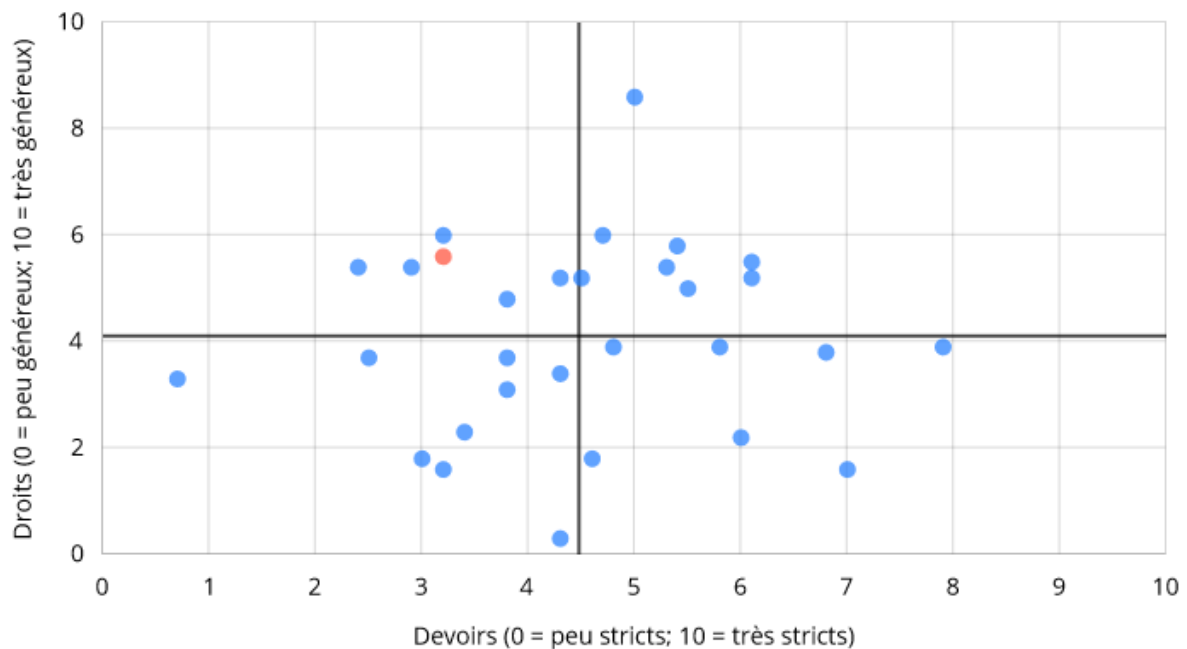
Devant ces divergences, il est intéressant de classer les pays en différents groupes pour voir si des typologies d'assurance chômage émergent. C'est ce que montre le graphique 6, à l'aide d'indicateurs composites qui mesurent d'une part le degré de générosité en matière de droits (durée

d'indemnisation et taux de remplacement après 2 mois de chômage), et d'autre part le niveau d'exigence des devoirs (durée de cotisation et exigence pour le maintien des indemnités chômage).

Avec cette approche, il est possible de classer les pays en 4 groupes :

- Peu généreux et peu stricts : Chypre, Finlande, Grèce, Irlande, Hongrie, Suède, République tchèque, Autriche et Royaume-Uni ;
- Très généreux et peu stricts : Islande, Italie, France, Pays-Bas, Espagne et Bulgarie ;
- Très généreux et très stricts : Lituanie, Danemark, Belgique, Lettonie, Luxembourg, Suisse, Croatie et Portugal ;
- Peu généreux et très stricts : Pologne, Allemagne, Slovénie, Roumanie, Estonie, Malte et Slovaquie.

Graphique 6 : Croisement entre les droits et les conditions d'ouverture ou de maintien, 2017-2018



Note : L'indicateur « Droits » est la moyenne simple de la durée maximale d'indemnisation et du taux de remplacement à 2 mois. L'indicateur « Devoirs » est la moyenne simple de la durée minimale de cotisation et de l'indicateur d'exigence. Les indicateurs ont été normalisés avec la procédure « min-max ».

Lecture : La France, en 2018, obtient un score de 3,2 points pour le niveau d'exigence de son système d'assurance chômage et 5,6 points pour son niveau de générosité.

Source : European DataLab.

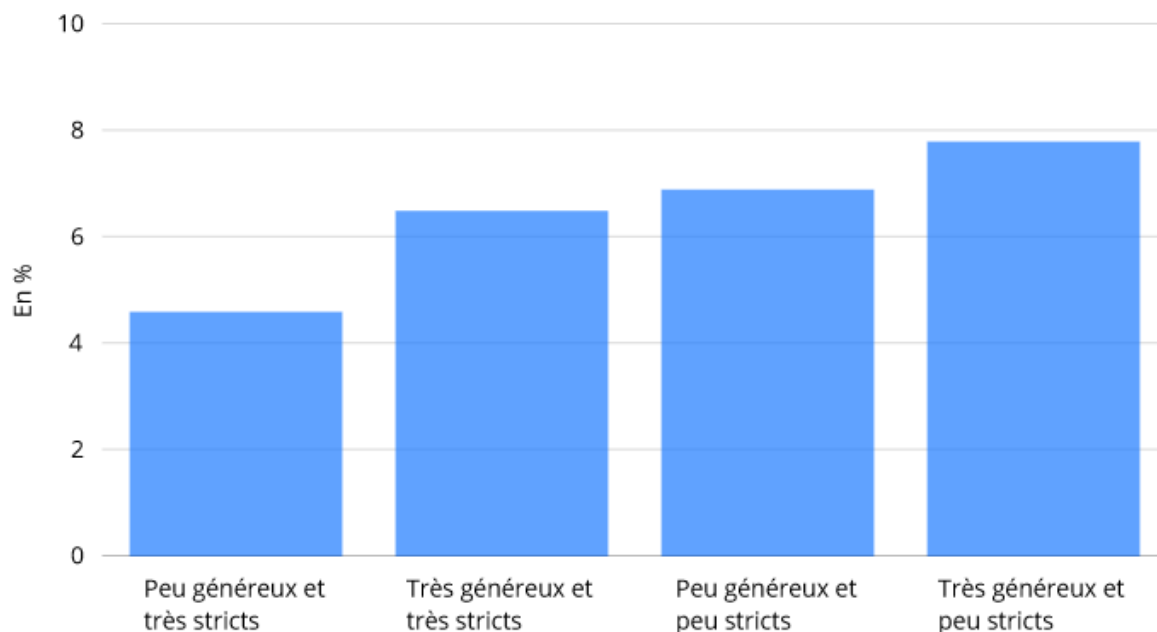
4. Quel lien entre le système d'assurance chômage et le niveau de chômage ?

L'objet de l'assurance chômage est de permettre aux chômeurs de subvenir à leurs besoins le temps de retrouver un emploi, mais aussi de favoriser le retour vers l'emploi. Il est donc naturel de s'interroger sur le lien qu'il peut exister entre le taux de chômage et les différentes typologies d'assurance chômage en Europe. Dans la pratique, étudier ce type de relation demande une analyse

poussée des données, l'utilisation d'outils statistiques avancés et une observation répétée dans le temps. En effet, un grand nombre de facteurs peut expliquer le niveau de chômage d'un pays, tel que le dynamisme du marché du travail, la spécialisation de l'économie, ou encore le niveau d'automatisation. Cependant, faire une analyse graphique permet déjà de fournir quelques pistes de réflexion.

Le taux de chômage par typologie de modèle d'assurance chômage montre qu'il existe des systèmes qui semblent liés à un niveau de chômage plus faible (graphique 7). C'est le cas pour les pays peu généreux et très stricts qui présentent le taux de chômage moyen le plus faible en 2018 (4,6 %). En seconde position, viennent les pays très généreux et très stricts (6,5%), suivis par les pays peu généreux et peu stricts (6,9 %). Cependant, le taux de chômage pour cette dernière typologie est fortement influencé par le niveau de chômage en Grèce (19,3%). Sans ce pays, le taux de chômage moyen pour ce groupe de pays serait de 5,3 %. Les pays qui ont une assurance chômage très généreuse et peu stricte ont le taux de chômage le plus important (7,8%).

Graphique 7 : Taux de chômage, par typologie d'assurance chômage, 2018



Note : Le taux de chômage représente la moyenne arithmétique simple des pays composants chacune des catégories.

Lecture : En 2018, le taux de chômage était en moyenne de 4,6 % pour les pays appartenant à la catégorie des pays peu généreux et très stricts.

Source : European DataLab, Eurostat [une_rt_a] consulté le 15/07/2019.

Cette analyse graphique, aussi informative soit-elle, ne dit rien sur la qualité des emplois occupés par les personnes qui retrouvent un emploi. Par exemple, il est possible que limiter le nombre de refus d'un emploi incite les demandeurs d'emploi à retrouver rapidement un travail, et réduise le taux de

chômage. Cependant, il est aussi possible que les demandeurs d'emploi soient dans l'obligation d'accepter des emplois temporaires ou ne correspondant pas à leurs compétences pour éviter la perte de revenus engendrée par une radiation à l'assurance chômage.

Conclusion

Les pays européens ont conçu des systèmes d'assurance chômage dont les réglementations diffèrent fortement les unes des autres. Cela se vérifie aussi bien pour les conditions d'entrée et de maintien des indemnités que pour la durée d'indemnisation ou le montant du taux de remplacement. En se basant sur ces résultats, il a été possible d'établir une typologie des différents systèmes d'assurance chômage en Europe et de les comparer à leur taux de chômage.

Pour aller plus loin :

- [Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale \(MISSOC\)](#)
- [OCDE \(2018\). *How demanding are activation requirements for jobseekers?*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 215.](#)
- [Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales](#)