

En 2022, les prestations liées au risque emploi représentent en moyenne 1,2 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'Union européenne à 27 (UE-27). Elles atteignent 1,8 % en France, contre 1,0 % en Allemagne. Dans la majorité des pays européens, la reprise économique et la réduction progressive des dispositifs d'activité partielle mis en place pendant la pandémie de Covid-19 engendrent un recul des dépenses liées au risque emploi (-27 % en 2022 dans l'UE-27). Ces dernières se maintiennent toutefois à un niveau plus élevé qu'avant la crise du Covid-19. Au-delà des mesures liées à la pandémie, la part des dépenses du risque emploi dans le PIB varie selon le taux de chômage et les différences de conditions d'accès, de niveau et de durée des prestations.

La France aux premiers rangs des dépenses pour le risque emploi en part du PIB en 2022

En 2022, les **prestations du risque emploi** représentent en moyenne 1,2 % du **produit intérieur brut** (PIB) dans l'Union européenne à 27 (UE-27) [graphique 1, annexe 5]. Ces dépenses intègrent les revenus de remplacement et diverses prestations, en espèces ou en nature, fournies individuellement à des personnes en recherche d'emploi, en sous-emploi ou reprenant un emploi. Chypre se distingue par le montant le plus élevé de la zone en 2022 (2,8 % du PIB)¹, suivi de la France (1,8 %), de l'Espagne (1,7 %), et de l'Autriche (1,6 %). Les dépenses liées au risque emploi représentent à l'inverse seulement 0,2 % du PIB en Pologne² et en Hongrie. En moyenne, les pays entrés dans l'Union européenne à partir de 2004 (les 13 nouveaux membres, ou NM-13) [annexe 5] dépensent 0,4 % de leur PIB pour le risque emploi, une part sensiblement inférieure à celle des pays de l'Union européenne à 14, ou UE-14 (les membres ayant intégré l'Union avant 2004 [annexe 5]) [1,3 %].

En termes de dépense par chômeur, la France est au-dessus de la moyenne des pays de l'UE mais pas parmi les premiers

Le montant moyen de prestation par chômeur est lui aussi variable d'un pays à l'autre. Faute d'information sur la proportion de chômeurs indemnisés dans l'ensemble des pays de l'UE-27³, on rapporte ici les dépenses du risque emploi au nombre total de chômeurs, qu'ils soient indemnisés ou non.

La France, avec 21 400 euros en **parité de pouvoir d'achat** (PPA) par chômeur⁴, se situe au-dessus de la moyenne de l'UE-27 (14 700 euros PPA⁵), en dépit d'un taux de chômage plus élevé que la majorité de ses voisins. Elle est devancée par l'Irlande (38 300 euros PPA par chômeur), l'Autriche (32 800 euros PPA), ou encore l'Allemagne (27 400 euros PPA). Seuls quatre pays de l'UE-14 allouent un montant par chômeur inférieur à la moyenne européenne : il s'agit de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce – où le taux de chômage est élevé –, ainsi que de la Suède.

À l'inverse, à l'exception de Chypre et de Malte, aucun des NM-13 n'atteint le niveau moyen de dépense par chômeur de l'Union européenne. Les prestations du risque emploi par chômeur sont en moyenne de 4 900 euros PPA dans la région.

¹ Chypre a bénéficié de deux aides supplémentaires, versées en septembre et décembre 2022 (Elia, *et al.*, 2023), dans le cadre du programme « SURE » mis en place par la Commission européenne pendant la crise sanitaire (le programme octroyait initialement deux aides financières en 2020 et 2021 à 19 États membres pour soutenir les travailleurs *via* les dispositifs de chômage partiel nationaux).

² Le faible montant des dépenses en Pologne peut s'expliquer par le manque de lisibilité des finances publiques

du pays : de nombreux fonds de financement coexistent, séparés du budget de l'État, et les montants dépensés ne sont donc pas toujours comptabilisés (Serowanec, 2023).

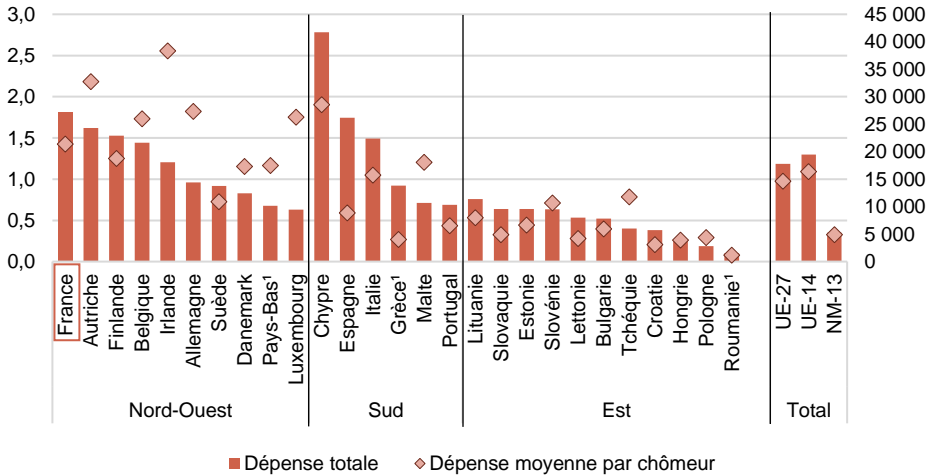
³ Voir données Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_uqadra/default/table?lang=fr

⁴ Au sens du Bureau international du travail (BIT).

⁵ La France est ici utilisée comme pays de référence, ce qui signifie que tout euro en PPA correspond à un euro en France.

Graphique 1 Prestations du risque emploi en 2022

Prestations en % du PIB (axe de gauche) et en PPA par chômeur, base France = 1 (axe de droite)



1. Données 2021.

Note > Les PPA présentées ici neutralisent les différences de prix propres à chaque pays et utilisent la France comme pays de référence, de telle sorte que chaque euro corresponde à un « euro français ». Elles proviennent des données d'Eurostat sur les indices de niveaux des prix, calculés sur la base de la dépense de consommation finale des ménages.

Lecture > En 2022, les prestations du risque emploi représentent 1,5 % du PIB en Italie. En parité de pouvoir d'achat, les dépenses liées au risque emploi s'élevaient à 15 700 euros par chômeur au sens du BIT en Italie.

Source > Eurostat, Sespros.

Des dépenses supérieures à leur niveau pré-crise, malgré un net recul des prestations emploi en 2022

La crise sanitaire a entraîné une augmentation extrêmement marquée des prestations emploi en 2020 et 2021, du fait de la mise en place de dispositifs d'activité partielle d'une ampleur sans précédent. Avec la pandémie, l'activité partielle occupait, en 2021, une place importante dans les prestations du risque emploi. Elle représentait plus de 10 % du total dans la majorité des États et atteignait jusqu'à 64 % et 94 % du total des prestations emploi en Slovaquie et à Malte, deux pays où la hausse globale des dépenses associées au risque emploi avait été particulièrement marquée en 2021. En France, l'activité partielle constituait 15 % du total des prestations, soit 9,3 milliards d'euros. Pour rappel, en 2019, le chômage partiel représentait moins de 1 % des dépenses du risque emploi en France (pour un montant de 76 millions d'euros) et 1 % en moyenne en Europe.

Avec la sortie de crise amorcée en 2022, les dépenses pour ce risque diminuent cependant dans la quasi-totalité des pays européens (graphique 2). En mars 2022, seuls 242 000 salariés sont en activité partielle en France (Baron, *et al.*, 2023), soit 0,8 % des actifs. À titre de comparaison, au pic de l'épidémie en avril 2020, la France et l'Italie comptaient

entre 20 % et 30 % d'actifs en activité partielle (Marc., *et al.*, 2021).

Dans les NM-13, où le niveau des prestations avait fortement augmenté durant la crise, le recul est en moyenne de 40 % en 2022, tandis qu'il s'établit à 25 % dans les pays de l'UE-14. La baisse atteint 21 % en France, 34 % en Allemagne, et plus de 50 % à Malte, en Slovaquie, en Tchéquie, en Pologne et en Lituanie.

Les dépenses se maintiennent toutefois à un niveau élevé, supérieur à celui mesuré avant la crise liée au Covid-19. Entre 2019 et 2022, la croissance annuelle moyenne est de 3,7 % dans l'UE-14 et de 9,9 % dans les NM-13, très nettement au-dessus de leur variation annuelle enregistrée entre 2010 et 2019 (-1,6 et -1,9 % respectivement). En France, le montant total des prestations pour l'emploi en 2022 dépasse son niveau de 2019 (+1,2 % de croissance annuelle moyenne sur la période). Au sein de l'UE-14, l'Irlande (+41 % par an en moyenne) et la Suède (+11 %) connaissent la croissance la plus forte, tandis que le Danemark voit ses dépenses diminuer en moyenne de 5,7 % par an sur la période.

Au-delà du recours ponctuel à l'activité partielle, l'évolution des dépenses est fortement liée à la variation du **taux de chômage** entre 2019 et 2022. L'augmentation des prestations emploi dépend à la

fois du montant moyen alloué aux bénéficiaires et du nombre de chômeurs.

Dans l'UE-27, le taux de chômage passe de 6,9 % de la population active en 2019 à 7,3 % en 2020, avant de reculer à 7,2 % en 2021 puis à 6,3 % en 2022 (fiche contexte). L'utilisation massive de l'activité partielle serait l'une des raisons de la faible augmentation du taux de chômage lors de la pandémie de Covid-19 (Antonin, *et al.*, 2021). En Suède, où les dépenses pour le risque emploi ont fortement augmenté sur la période, le taux de chômage est passé de 7,2 % en 2019 à 7,8 % en 2022. Au contraire au Danemark, seul pays de l'UE-14 à voir ses dépenses baisser entre 2019 et 2022, le taux de chômage a diminué de 5,2 % à 4,6 % dans le même temps.

Une forte diversité des conditions d'indemnisation dans l'UE

Le niveau des prestations du risque emploi dans chaque pays dépend du **taux de chômage**, mais également des conditions d'accès, du niveau et de la durée des prestations servies. En France et en Italie, les conditions d'accès sont relativement souples. En Italie, pour avoir accès aux prestations chômage, il suffit d'avoir travaillé 3 mois au cours des 4 dernières années, dont 1 mois durant la dernière année. En France, depuis le 1^{er} décembre 2021, il faut avoir travaillé au moins 6 mois au cours des 24 derniers mois (ou des 36 derniers mois pour les salariés de 53 ans ou plus), tandis qu'en Allemagne le minimum pour être éligible est de 12 mois travaillés durant les 30 derniers mois (Unédic, 2021).

La durée maximale d'indemnisation peut atteindre 2 ans en Espagne, en Italie et au Danemark. En

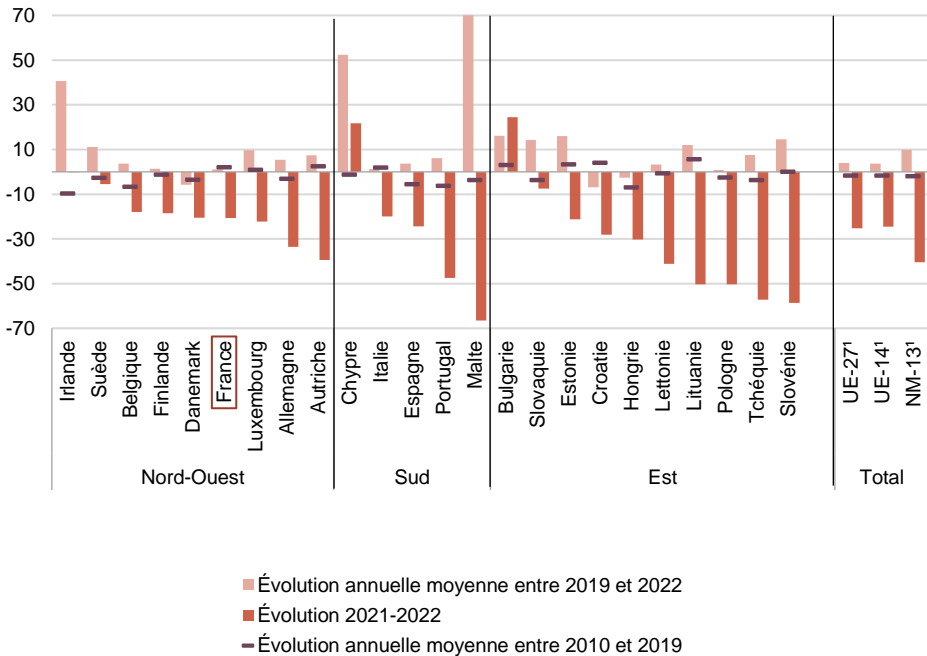
France, en 2022, les chômeurs peuvent être indemnisés durant 2 ans au maximum s'ils ont moins de 53 ans, 2 ans et demi s'ils ont entre 53 et 54 ans et 3 ans s'ils ont 55 ans ou plus. La durée maximale d'indemnisation est potentiellement illimitée en Belgique avec, toutefois, une forte dégressivité et le versement d'une allocation forfaitaire au bout de 4 ans. La durée maximale d'indemnisation est plus faible en Suède (10 mois, ou 15 mois en cas d'enfants à charge) et en Irlande (9 mois). En Irlande, l'allocation est par ailleurs forfaitaire, contrairement aux autres pays européens où le montant de l'indemnisation dépend des salaires antérieurs. De plus, dans certains pays (notamment en France, en Espagne, au Danemark et en Suède), les droits ouverts sont aussi d'une durée variable selon la durée de cotisation. Enfin, l'allocation peut être dégressive dans le temps : le taux de remplacement diminue après 6 mois d'indemnisation en Espagne, 4 mois en Italie et 2 mois aux Pays-Bas.

Les indemnités chômage sont en majorité des prestations en espèce

En Europe, les prestations versées **en espèces** sont largement prépondérantes. En 2021, dans la plupart des pays, les prestations **en nature** représentaient moins de 15 % du total des dépenses liées au risque emploi. L'Estonie (55 %), le Danemark (23 %) et la Suède (21 %) font figure d'exception. En Estonie et en Suède, les prestations en nature correspondent principalement à des formations professionnelles. Au Danemark, la majorité des prestations en nature prennent la forme de services de placement et d'assistance à la recherche d'emploi. ■

Graphique 2 Évolution des prestations du risque emploi entre 2010 et 2019, entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022

Évolution en % (en euros courants)



1. Moyennes calculées hors Roumanie, Grèce et Pays-Bas.

Note > Les pays apparaissant sur ce graphique sont ceux qui ont fourni à Eurostat des estimations précoces de leurs dépenses de protection sociale en 2022 : il s'agit de tous les pays de l'UE-27, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie et des Pays-Bas, qui sont donc exclus du calcul des moyennes européennes (UE-27, UE-14 et NM-13).

Lecture > Entre 2010 et 2019, en France, les prestations du risque emploi ont augmenté en moyenne de 2,1 % par an. Entre 2019 et 2022, elles ont augmenté de 1,2 % par an, à la suite d'une diminution de 21 % entre 2021 et 2022.

Source > Eurostat, Sespros.

Pour en savoir plus

- > Antonin, C., Riffart, C., Verdugo, G. (2021). Le marché du travail malade de la Covid-19. OFCE, *L'économie européenne*.
- > Baron, A., Guillermin, G. (2023, Juin). L'activité partielle en 2021 et au premier semestre 2022. *DARES Résultats*, 36.
- > Elia, P., Bekker, S. (2023). SURE: EU support to national short-term working schemes and its openness to non-standard workers. *European Journal of Social Security*, 25(1), 41-59.
- > Marc, C., Mikou, M., Portela, M. (2021, décembre). *La protection sociale en France et en Europe en 2020 – Édition 2021*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.
- > Serowaniec, M. (2023). The Debudgetisation of Public Finances in Poland After Covid-19 and the War in Ukraine. *Politics and Governance*, 11(4), 62-72.
- > Unédic (2021). *Tableau de données comparatives sur l'assurance chômage dans 15 pays d'Europe, 2021*.