

Une assurance-chômage européenne ?

Agnès Bénassy-Quéré⁽¹⁾ et Alice Keogh⁽²⁾

L'idée d'accompagner l'union monétaire européenne d'une forme de fédéralisme budgétaire n'est pas nouvelle. Déjà en 1977, le rapport MacDougall suggérait la mise en place d'un budget de l'ordre de 5-7 % du PIB « dans un premier temps » (cf. Commission européenne, 1977). En décembre 2012, le « Rapport des quatre Présidents »⁽³⁾ proposait la mise à l'étude d'une « capacité budgétaire » pour la zone euro (cf. Van Rompuy, 2012). L'idée était d'« améliorer l'absorption des chocs économiques affectant certains pays grâce à un système d'assurance au niveau central » (cf. p. 5). Le « rapport des cinq Présidents »⁽⁴⁾ paru le 22 juin 2015 propose de nommer un groupe d'experts pour faire des propositions opérationnelles (cf. Juncker, 2015).

L'idée d'un budget européen recouvre en réalité des projets variés, résumés dans le tableau 1. Suivant la classification de l'intervention publique établie par Musgrave et Musgrave (1989), un budget zone euro pourrait intervenir dans le domaine de l'allocation (afin d'élever le taux de croissance ou de réduire les émissions de CO₂, par exemple), de la stabilisation (pour limiter les fluctuations de l'activité et de l'emploi autour de leur tendance de long terme), ou bien de la redistribution (par solidarité, ou bien pour compenser par exemple le coût d'éducation des migrants qualifiés supporté par les pays de départ). Par ailleurs, ce budget pourrait viser soit la zone euro⁽⁵⁾ dans son ensemble, soit les États membres les uns par rapport aux autres.

(1) École d'économie de Paris, Université de Paris 1, membre du CAE.

(2) Assistante de recherche au CAE.

(3) Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe et Mario Draghi, Président de la Banque centrale européenne.

(4) Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, Donald Tusk, Président du Conseil européen, Jeroen Dijsselbloem, Président de l'Eurogroupe, Mario Draghi, Président de la Banque centrale européenne et Martin Schulz, Président du Parlement européen.

(5) On se concentre ici sur la zone euro car c'est elle qui a besoin d'instruments de stabilisation supplémentaires. Comme pour l'Union bancaire, on pourrait imaginer d'offrir la possibilité (mais non l'obligation) aux pays hors zone euro de participer.

Tableau 1. Différentes conceptions d'un budget zone euro

Fonction	Allocation	Stabilisation	Redistribution
Zone euro agrégée	Investissement	Capacité d'endettement au cours du cycle agrégé	—
États membres	Investissement	Assurance des dépôts, fonds de résolution bancaire, mécanisme européen de stabilité, transferts temporaires, assurance-chômage	Transferts permanents

Source : Auteurs.

Le débat sur une assurance-chômage européenne est clairement circonscrit au domaine de la stabilisation. La plupart des propositions dans ce domaine mettent l'accent sur la question du « partage du risque macroéconomique » c'est-à-dire la stabilisation pays par pays plutôt que pour la zone euro dans son ensemble : un pays subissant une crise recevrait, pendant un temps limité, des transferts au titre de l'indemnisation du chômage. Ces transferts seraient financés par des contributions de l'ensemble des pays de la zone euro, selon une formule à définir. Toutefois, dans la mesure où les cycles d'activités sont fortement corrélés en Europe, le système devrait prévoir de se trouver successivement en excédent ou en déficit : imposer l'équilibre chaque année réduirait fortement la capacité de stabilisation du système. Ceci suppose soit d'accumuler au préalable des cotisations dans un fonds (voir Beblavý, Gros et Maselli, 2015), soit d'envisager une capacité d'endettement (voir Dullien et Fichtner, 2013 et Lellouche et Sode, 2014)⁽⁶⁾.

La focalisation sur le partage du risque macroéconomique est conforme à la théorie des zones monétaires optimales : selon Mundell (1961), le partage de la souveraineté monétaire nécessite de développer d'autres instruments de stabilisation macroéconomique face aux chocs spécifiques à tel ou tel État membre de l'union monétaire. Cela peut être la flexibilité des prix et des salaires (qui rend le régime de change indifférent), la mobilité de la main d'œuvre, l'intégration financière ou encore le budget fédéral. L'assurance-chômage européenne relève du budget fédéral et de la mobilité de la main d'œuvre (dans la mesure où elle garantit la portabilité des droits). Mais d'autres instruments peuvent être développés dans d'autres directions : l'union bancaire favorise la stabilisation *via* la permanence du crédit dans un pays touché par une crise ; le Mécanisme européen de stabilité favorise lui aussi la stabilisation en permettant à un État membre coupé des marchés de continuer à emprunter ; enfin, on peut imaginer un fonds d'investissement qui n'interviendrait qu'en phase basse du cycle, à partir de projets préalablement instruits. Ainsi, la mise en place d'une assurance-chômage européenne n'est pas le seul moyen d'améliorer le partage du risque macroéconomique au sein de la zone euro. Elle présente néanmoins l'avantage d'être une dépense fortement cyclique et de toucher des ménages à forte propension à consommer⁽⁷⁾.

1. Le design d'une assurance-chômage européenne

La mise en place d'un pilier européen de l'assurance-chômage pose d'emblée la question de son articulation avec les régimes nationaux. Trois dispositifs peuvent schématiquement être imaginés (graphique 1) :

- assurance européenne complémentaire à l'assurance nationale : le pilier européen prend en charge une assurance de base (par exemple, un revenu de remplacement uniforme de 50 %) pendant une

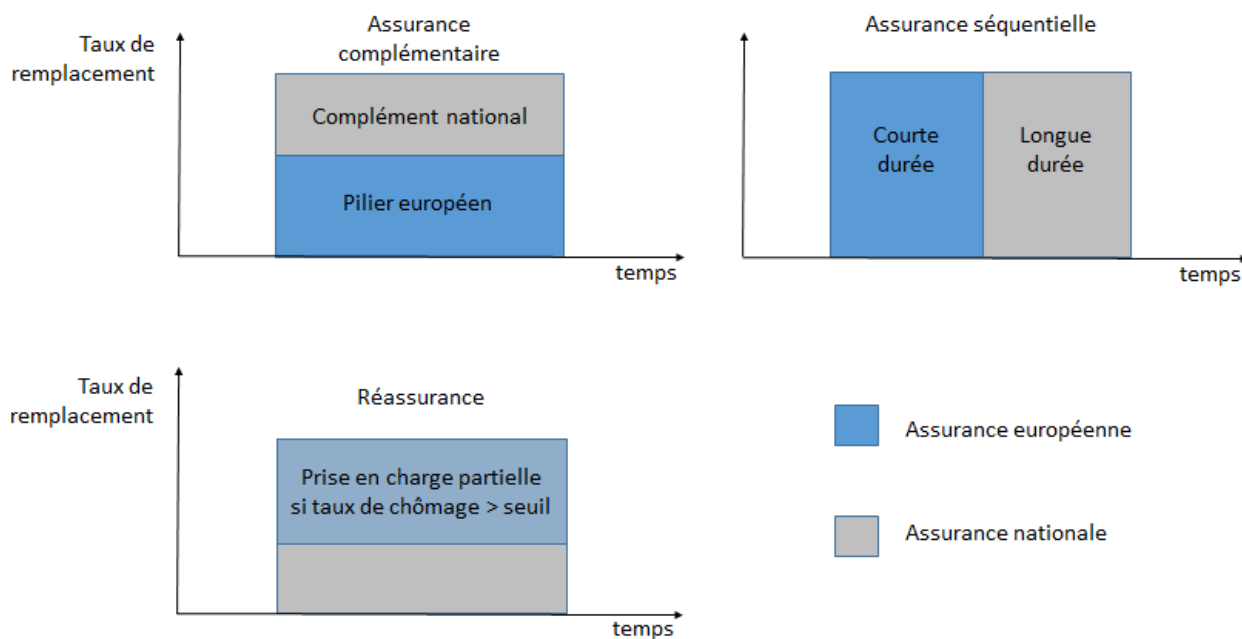
(6) Les deux formules existent déjà dans la zone euro : le Fonds de résolution bancaire suit le premier schéma (cotisations s'accumulant dans un fonds pour faire face ultérieurement à une éventuelle restructuration bancaire) ; le Mécanisme de stabilité quant à lui emprunte sur les marchés financiers avec la garantie des États membres.

(7) Le multiplicateur keynésien des dépenses d'indemnisation du chômage serait compris entre 0,7 et 3 selon le recensement fait par Beblavý, Gros et Maselli (2015).

durée donnée (par exemple, douze mois). L'assurance nationale complète éventuellement le pilier européen pour élever le taux de remplacement, en fonction des préférences nationales ;

- assurances séquentielles : l'assurance européenne prend en charge par exemple le chômage de courte durée (six mois), et le dispositif national prend le relais pour le chômage de plus de six mois (ou l'inverse) ;
- réassurance européenne : l'assurance européenne n'est activée que lorsqu'un pays est soumis à une poussée très importante du chômage. Le pays en difficulté reçoit alors des transferts qui l'aident à indemniser les chômeurs supplémentaires, en substitution ou bien en complément de l'assurance nationale.

Graphique 1. L'articulation entre assurance européenne et assurance nationale



Source : Auteurs.

Ces trois dispositifs schématiques peuvent naturellement être croisés. Ainsi, Dullien et Fichtner (2013) et Lellouch et Sode (2014) proposent de faire cohabiter l'assurance européenne et l'assurance nationale durant la première année d'indemnisation, laissant l'assurance nationale seule en charge des chômeurs de plus d'un an. Cette combinaison permet à la fois de respecter les différences nationales en termes de taux de remplacement (tableau 2) et de limiter le pilier européen à la partie la plus cyclique du chômage (le chômage de courte durée). Laisser aux États membres le soin d'indemniser le chômage de longue durée est aussi un moyen de les responsabiliser.

De leur côté, Beblavý, Gros et Maselli (2015) suggèrent de s'inspirer du système fédéral américain (encadré). L'assurance européenne ne serait activée que lorsque le chômage de courte durée (moins d'un an) dépasse un seuil fonction de sa valeur moyenne et de son écart-type durant les dix années passées. Cette assurance prendrait alors en charge la totalité de l'indemnisation, moins une franchise calculée à partir des dépenses passives d'indemnisation du chômage de courte durée dans chacun des pays durant les dix années précédentes. Ici encore, le chômage de longue durée est laissé entièrement à la charge des États membres. L'idée est de n'assurer que les « grands risques », afin de mieux protéger les pays en grande difficulté conjoncturelle et de bénéficier en même temps d'un effet multiplicateur maximum, une grande crise étant en général concomitante à un excès d'offre de biens et services par rapport à la demande.

Tableau 2. L'indemnisation du chômage dans l'Union européenne

Pays zone euro	Taux de remplacement initial (en %)	Durée de l'indemnisation max (en mois)	Hors zone euro	Taux de remplacement initial (en %)	Durée de l'indemnisation max (en mois)
Allemagne	60	24	Bulgarie	60	12
Autriche	55	12	Croatie	70	15
Belgique	65	illimitée	Danemark	90	24
Chypre	60	5	Hongrie	60	3
Espagne	70	24	Pologne	forfaitaire	12
Estonie	50	12	Rép. tchèque	65	5
Finlande	forfaitaire	17	Roumanie	forfaitaire	12
France	75	36	Royaume-Uni	forfaitaire	6
Grèce	forfaitaire	12	Suède	80	10
Irlande	forfaitaire	8			
Italie	75	10			
Lettonie	65	9			
Lituanie	forfaitaire	9			
Luxembourg	80	12			
Malte	forfaitaire	5			
Pays-Bas	75	38			
Portugal	65	12			
Slovaquie	50	6			
Slovénie	80	12			

Source : Données MISSOC (Système d'information mutuelle sur la protection sociale), juillet 2014.

Encadré. L'assurance-chômage aux États-Unis

Le système hybride en vigueur aux États-Unis fait coexister trois niveaux d'assurance-chômage :

- une **assurance standard** (*Regular Unemployment Compensation*) qui couvre au maximum 26 semaines et est financée et administrée par les États. Les paramètres (éligibilité, durée, montant des indemnités, taux de contribution) sont déterminés par les États, sous réserve de respecter de directives nationales en termes de couverture et de taux de contribution. Les États accumulent les contributions des employeurs dans un fonds fédéral compartimenté par État (*Unemployment Trust Fund*). Lorsque les contributions accumulées sont insuffisantes pour faire face aux dépenses, l'État concerné peut emprunter auprès du fonds, mais il doit rembourser dans un délai de deux ans ;
- une **assurance étendue** (*Extended Benefits Scheme*) qui étend le bénéfice des indemnités lorsque le chômage dépasse un certain seuil. Financé à parts égales par l'État et par le budget fédéral (sauf pendant la crise de 2009 où le budget fédéral a couvert la totalité des dépenses), le supplément d'indemnisation peut aller jusqu'à vingt semaines ;
- une **assurance d'urgence** (*Emergency Unemployment Compensation*) qui permet de financer, sur budget fédéral et après accord du Congrès, jusqu'à 53 semaines supplémentaires d'indemnités. Le niveau fédéral se finance par une cotisation employeur d'environ 0,6 % sur la masse salariale.

Le système américain se caractérise donc par une relative autonomie des États qui gèrent et financent un socle d'assurance-chômage. Ils sont épaulés par des financements fédéraux, à déclenchement automatique ou non, lorsque le chômage dépasse un certain niveau. En temps normal (petites fluctuations de l'activité), il n'y a pas de partage du risque entre États, si ce n'est par le biais de la trésorerie offerte par le fonds fédéral. En cas de fort chômage, des transferts permanents sont assurés par le système fédéral, mais l'État contribue aussi, ce qui tend à le responsabiliser.

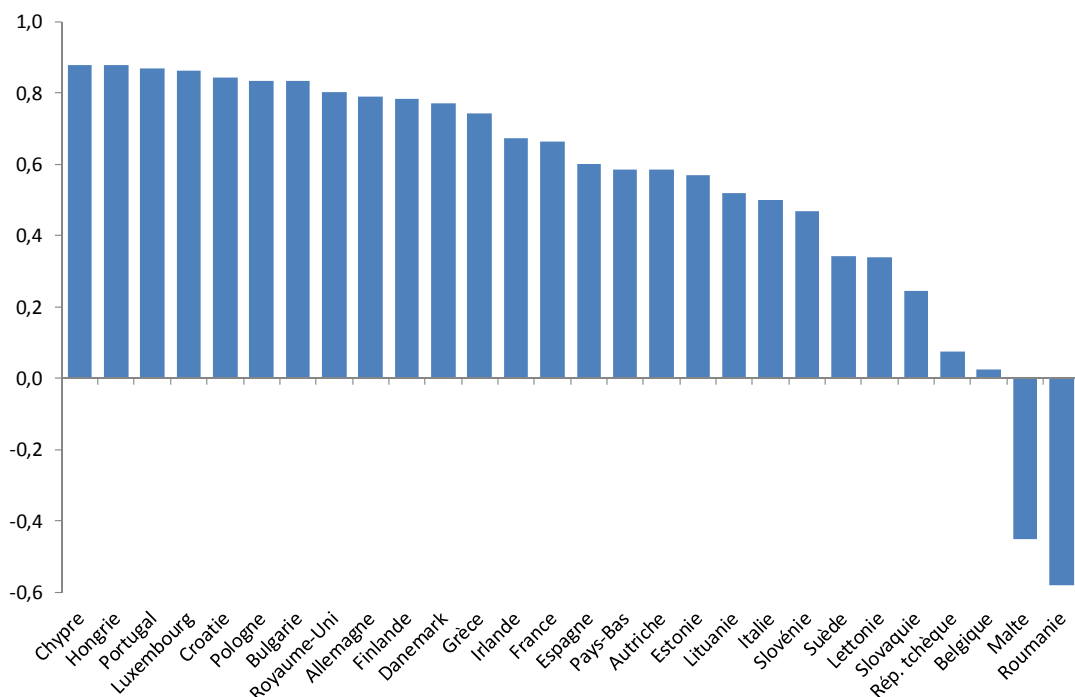
1.1. Aléa moral

La mise en place d'un mécanisme d'assurance-chômage européen pose naturellement la question de l'aléa moral : si les dépenses d'indemnisation sont mutualisées au niveau européen, le risque est que l'effort pour réduire les taux de chômage se relâche au niveau national. Ceci plaide pour un pilier européen de relativement courte durée. Cependant, une indemnisation européenne centrée sur le chômage de courte durée pourrait avoir pour effet pervers de favoriser les contrats de travail très courts, les personnes concernées naviguant entre emploi et chômage, ou bien encourager les comportements d'optimisation par entrées et sorties du système d'indemnisation. On pourrait alors imaginer de centrer l'assurance européenne sur le chômage supérieur à 3 mois mais inférieur à 9 ou 12 mois. Une autre solution serait de jouer sur les critères d'éligibilité, par exemple en réservant le mécanisme aux chômeurs ayant travaillé au moins 12 des derniers 24 mois. Toutefois cette solution conduirait à exclure les jeunes actifs du dispositif, qui commencent souvent leur carrière par plusieurs CDD espacés chacun de plusieurs mois. Or ce sont eux qui peuvent le plus bénéficier d'une indemnisation entièrement portable d'un pays à l'autre de l'Union.

Exclure le chômage de longue durée du dispositif européen n'élimine toutefois pas complètement le problème de l'aléa moral, pour plusieurs raisons :

- la plupart des pays présentent une corrélation forte entre le taux de chômage de longue et de courte durée (graphique 2) ;
- l'aléa moral passe aussi par l'interaction « verticale » entre le dispositif européen et le dispositif national. Pour le comprendre, supposons que l'assurance européenne procure un taux de remplacement de 50 %, tandis que le niveau national double l'assurance européenne pour obtenir un taux de remplacement de 100 %. On peut penser que l'incitation des chômeurs indemnisés à retrouver un emploi avant la fin de la période d'indemnisation européenne serait faible.
- enfin, l'aléa moral existe aussi dans un schéma séquentiel. Supposons par exemple que le taux de remplacement national pour le chômage de longue durée soit identique au taux de remplacement agrégé (piliers européen et national) pour le chômage de courte durée. L'incitation à la reprise d'emploi avant la fin de la période d'indemnisation européenne serait faible.

Graphique 2. Corrélation entre chômage de longue durée (> 1 an) et de courte durée (< 1 an), 1994-2014



Source : À partir des données Eurostat.

Ceci plaide pour un encadrement strict des taux d'indemnisation nationaux, avec en particulier un plafond d'indemnisation : il n'est pas possible de mettre en place une indemnisation européenne sans un minimum d'harmonisation des dispositifs nationaux. Aux États-Unis, l'aléa moral est limité par le fait que le niveau fédéral n'intervient que ponctuellement, lorsque le niveau de chômage est anormalement élevé dans un état (encadré). En outre, il intervient pour allonger la période d'indemnisation, sachant qu'au-delà de ce supplément, la personne au chômage n'est plus indemnisée. Le fait d'intervenir en dernier ressort (et non en premier ressort, comme le suggèrent plusieurs propositions européennes) protège le niveau fédéral de comportements opportunistes de la part des États.

1.2. Transferts permanents

Le second problème à surmonter est le risque que le système d'indemnisation européen ne se transforme en un mécanisme de transfert permanent des pays à chômage faible vers les pays à chômage élevé. Centrer le dispositif sur le chômage de courte durée ne résout pas complètement le problème, compte tenu de la corrélation entre chômage de courte et de longue durée.

Pour éviter les transferts permanents, on peut jouer soit sur les contributions soit sur le calibrage des transferts en les faisant dépendre d'une mesure du taux de chômage structurel :

- cotisations : Lellouch et Sode (2014) proposent de revoir le taux de cotisation de chaque pays tous les cinq ans pour le caler sur le taux qui aurait été nécessaire pour équilibrer contributions et transferts reçus sur les cinq années précédentes. Beblavý, Gros et Maselli (2015) suggèrent aussi de moduler les contributions en fonction des dix années précédentes. Toutefois, s'il est souhaitable de moduler le taux de cotisation de chaque entreprise en fonction de sa propre contribution aux dépenses d'assurance-chômage, il est peu pertinent de reporter uniformément sur toutes les entreprises une incertitude macroéconomique sur les taux de cotisations. Le gouvernement national devrait alors supporter la différence entre un taux de cotisation national stable et un taux de cotisation européen en hausse, ce qui limiterait d'autant sa capacité à indemniser le chômage si la situation se prolonge ;
- indemnités : Beblavý, Gros et Maselli (2015) proposent que le système de réassurance ne soit déclenché que lorsque le taux de chômage passe au-dessus sa moyenne mobile sur dix ans, plus un terme fonction de l'instabilité du taux de chômage. Ainsi, le seuil de déclenchement serait plus élevé pour les pays à forte tradition de chômage.

Dans les deux cas, un pays entreprenant des réformes pour abaisser son taux de chômage structurel ne verrait pas immédiatement le bénéfice de ses efforts, en dehors de l'effet direct sur son propre système d'indemnisation. Soit son taux de contribution resterait pendant cinq ou dix ans à un niveau élevé, soit sa capacité à bénéficier de la réassurance en cas de choc serait plus faible jusqu'à ce que son taux de chômage lissé diminue significativement.

1.3. Système alternatif

Une solution au problème de l'aléa moral comme au risque de transferts permanents serait que l'assurance européenne se substitue entièrement à l'assurance nationale pour les salariés qui en ont fait le choix au moment de leur embauche. L'employeur serait tenu de proposer à chaque nouvel embauché un contrat de travail européen en alternative au contrat national (CDI ou CDD). Le contrat européen serait un CDI bénéficiant de conditions de séparation flexibles dans les premières années. Lui serait attachée une assurance-chômage purement européenne, avec ses propres paramètres (durée d'indemnisation, condition d'éligibilité, taux de remplacement...), complètement détachée du système national (si ce n'est pour sa gestion). Artus et *al.* (2013) ont proposé un tel système qui lie étroitement le contrat de travail au régime d'indemnisation du chômage. Chaque pays verserait à un fonds européen une contribution fonction du nombre de salariés ayant choisi ce contrat de travail, de leur revenu moyen et d'une mesure du taux de chômage structurel (par exemple le taux de chômage lissé sur cinq ans). L'aléa moral serait réduit par le lien explicite entre contrat de travail et indemnisation du chômage. Enfin, l'avantage d'une telle proposition est de surmonter l'obstacle de l'extrême hétérogénéité des systèmes nationaux. L'inconvénient est une complexification à court terme pour les entreprises qui devraient gérer des salariés sous différents contrats de travail. Cependant, le contrat européen aurait vocation à se substituer au CDD puisqu'il serait normalement plus sécurisant pour le salarié.

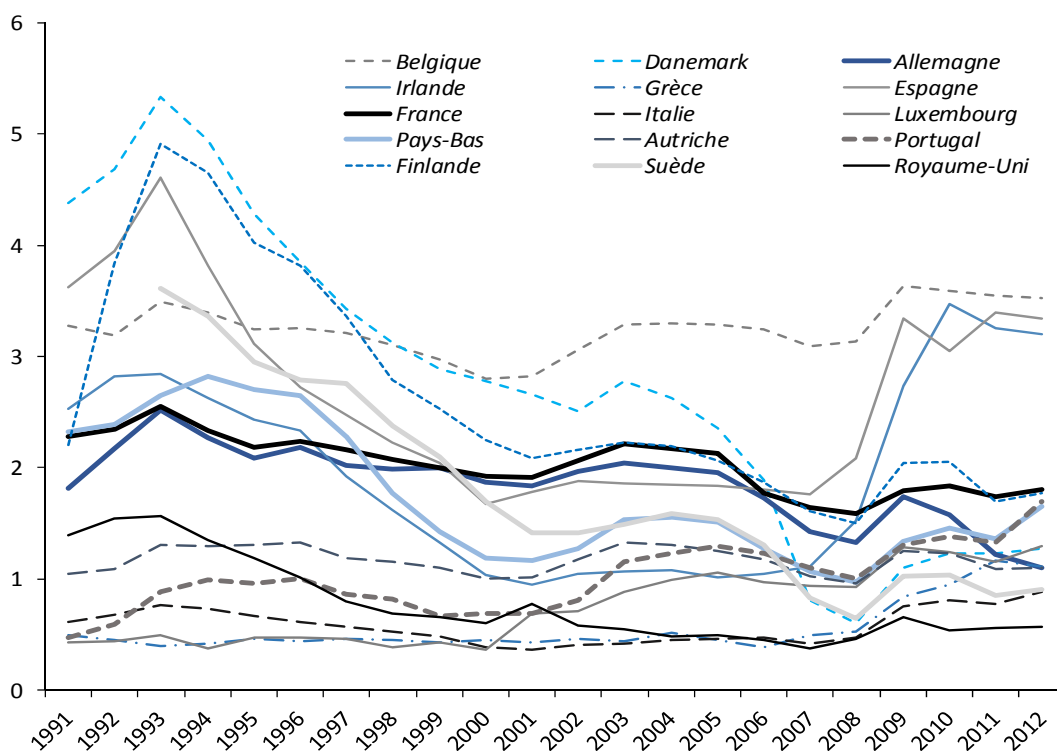
2. Les implications d'une assurance-chômage européenne

Les deux objectifs affichés d'une assurance-chômage européenne sont le partage du risque macroéconomique (stabilisation macroéconomique) et la mobilité des travailleurs. Mais ils ont aussi des implications en termes d'harmonisation des marchés du travail.

2.1. Stabilisation macroéconomique

Les dépenses de transferts liés à l'assurance-chômage représentent entre 0,3 et 3,5 % du PIB selon les pays européens (graphique 3). Même si le montant est faible, il faut noter la variabilité de ces dépenses au cours du cycle. Associée à un multiplicateur élevé pour une population qui consomme l'essentiel de son revenu, cette variabilité a un impact stabilisant sur l'activité. Supposons par exemple que le taux de chômage augmente de 25 % (de 8 à 10 %). Si les dépenses sont proportionnelles au nombre de chômeurs, elles augmentent également de 25 % (de 2 à 2,5 % du PIB, par exemple). Avec un multiplicateur de 1, la hausse de 0,5 point de PIB des dépenses d'indemnisation soutient l'activité de 0,5 point de pourcentage, ce qui est considérable. Les travaux existants suggèrent un effet stabilisant important malgré le faible montant moyen des budgets affectés à l'indemnisation du chômage (voir Dolls, Fuest, Neumann et Peichl, 2014). Ils notent toutefois que les dispositifs destinés à éliminer les transferts permanents (ajustement des taux de contribution) ont tendance à réduire l'impact stabilisateur de d'une assurance fédérale.

Graphique 3. Transferts monétaires liés à l'assurance-chômage, en % du PIB



Source : Eurostat.

2.2. Mobilité des travailleurs

La mobilité des travailleurs est l'un des canaux d'ajustement face à des chocs spécifiques au sein d'une union monétaire. Depuis le 1^{er} mai 2010, les États membres de l'Union européenne sont tenus d'assurer une portabilité des indemnités chômage pendant un minimum de trois mois et jusqu'à six mois. Si elle constitue un indéniable progrès, cette portabilité reste limitée. Outre les difficultés pratiques de mise en œuvre, la durée est faible par rapport au temps de recherche d'emploi, particulièrement lorsque cette recherche s'accompagne d'un déménagement à l'étranger associé à l'apprentissage d'une langue nouvelle.

Dans la mesure où elle ne serait pas attachée au pays dans lequel le travailleur a cotisé, une assurance-chômage européenne permettrait de lever un frein à la mobilité du travail au sein de l'Union européenne, particulièrement si elle venait à cibler le chômage jusqu'à un an et si elle s'accompagnait d'une prime pour aider le travailleur à couvrir le coût fixe de la migration.

2.3. Harmonisation européenne

Les propositions existantes d'assurance-chômage européenne ne bouleversent pas le paysage administratif. L'idée n'est pas de créer une nouvelle administration en charge de l'indemnisation, même si l'harmonisation administrative permettrait d'éviter l'aléa moral lié à l'application locale des dispositifs européens (voir Claeys, Darvas et Wolff, 2014). Il s'agit plutôt de s'appuyer sur les administrations nationales et opérer des transferts temporaires entre États, comme c'est le cas aux États-Unis.

Néanmoins, on ne peut imaginer un tel système sans un minimum d'harmonisation des marchés du travail. Cela concerne bien sûr les règles d'éligibilité et d'indemnisation, mais aussi tout ce qui concourt à la probabilité de retour à l'emploi : efficacité des agences de placement, de la formation professionnelle, salaire minimum, règles de protection de l'emploi notamment. Ainsi le projet d'indemnisation européenne du chômage peut-il se voir comme un moyen de combiner trois objectifs de l'intégration européenne :

- le marché unique (liberté de circulation des travailleurs) ;
- la convergence des systèmes économiques ;
- la solidarité, inscrite dans l'article 3 du Traité⁽⁸⁾.

Articuler ces trois dimensions permettrait de renouer avec les grands principes de l'intégration européenne qui combine les efforts des uns et des autres dans un but commun, assorti d'avantages clairs.

Références bibliographiques

Artus P., A. Bénassy-Quéré, L. Boone, J. Cailloux, J. Delpla, E. Farhi, P-O. Gourinchas, J. Tirole et G. Wolff (2013) : « Compléter l'euro », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 3, avril.

Beblavý M., D. Gros et I. Maselli (2015) : « Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes », CEPS Working Document, n° 401, janvier.

Claeys G., Z. Darvas et G. Wolff (2014) : « Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance », Bruegel Policy Brief, n° 2014/06, septembre.

Commission européenne (1977) : *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Bruxelles, avril.

Dolls M., C. Fuest, D. Neumann et A. Peichl (2014) : « An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives Using Micro Data », *ZEW Discussion Paper*, n° 14-095.

Dullien S. et F. Fichtner (2013) : « A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area », *DIW Economic Bulletin*, n° 1.2013.

Junker J-C. (en étroite collaboration avec D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi et M. Schulz) (2015) : *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, 22 juin.

Lellouche Th. et A. Sode (2014) : « Une assurance-chômage pour la zone euro », *Trésor-Éco*, n° 132, juin.

Mundell R. (1961) : « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, n° 4.

Musgrave R. et P. Musgrave (1989) : *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.

Van Rompuy H. (2012) (en étroite collaboration avec J.M. Barroso, J-C. Juncker et M. Draghi) (2012) : *Vers une véritable Union économique et monétaire*, 5 décembre.

(8) « Elle [l'Union européenne] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres », Traité de Lisbonne, article 3.3.