

Un système d'assurance chômage pour la zone Euro ?

Par **Étienne FARVAQUE** et **Florence HUART**¹

Face à la sévérité de la crise frappant la zone euro, la création d'un fonds commun de stabilisation des crises économiques a commencé à être discutée. En particulier, trois rapports publiés en 2012 ont plaidé dans ce sens. D'abord, le rapport Van Rompuy (« Vers une véritable union économique et monétaire ») a fourni un plaidoyer pour une « capacité fiscale » au niveau de l'Union Économique et Monétaire (UEM) – c'est-à-dire un budget fédéral ou un mécanisme d'assurance chômage. Ensuite, le rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa (« Parachever l'Euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe ») a recommandé la création d'un fonds d'assurance-stabilisation automatique en complément d'une agence européenne de la dette et de l'union bancaire européenne. Enfin, la Commission européenne (« Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie ») a préconisé la création d'un budget autonome de la zone euro avec une fonction de stabilisation contre les chocs spécifiques à chaque pays. Ces rapports ont suscité des analyses plus détaillées quant à la possibilité de créer une assurance chômage européenne (en particulier, un complément de base aux systèmes nationaux d'assurance chômage). Cependant, comme l'indiquait Vincent Duwicquet dans le précédent numéro de cette revue, la mise en place d'une solidarité budgétaire entre pays membres de la zone euro est susceptible de se heurter « à des difficultés considérables et qui doivent être reconnues »².

Dans nos propres travaux, nous tentons d'évaluer plus précisément les coûts et bénéfices associés à la création d'un fonds européen d'assurance chômage. Les questions que nous analysons sont les suivantes : comment le fonds d'assurance serait-il financé ? Comment pourrait-il être conçu afin d'éviter des effets redistributifs entre les pays ?³ Et dans quelle mesure aiderait-il réellement à stabiliser

les économies ? Notre travail couvre 27 pays de l'Union européenne (sans la Croatie), et repose sur des simulations réalisées sur des données de la période 2005 à 2014. Nous étudions donc ce qui se serait passé si un tel système avait été en vigueur durant la crise.

Les résultats révèlent que les transferts peuvent être importants, mais sont globalement soutenables, en particulier si l'on adopte une perspective inter-temporelle (c'est-à-dire en ayant un regard qui couvre plus qu'un cycle économique moyen) ou si l'on compare les contributions nécessaires à ce que les États membres versent actuellement au budget de l'Union européenne.

Le principe d'un tel système peut s'exposer de la façon suivante : les bénéfiques nets pour un État membre sont simplement l'écart entre ce qu'il versera au fonds commun et ce qu'il en recevra. À l'instar de la plupart des systèmes nationaux existants, on considère que les versements sont prélevés sur les salaires, et la question est donc celle de définir le « bon » taux de cotisation, sachant que les taux de cotisation sont actuellement fort hétérogènes d'un pays à l'autre. Dans le contexte européen, il convient ainsi de s'interroger sur la possibilité d'un taux de contribution unique (avec le risque de transferts permanents entre pays) ou différencié par pays (pour faire en sorte que la position de chaque pays vis-à-vis du fonds soit équilibrée sur une période donnée). Quant aux versements reçus par les États membres, ils dépendent du taux de chômage, mais les paramètres clés du système sont le taux de remplacement (le pourcentage du taux de salaire moyen qu'il convient de remplacer) et le niveau de « couverture » du système (en clair, quels sont les chômeurs qu'il convient d'indemniser avec ce système : tous, ou seulement les plus récemment frappés par le chômage ?). Finalement, pour prendre en compte certains obstacles politiques à la création d'un tel système, nous intégrons la contrainte d'un « équilibre » financier sur trois ans, ce qui inclut donc la possibilité d'un « droit au retour » (c'est-à-dire que chaque pays reçoive environ le même montant que ce qu'il verse au système).

Le tableau 1 montre quelques résultats de nos simulations. Nous avons fait varier le taux de cotisation, en considérant soit un taux unique pour l'ensemble des pays, soit un taux différencié par pays, et avons considéré soit un système permanent, soit un déclenchement du fonds d'assurance chômage uniquement en cas de forte hausse du taux de chômage (qui croîtrait de plus de 10 %). Nous avons égale-

¹ LEM - CNRS (UMR 9221), Université de Lille, Sciences et Technologies, Cité Scientifique (SH2), Villeneuve d'Ascq 59655 Cedex, France.
Courriels : etienne.farvaque@univ-lille1.fr ; florence.huart@univ-lille1.fr.

² V. Duwicquet, « Mieux comprendre la crise grecque », LNA # 71, pp. 18-19.

³ On mesure particulièrement aujourd'hui, entre les effets liés à la crise migratoire et les discussions autour du « Brexit », que des effets redistributifs permanents (autrement dit, la possibilité que certains pays soient contributeurs nets permanents du système ou, pour le dire autrement, financent plusieurs années de suite d'autres pays membres de l'Union) ne sont pas politiquement acceptables. Ils créeraient donc, de fait, des difficultés politiques ruinant la possibilité d'avancer sur la création d'un système européen d'assurance chômage. Nous « calibrons » donc notre analyse de façon à n'assurer qu'une fonction de stabilisation, et donc des transferts temporaires entre pays.

Tableau 1 : Équilibre financier du système européen d'assurance chômage sous divers scénarii (2005-2014, en % du PIB de 2014)

Au niveau de chaque pays, la position nette est la différence entre les versements reçus et les paiements versés. Donc un chiffre positif signifie que le pays est bénéficiaire net du fonds et un chiffre négatif qu'il est contributeur net. Au niveau agrégé (la position du fonds étant la somme de toutes les positions nettes nationales), un chiffre positif signifie que le fonds est en déficit et un chiffre négatif qu'il est en excédent. Le taux de remplacement du salaire moyen est la moyenne de l'UE en 2010 (46 %). Le taux de couverture est l'ensemble des chômeurs étant au chômage depuis moins d'un an.

Source : calculs des auteurs.

Scénario Taux de cotisation Seuil de déclenchement	Référence	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5
	Unique	National	Unique	National	Unique	National
	Permanent		Hausse du chômage > 10%		À l'américaine	
BE	-1,8	0,3	0,5	0,2	-2,0	0,0
BG	-0,7	0,2	0,1	0,1	0,2	-0,2
CZ	-2,7	-0,0	-2,0	-0,4	-0,1	-0,1
DK	-2,1	0,4	-2,4	-0,5	0,3	-0,1
DE	-3,7	-0,7	-1,5	-0,9	-1,9	0,0
EE	-0,0	-0,2	-0,3	-0,5	1,7	-0,2
IE	0,8	1,0	0,6	0,1	2,6	0,2
EL	6,8	2,3	2,9	-0,4	7,2	3,2
ES	17,3	3,9	6,6	1,1	11,6	1,7
FR	0,6	0,3	-0,8	0,4	-2,0	0,0
IT	-0,1	0,7	0,0	0,4	1,6	1,2
CY	2,1	2,8	4,1	2,0	6,4	2,3
LV	3,8	0,1	1,1	0,2	2,6	0,2
LT	2,2	0,1	0,1	-0,5	1,9	-0,1
LU	-5,9	0,2	-1,4	-0,3	-1,8	0,0
HU	-0,9	0,6	-1,3	-0,1	1,0	-0,1
MT	-2,8	-0,3	-0,8	-0,1	-1,6	0,0
NL	-3,3	0,8	0,3	-0,1	-0,8	0,1
AT	-1,8	0,1	-1,2	-0,4	-1,8	0,0
PL	2,4	-1,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
PT	1,7	1,5	3,2	-0,1	1,2	-0,0
RO	-0,4	0,3	-1,2	-0,4	-1,2	0,0
SI	-2,2	0,9	-1,8	-0,6	1,1	0,0
SK	-0,4	-0,4	-1,3	-0,9	-0,5	-0,1
FI	1,8	-0,5	-1,9	-0,1	-0,6	-0,1
SE	1,4	0,5	-0,9	-1,5	-0,7	-0,2
UK	-1,2	0,3	-1,3	-0,3	-0,8	-0,0
TOTAL (déficit (+) ou surplus (-))	0,4	0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,3

ment utilisé un scénario « à l'américaine », avec un seuil de déclenchement lié à un taux de chômage supérieur à 5 % et augmentant de plus de 20 % par rapport au niveau des deux dernières années (ces critères ont été appliqués par les États-Unis, au niveau fédéral, durant la grande Récession de 2008-2010).

Les résultats montrent alors que, sous le régime le plus généreux que nous considérons (scénario de référence), le système serait globalement en situation de déficit, mais pour un niveau global faible (environ 0,4 % du PIB européen de 2014). L'Espagne serait le principal pays bénéficiaire (vu la forte hausse et le niveau élevé du taux de chômage). Les contributeurs nets principaux ne seraient pas les mêmes selon la définition du taux de cotisation et les conditions de déclenchement du fonds. Toute restriction apportée au système dans le sens d'une utilisation sous forme de complément en cas de crise importante (qu'il s'agisse d'adopter un scénario à l'américaine ou avec un seuil de déclenchement encore plus strict) délivre des résultats susceptibles de

générer des excédents budgétaires. Donc, soit le système est (relativement) généreux, et il peut aider à stabiliser les économies européennes, mais non sans coût. Soit il est moins généreux, et son acceptabilité politique peut alors paraître supérieure, mais au prix d'un impact économique réduit. En termes de stabilisation, nous avons trouvé qu'en moyenne un fonds dédié aux temps difficiles (déclenchement lorsque le taux de chômage augmente de plus de 10 %) permettrait d'amortir les fluctuations du revenu national à hauteur de 3 %. Au niveau des pays, la variabilité du revenu national serait la plus réduite pour plus de la moitié d'entre eux (16 sur 27) dans un scénario à l'américaine avec un taux de cotisation unique.

Dans le contexte européen actuel, alors que le sens du mot « Union » est de plus en plus oublié ou déformé, de tels résultats peuvent effectivement faire douter de la possibilité de voir ce pas supplémentaire d'intégration entre pays européens être réalisé. Mais, comme souvent, les obstacles sont essentiellement d'ordre politique, et non économique... ■