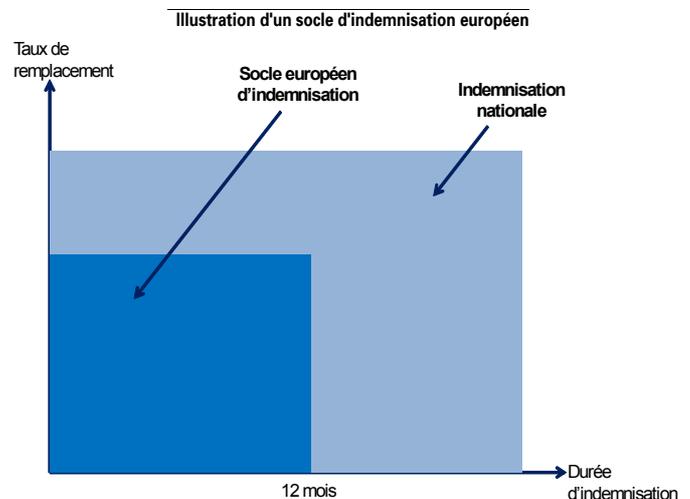


Une assurance chômage pour la zone euro

- La mutualisation au niveau de la zone euro d'une composante de l'assurance chômage permettrait de doter la zone euro d'un instrument de solidarité nouveau, à même de donner une véritable incarnation à l'Europe sociale tout en renforçant la stabilisation de la zone dans son ensemble. La crise des dettes souveraines en zone euro a en effet rappelé que la zone euro manquait d'un instrument budgétaire central capable d'atténuer l'effet des chocs macroéconomiques. La mise en place d'un régime d'assurance chômage commun constituerait une réponse ambitieuse à cette situation, porteuse d'un symbole politique fort pour les citoyens et ayant des effets structurants sur l'intégration de la zone euro.
- Cette composante mutualisée pourrait prendre la forme d'un socle commun d'indemnisation, pour prendre en compte le fort degré d'hétérogénéité du fonctionnement des régimes nationaux en matière d'indemnisation. Ce socle commun indemniserait par exemple les chômeurs de moins d'un an (la composante la plus cyclique) à hauteur de 50 % de leur salaire passé, avec un financement reposant sur une base harmonisée (par exemple la masse salariale). Il serait complété par une indemnisation nationale en fonction des préférences de chaque État, et assurerait ainsi le maintien du niveau actuel de l'indemnisation chômage, tout en préservant les prérogatives des partenaires sociaux nationaux.
- Pour limiter les risques que certains États soient incités à bénéficier du système sans chercher à réduire leur chômage structurel (aléa moral), le financement du régime socle commun pourrait être dans un premier temps calibré de manière à être neutre à moyen terme au regard des transferts entre États. Une modulation des taux de cotisation de chaque État membre en fonction de son niveau de chômage, avec des mises à jour régulières en fonction des tendances passées, assurerait une neutralité budgétaire *ex ante* entre États membres. Entre deux mises à jour, la mutualisation des émissions de dette pour couvrir les besoins de trésorerie de ce régime commun permettrait d'améliorer la capacité de stabilisation.
- À plus long terme, et après une convergence des taux de chômage entre les différents États membres, un système marquant une solidarité accrue entre États membres pourrait être envisagé, avec un financement *via* un taux de cotisation unique. Pour éviter l'aléa moral, un tel dispositif nécessiterait une coordination renforcée des politiques de l'emploi et du marché du travail, à laquelle les partenaires sociaux européens devraient être étroitement associés. Ce dernier dispositif suppose un degré assumé de solidarité et de transferts entre États allant au-delà de la seule stabilisation conjoncturelle.



Source : calculs DG Trésor.

1. La mutualisation au niveau de la zone euro d'une partie des dépenses nationales d'indemnisation chômage constituerait un signal fort d'intégration et de solidarité, permettant de renforcer la stabilisation macroéconomique de la zone

La crise des dettes souveraines en zone euro a rappelé le caractère sous-optimal de l'architecture actuelle de la zone euro, en termes de stabilisation macroéconomique. À la suite de la crise financière internationale, certains États membres ayant accumulé des déséquilibres par le passé ont été jugés fragiles par les marchés et ont donc été exposés à une hausse importante des taux d'intérêt sur leur dette souveraine. Cette situation les a conduits à mener des politiques budgétaires fortement procycliques, les entraînant dans une spirale négative de récession et de consolidation budgétaires¹ (spirale renforcée par le fait qu'en période de récession, l'impact de la consolidation budgétaire est particulièrement coûteux en termes d'activité²). En particulier, les stabilisateurs automatiques nationaux n'ont pas pu jouer pleinement leur rôle dans ces pays, dans un contexte où les mécanismes d'ajustement traditionnels de zone monétaire (mobilité des facteurs de production notamment le travail, et flexibilité des prix et des salaires) sont imparfaits. En effet, en l'absence de l'instrument de change, les États faisant face à un choc asymétrique doivent mener des stratégies d'ajustement interne particulièrement coûteuses en termes de croissance et d'emploi, notamment dans les cas où la politique monétaire retenue au niveau de la zone ne leur est pas adaptée. L'existence de transferts budgétaires temporaires depuis le niveau central permettrait d'atténuer l'effet de ces chocs asymétriques.

Un mécanisme budgétaire de partage des risques conjoncturels au niveau de la zone euro constituerait un signal politique fort d'intégration et de solidarité, à même de renforcer la stabilisation de la zone. Cette solidarité serait susceptible de réduire la probabilité *ex ante* de voir un État membre subir des crises auto-réalisatrices sur le marché de sa dette souveraine. La stabilisation macroéconomique et financière de la zone euro en serait donc significativement renforcée. Par ailleurs, un tel dispositif permettrait aux États membres soumis à des chocs importants et à des tensions financières de bénéficier de transferts temporaires de la part du niveau central, ce qui soulagerait leur besoin de

financement et limiterait ainsi la procyclicité de leur politique budgétaire. Si cet effet reste faible tant que la taille des dispositifs mutualisés demeure modeste, la meilleure capacité de réaction aux chocs des États en difficulté serait bénéfique à la zone euro dans son ensemble, *via* des effets de diffusion positifs potentiellement importants en raison de la forte intégration commerciale et financière en zone euro. Au total, un tel dispositif permettrait de compléter efficacement la réforme d'ampleur de l'architecture de la zone euro déjà engagée depuis la crise (mise en place de l'Union Bancaire, création du MES, renforcement de la gouvernance économique et budgétaire).

La nécessité d'un instrument budgétaire commun pour la zone euro a en effet été régulièrement évoquée depuis les débuts de la construction de l'Union Économique et Monétaire, ainsi que dans certains travaux récents. Dès les années 1970 et 1980, plusieurs rapports (rapport MacDougall et rapport Delors par exemple) soulignaient la nécessité d'un mécanisme budgétaire commun - caractérisé alors par un budget fédéral - dans une zone monétaire. Plus récemment, le *Blueprint* de novembre 2012 de la Commission européenne³, de même que le « Rapport des quatre présidents »⁴, avaient avancé l'idée d'une capacité budgétaire commune capable d'amortir les chocs asymétriques. Le FMI (Allard & al., 2013)⁵ a de son côté étudié différentes options en vue de l'instauration d'une capacité budgétaire commune en zone euro (un fonds de stabilisation, un budget central, une assurance chômage). Enderlein & al.⁶ ont quant à eux proposé un mécanisme d'assurance contre les chocs asymétriques dont les transferts seraient le reflet des écarts d'*output gap* nationaux à l'*output gap* de la zone. S. Dullien (2007 et 2013)⁷ a étudié à travers plusieurs travaux la possibilité de mettre en place une assurance chômage au niveau européen. Enfin, D. Gros du *Center for European Policy Studies* (2014)⁸ a proposé la mise en place d'un fonds d'assurance contre les chocs exceptionnels qui interviendrait uniquement en cas de récessions importantes.

(1) De Grauwe et Ji (2012) montrent que l'augmentation de la prime des risques des États membres de la zone euro attaqués par les marchés en 2010-2011 ne peut être expliquée uniquement par les fondamentaux sous-jacents à leur économie mais qu'elle est le résultat d'attaques spéculatives auto-réalisatrices (*cf.* "Self-Fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test", *CEPR working paper*).

(2) Auerbach et Gorodnichenko, (2011), "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion", *NBER Working Papers* ; Baum, Poplawski-Ribeiro et Weber, (2012), "Fiscal Multipliers and the State of the Economy", *IMF working paper* ; Creel, Heyer et Plane, (2011), « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *La revue de l'OFCE*.

(3) Commission européenne, (2012), « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie, Lancer un débat européen ».

(4) Van Rompuy, H., Barroso, J-M., Juncker, J-C. et Draghi, M. (2012), « Vers une véritable Union Économique et Monétaire ».

(5) Allard et al., (2013), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", *IMF staff discussion note*.

(6) Enderlein, Guttenberg, Spiess, (2013), "Blueprint for a Cyclical shock insurance for the euro area", *Notre Europe*.

(7) Dullien, (2007), "Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area can learn from the United States' Unemployment Insurance", *SWP Discussion Paper*.

Dullien, (2013), "A European unemployment insurance as a stabilization device - Selected issues" et "A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?", *European Commission DG EMPL*.

Dullien and Fichtner, (2013), "A common unemployment insurance system for the Euro area", *DIW Economic Bulletin*.

(8) Gros, (2014), "A fiscal shock absorber for the Eurozone? Lessons from the economics of insurance", *VoxEU*.

Un tel instrument commun, créant une solidarité plus forte entre États, pourrait prendre l'une des deux formes suivantes :

- Une première option envisageable serait la création d'un fonds de stabilisation organisant des transferts temporaires entre États membres, au gré de leur position dans le cycle économique. Ce dispositif pourrait fonctionner soit de manière permanente (transferts annuels), soit de manière contingente (uniquement en période de récession importante). Dans le premier cas par exemple, un État ayant un taux de chômage supérieur à son taux de chômage structurel recevrait un transfert net du fonds alors qu'il contribuerait au fonds dans le cas contraire⁹.
- Une seconde option plus ambitieuse serait la mise en place progressive d'une véritable intégration budgétaire de la zone euro dont la première réalisation pourrait être un régime d'assurance chômage commun. Dans cette option, les transferts temporaires seraient réalisés *via* la remontée au niveau central d'une partie des stabilisateurs automatiques nationaux. En tant que stabilisateur automatique significatif (*cf.* Annexe 1), la mutualisation d'une partie de l'assurance chômage au niveau de la zone euro constituerait une première étape intéressante vers la mise en place à terme d'un véritable budget au niveau central.

Des deux options, le régime d'assurance chômage apparaît plus complexe à mettre en œuvre, mais présente des effets structurants pour l'intégration de la zone euro allant bien au-delà de la simple stabilisation conjoncturelle. Alors que le fonds serait d'abord un dispositif d'assurance entre États suivant une logique intergouvernementale (sa gouvernance aurait d'ailleurs sans doute du mal à s'affranchir de la logique de retour net), le régime d'assurance chômage organiserait une solidarité directement entre citoyens européens. En particulier, dans le cas de l'assurance chômage, l'appropriation du dispositif par les citoyens et les partenaires sociaux serait significativement renforcée puisqu'il s'agira de définir en commun les paramètres du régime socle (critères d'éligibilité, taux de remplacement et durée d'indemnisation), tout en permettant à chaque État de maintenir des dispositifs complémentaires au niveau national. Ainsi, l'instauration d'un régime d'assurance chômage de la zone euro donnerait une véritable incarnation à l'Europe sociale et serait porteuse d'un symbole politique fort pour les citoyens, avec des effets structurants sur l'intégration de la zone euro allant au-delà de la seule stabilisation, notamment en termes de coordination des politiques de l'emploi et du marché du travail. De ce point de vue, la mutualisation de l'assurance chômage pourrait être un premier pas vers une véritable intégration budgétaire de la zone euro. Nous nous concentrerons par la suite sur cette dernière option, en explorant notamment les modalités pratiques envisageables pour un tel régime.

2. Ce régime commun d'assurance chômage au niveau de la zone euro pourrait être constitué d'un socle commun d'indemnisation en faveur des demandeurs d'emploi

L'architecture générale du dispositif pourrait reposer sur un socle commun d'indemnisation versé aux chômeurs européens, financé par une cotisation sociale européenne et que chaque État pourrait compléter par une indemnisation propre en fonction de ses préférences nationales. En effet, dans la mesure où les régimes d'indemnisation chômage nationaux présentent actuellement une forte hétérogénéité (*cf.* Encadré 1), reflet des préférences nationales et de trajectoires historiques propres à chaque État membre, il n'apparaît ni souhaitable ni réaliste d'imposer un unique régime commun à l'ensemble des États membres couvrant la totalité des dépenses de chômage.

Par exemple, ce socle européen pourrait indemniser les chômeurs à hauteur de 50 % de leur salaire passé et ce pendant 12 mois¹⁰, *i.e.* la part

la plus cyclique des indemnisations (*cf.* Graphique de couverture). Une telle logique de socle permettrait de maintenir le niveau des indemnisations versées dans chaque État membre et de conserver les prérogatives des États et/ou partenaires sociaux nationaux qui garderaient une pleine compétence sur la fixation du complément national d'indemnisation. De plus, le socle d'indemnisation commun viserait à sanctuariser au niveau central une prestation chômage minimale valable partout dans la zone euro. En outre, le chômage de moins de 12 mois est l'une des parties la plus cyclique du chômage (*cf.* Graphique 4), et donc celle qui gagnerait le plus à être mutualisée¹¹ ; en effet, le socle n'inclurait alors pas le chômage de longue durée, dont la dépendance au cycle économique est plus faible¹².

(9) En pratique, il est cependant difficile de lier les transferts aux estimations de chômage structurel, qui sont non observables et peu fiables en temps réels. En effet, les estimations de chômage structurel, au même titre que celles de *l'output gap*, sont fréquemment révisées au cours du temps et de manière importante. Cela étant, il serait possible de contourner les problèmes liés à la mesure du chômage structurel en prenant par exemple la moyenne du chômage sur les 5 ou 10 dernières années (le fonds pourrait par exemple opérer des transferts à raison de l'écart entre les dépenses chômage et la moyenne des dépenses chômage sur les 5 dernières années).

(10) Ces niveaux de taux de remplacement et de durée d'indemnisation correspondent à peu près au socle commun des États membres de la zone euro. En effet, en termes de durée d'indemnisation, seuls Malte, la Slovaquie, l'Italie, l'Autriche et la Slovénie ont des durées inférieures à 1 an. Pour le taux de couverture, seuls l'Irlande et Malte ont des taux inférieurs à 50 %.

(11) Une alternative pour capter une partie du chômage encore plus cyclique est de limiter le socle zone euro à une indemnisation des chômeurs de 3 à 12 mois, de manière à éviter le chômage frictionnel mais au prix d'une moindre lisibilité pour les citoyens et chômeurs européens.

(12) Néanmoins, les composantes cycliques des compléments nationaux d'indemnisation chômage auraient toujours vocation à être encore prises en compte pour la surveillance des finances publiques dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Encadré 1 : Comparaison des régimes d'assurance chômage des États membres de la zone euro

Il existe actuellement une forte hétérogénéité dans le fonctionnement des régimes d'assurance chômage des États membres de la zone euro qui sont notamment le reflet de préférences nationales en matière sociale et de choix historiques.

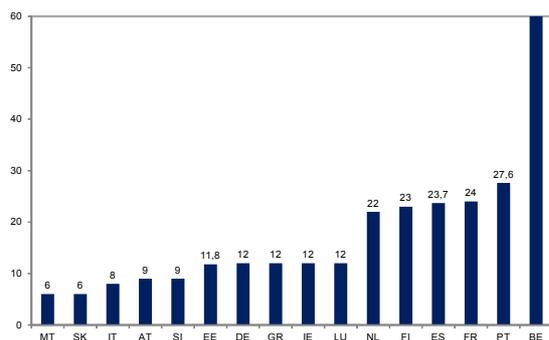
1. Durée de l'indemnisation (cf. Graphique 1)

En 2012, cinq États membres de la zone euro avaient des durées d'indemnisation maximale inférieures à 1 an (6 mois à Malte et en Slovaquie, 8 mois en Autriche et Slovaquie) alors que 5 États membres avaient des durées d'indemnisation de presque 2 ans ou plus (22 mois au Pays-Bas, 23 en Finlande et en Espagne, 24 mois en France, 28 mois au Portugal et sans limite en Belgique).

2. Niveau et profil du taux de remplacement (cf. Graphique 2)

Les taux de remplacement, correspondant au pourcentage du salaire passé reçu par les chômeurs en indemnité, connaissent des variations importantes d'un État membre à l'autre. Pour un chômeur de moins de 6 mois précédemment rémunéré au salaire moyen, les taux de remplacement en termes du salaire net passé varie de moins de 55 % (Italie, Estonie, Grèce, Autriche, Irlande et Malte) à plus de 70 % (Portugal, Luxembourg, Slovaquie, Grèce et France)^a. Outre les taux de remplacement, certains États fixent également des plafonds et plafonds mensuels d'indemnisation (cf. Tableau 1). Ces plafonds d'indemnisation peuvent être liés dans certains pays comme en France à des plafonds existants sur les cotisations.

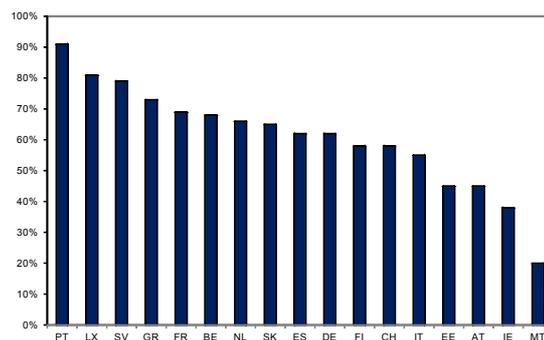
Graphique 1 : durée maximum d'indemnisation en mois (2010)



Source : European Commission - OECD Tax Benefit model via Stovicek et Turrini (2012) "Benchmarking Unemployment Benefit System".

Note de lecture : en Belgique pas de limite dans la durée d'indemnisation.

Graphique 2 : taux de remplacement en fonction du salaire net lors des 6 premiers mois de chômage pour une personne au salaire moyen (2010)

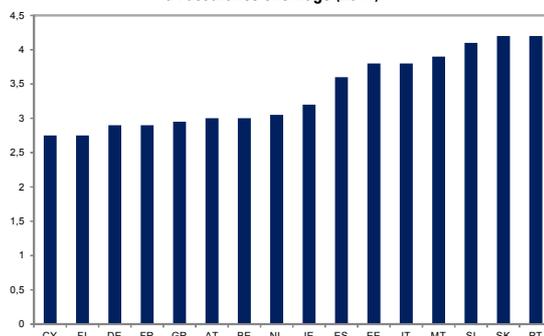


Source : Social Policy Indicator Database (SPIN).

3. Les critères d'éligibilité aux indemnités chômage

Les critères d'éligibilité sont un paramètre important des régimes d'assurance chômage car ils influencent notamment la part des chômeurs qui sont effectivement indemnisés, c'est-à-dire le taux de couverture (cf. Annexe 2). Ces critères recouvrent de nombreuses dimensions. En premier lieu, pour être éligible, les chômeurs doivent avoir suffisamment travaillé lors de leur précédente période d'activité. Comme le montre le tableau 2, le nombre de mois de travail nécessaires pour être éligible ainsi que la période de référence sur laquelle ces mois de travail doivent être réalisés varient considérablement selon les États membres. Par ailleurs, le fait d'indemniser ou non les chômeurs qui ont quitté volontairement leur emploi, la possibilité de sanctionner les chômeurs refusant des offres d'emploi ou des programmes de formation, et la qualité du suivi réalisé par les agences de l'emploi sont autant d'éléments qui influent sur l'éligibilité d'un chômeur à l'indemnisation. L'OCDE synthétise ces informations à travers un indicateur présenté dans le graphique 3.

Graphique 3 : indice synthétique de sévérité des critères d'éligibilité à l'assurance chômage (2011)



Source : Venn, D., (2012), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", OCDE working papers.

Note de lecture : le Portugal est l'État dans lequel les critères d'éligibilité à l'assurance chômage sont les plus sévères.

Tableau 1 : plancher et plafond mensuel (2013)

	Plancher mensuel	Plafond mensuel
France	-	7 085 €
Allemagne	-	2 177 €
Belgique	953 €	1 603 €
Espagne	426 €	932 €
Italie	-	1 120 €
Pays-Bas	-	3 178 €

Source : MISSOC, Cleiss, OCDE, sources nationales.

Tableau 2 : durée minimale de cotisation en 2012

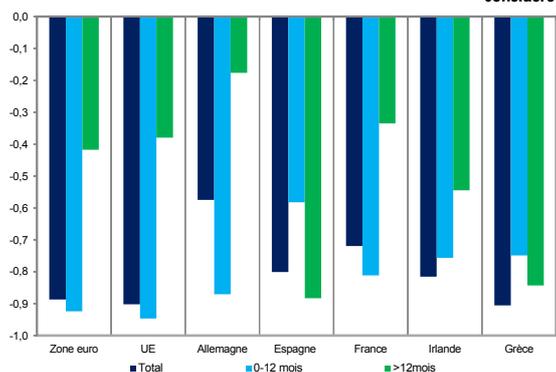
	Nombre de mois de travail pour être éligible (I)	Période de référence (mois) (II)	Ratio : (I)/(II)
France	4	28	14 %
Irlande	6	24	25 %
Finlande	8	28	29 %
Grèce	12	36	33 %
Autriche	12	24	50 %
Allemagne	12	24	50 %
Italie	12	24	50 %
Portugal	12	24	50 %
Belgique	12	18	67 %
Pays-Bas	6	8	75 %

Source : MISSOC 2012.

Note de lecture : En France, il est nécessaire de cotiser 4 mois sur les 28 derniers pour être éligible à l'assurance chômage.

- a. En outre, si dans la plupart des États membres le montant des indemnités est défini en fonction du salaire perçu par le bénéficiaire lorsqu'il était employé, il peut également comme au Royaume-Uni prévoir une indemnité fixe indépendante du salaire de référence.

Graphique 4 : cyclicité du chômage suivant la période d'indemnisation considérée



Source : Eurostat.

Note : coefficient de corrélation entre l'évolution du nombre de chômeurs et le taux de croissance réelle annuel sur 2000-2013.

Outre le montant et la durée de l'indemnisation chômage versée, des critères d'éligibilité communs seraient également mis en place. Les critères d'éligibilité sont en effet un des paramètres essentiels qui définissent un régime d'assurance chômage. Les principaux critères d'éligibilité recouvrent d'une part le type d'emploi et la cause de perte d'emploi couverts par le régime¹³ et d'autre part la durée de cotisation minimale pour bénéficier des indemnisations chômage (celle-ci peut varier de 4 mois en France à plus de 12 mois en Belgique)¹⁴. À titre d'exemple, le régime européen socle pourrait assurer les travailleurs salariés ayant travaillé au moins 9 ou 12 mois sur les 24 derniers mois, et chaque État resterait libre d'élargir ces critères par un régime national complémentaire. Les conditionnalités associées à l'indemnisation (éventuelles sanctions pour les

chômeurs refusant des offres d'emploi ou des programmes de formation par exemple) devront également être précisées.

Le financement du régime pourrait être assuré par une cotisation sociale européenne prélevée sur les salaires, qui se substituerait à une partie des cotisations nationales sans accroître la pression fiscale totale au niveau de la zone euro. Les cotisations sociales, qui sont la principale source des régimes nationaux apparaissent en effet comme un candidat naturel pour le financement du dispositif, même si d'autres pistes pourraient être envisagées (impôt sur les sociétés ou TVA par exemple). Les questions relatives au niveau des cotisations pour chaque État, en lien avec le degré de mutualisation des risques souhaité, fait l'objet d'une analyse détaillée dans la partie suivante.

De manière générale, la mise en place d'un tel dispositif s'inscrirait dans le cadre du renforcement des compétences de l'UE et de la zone euro dans le domaine de l'emploi et du social. La mise en place d'un régime socle d'indemnisation du chômage en zone euro aurait en effet vocation à s'inscrire dans le cadre d'un paquet plus global d'approfondissement de la dimension sociale de l'UEM, ce qui suppose une évolution importante du point de vue de l'intégration de la zone euro. Un tel mouvement devrait logiquement s'accompagner d'un renforcement institutionnel de la zone euro, notamment concernant sa légitimité démocratique. Il s'agira donc de trouver un équilibre entre renforcement des compétences de la zone euro en matière sociale et respect des préférences nationales en termes de régime d'assurance chômage.

3. Le financement de ce socle commun d'indemnisation pourrait reposer dans un premier temps sur des taux de cotisation différenciés par État pour éviter des transferts durables entre États membres

3.1 De manière à assurer une neutralité budgétaire de moyen terme entre États membres, les cotisations sociales de chaque État seraient modulées en fonction de leur niveau de chômage

Dans un premier temps, le dispositif serait financé par des taux de cotisation différenciés par État membre afin d'éviter que la forte dispersion des taux de chômage structurel en zone euro n'engendre des transferts permanents entre États. En pratique, le régime européen pourrait être constitué d'une caisse centrale en charge de gérer le financement du socle d'indemnisation, avec un compte pour chaque État membre identifiant les recettes et les dépenses. Cette caisse serait financée sur la base d'un taux de cotisation spécifique par État membre sur une assiette commune (la masse salariale par exemple). À titre illustratif, les taux de cotisation pourraient être calculés par exemple tous les 5 ans en fonction de celui qui aurait équilibré les comptes de chaque État sur les 5 dernières années, assurant ainsi

la neutralité *ex ante* du dispositif à moyen terme en termes de transferts entre États¹⁵ (cf. Annexe 3 pour les détails du calcul du taux de cotisation). Un tel dispositif impliquerait néanmoins des transferts temporaires *ex post* en cas de choc asymétrique dans un État membre : le financement du déficit temporaire du compte d'un État, lié à une hausse du chômage entre deux mises à jour des taux de cotisation, serait mutualisé, ce qui serait source de stabilisation macroéconomique pour les États faisant l'objet de chocs importants. Au final, le choix du délai entre deux actualisations devra constituer un équilibre entre la nécessité de limiter les transferts entre États membres (période courte) et l'objectif de stabilisation (période longue).

La caisse européenne consoliderait chaque année l'ensemble des comptes de chaque État en une trésorerie commune et aurait donc vocation à s'endetter temporairement, avec une signature mutualisée, lorsque la zone euro dans son

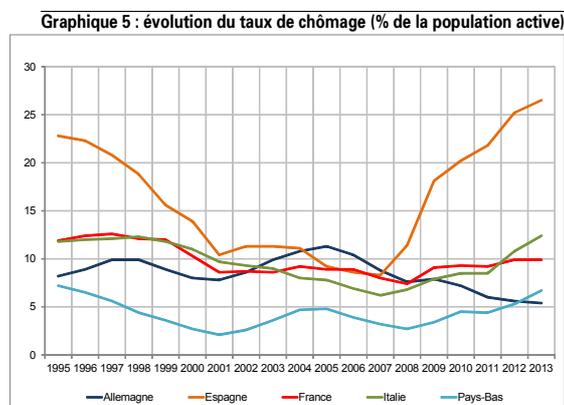
(13) Par exemple le fait que les travailleurs en contrat temporaire ou les indépendants soient couverts ou non par le régime ou le fait que les personnes ayant quitté leur emploi de manière volontaire soient couverts ou non.

(14) De nombreux États membres (Espagne, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark) ont fixé cette durée minimale à 12 mois.

(15) Des clauses de circonstances exceptionnelles peuvent néanmoins exister de manière à éviter par exemple une révision à la hausse des taux de cotisation en pleine récession (cf. *infra*).

ensemble serait en période de bas de cycle¹⁶. Par ailleurs, la gestion opérationnelle du régime socle serait en grande partie déléguée aux caisses d'assurance chômage nationales qui seraient chargées de prélever et distribuer les indemnisations comme elles le font déjà aujourd'hui. La caisse centrale européenne serait simplement en charge de la gestion financière agrégée du dispositif. Au total, mis à part les coûts de mise en œuvre et d'adaptation, ce dispositif aurait donc un coût administratif faible.

Ce système nécessiterait une gouvernance efficace, avec une forte implication des partenaires sociaux européens et de la Commission. L'équilibre institutionnel retenu sera déterminant pour assurer l'efficacité du dispositif, en particulier pour la redéfinition des paramètres (taux de cotisation par État membre, mais aussi critères d'indemnisation). Pour éviter un processus long et complexe de négociation au Conseil dicté par une logique de retour net, le mode de fixation des cotisations de chaque État pourrait être quasi-automatique (cf. Annexe 3 pour un exemple de formule de mise à jour des taux de cotisation), avec un rôle central donné à la Commission. Des clauses de circonstances exceptionnelles pourraient néanmoins être mises en place en période de récession importante pour éviter que la mise à jour des taux de cotisation ne se traduise par une politique budgétaire trop procyclique. Par ailleurs, les partenaires sociaux européens et nationaux devront être fortement impliqués dans le dispositif, notamment dans la définition des paramètres du socle commun d'indemnisation. Ainsi, la constitution d'une assurance chômage européenne serait l'occasion de renforcer le rôle des partenaires sociaux européens.



Source : Eurostat.

3.2 Les simulations sur la période 2000-2012 d'un tel dispositif montrent que ce dernier aurait bien opéré des transferts temporaires de manière contracyclique

De façon purement illustrative, nous simulons un régime d'assurance chômage sur la période 2000-2012 pour les chômeurs de moins d'un an en retenant un taux de remplacement de 50 % du salaire passé, avec un financement qui reposerait sur des cotisations sociales assises sur la masse salariale. Sont décrits en annexe les hypothèses retenues sur les taux de couverture (cf. Annexe 2) et la méthode d'estimation des taux de cotisation (cf. Annexe 3) nécessaires à ces simulations. En particulier, si l'hypothèse retenue sur les taux de couverture reste frustrée pour les besoins de la simulation son impact est faible sur les résultats en termes de transferts nets (cf. Tableau 4) dans le cas des taux de cotisation différenciés par pays, puisque les cotisations s'ajustent mécaniquement aux besoins d'indemnisation par pays sur la période de référence de 5 ans considérée. En revanche, le niveau des taux de cotisation (cf. Tableau 3) est sensible aux hypothèses de taux de couverture et doivent donc rester illustratifs.

Les taux de cotisation, réévalués tous les 5 ans (en 2000, 2005 et 2010), varieraient significativement d'un État membre à l'autre allant de 0,5 % en moyenne pour l'Italie¹⁷ à 2,2 % pour l'Espagne (cf. Tableau 3). Ces résultats reflètent essentiellement les écarts de taux de chômage et de taux de couverture existants entre ces États. D'autre part, pour un même État membre les taux de cotisation varieraient fortement d'une période à l'autre reflétant les évolutions du marché du travail sur les 13 années de simulation. Par exemple, le taux de cotisation espagnol passerait de 2,2 % sur la période 2000-2004 à 1,5 % sur la période 2005-2009, puis augmenterait à nouveau à 2,0 % sur la période 2010-2012. Les paramètres du dispositif pourraient néanmoins être ajustés de manière à limiter la volatilité des taux de cotisation par État membre.

Tableau 3 : taux de cotisation par État membre et pour sous période

	2000-2004	2005-2009	2010-2012
Belgique	1,1 %	1,0 %	1,1 %
Allemagne	1,5 %	1,5 %	1,4 %
Irlande	1,2 %	0,8 %	1,1 %
Grèce	0,8 %	0,9 %	0,9 %
Espagne	2,2 %	1,5 %	2,0 %
France	1,8 %	1,3 %	1,2 %
Italie	0,8 %	0,6 %	0,5 %
Luxembourg	0,5 %	0,6 %	0,8 %
Pays-Bas	0,6 %	0,5 %	0,5 %
Autriche	1,1 %	1,1 %	0,9 %
Portugal	0,6 %	0,7 %	1,0 %
Finlande	3,0 %	2,1 %	1,5 %

Sources : Estimation DG Trésor, Eurostat LFS, AMECO.

(16) À condition que l'éventuel excédent accumulé sur les années passées ne soit pas suffisant pour financer les dépenses totales de l'année en cours. Plus précisément, lorsque la caisse européenne serait en situation financière agrégée positive, elle placerait son excédent sur les marchés et inversement en situation financière agrégée négative elle emprunterait sur les marchés (avec une signature mutualisée).

(17) La faiblesse du taux de cotisation italien s'explique par le niveau très bas du taux de couverture italien (très peu de chômeurs italiens reçoivent des indemnités selon les données LFS-Eurostat).

Ce système aurait bien été contracyclique : il aurait notamment bénéficié aux États du Nord de la zone euro (Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Luxembourg) au début des années 2000 et aurait été bénéfique aux États du Sud (Grèce, Espagne, Portugal) depuis 2009. On peut cependant noter la faiblesse relative des transferts nets annuels dans les États membres où la variabilité du chômage est limitée. En particulier en France ou en Italie, les transferts nets auraient tous été compris entre $-0,2\%$ du PIB et $+0,3\%$ du PIB¹⁸. Inversement, les transferts nets auraient varié

de manière importante dans les États membres qui ont connu des évolutions marquées de leur taux de chômage sur la période de simulation, allant par exemple de $+0,5\%$ du PIB à $-1,4\%$ du PIB en Espagne. Le surplus de stabilisation apporté par ce dispositif centralisé relativement à l'existant (c'est-à-dire à la stabilisation opérée par les stabilisateurs automatiques nationaux actuels) se matérialiserait notamment dans les cas de choc important où les stabilisateurs automatiques nationaux n'auraient pas pu fonctionner pleinement.

Tableau 4 : transferts nets implicites induits par un régime au financement différencié (en points de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Solde net fin 2012 (Mds€)	Solde net fin 2012 (% du PIB de 2012)
Belgique	0,2 %	0,1 %	0,1 %	-0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	-0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,2	-0,1 %
Allemagne	0,2 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	20,4	0,8 %
Irlande	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,9 %	-0,6 %	-0,3 %	-0,3 %	-2,0	-1,2 %
Grèce	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	-0,4 %	-0,6 %	-0,8 %	-4,2	-2,2 %
Espagne	0,3 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-0,3 %	-1,4 %	-1,0 %	-0,9 %	-1,2 %	-34,5	-3,3 %
France	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	17,7	0,9 %
Italie	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	5,1	0,3 %
Luxembourg	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1	-0,3 %
Pays-Bas	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,2 %	-2,6	-0,4 %
Autriche	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	2,4	0,8 %
Portugal	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,4 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,6 %	-3,9	-2,3 %
Finlande	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,1 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	6,0	3,1 %
Tréso annuelle*	12,3	15,0	9,8	4,7	6,9	-2,7	4,7	10,5	7,6	-19,5	-16,4	-10,0	-18,8		
Tréso cumulée*	12,3	27,3	37,1	41,8	48,7	46,0	50,7	61,2	68,8	49,4	32,9	22,9	4,1		

Sources : Estimation DG Trésor, Eurostat IFS, AMECO.

* En Mds€.

Dans cet exemple, l'équilibre financier de chaque État membre n'aurait pas exactement été assuré à la fin de la période de simulation, mais le mode de calcul des taux de cotisation assure qu'à moyen terme les États membres n'accumulent pas de manière continue des déficits ou excédents vis-à-vis du régime central. Certains États membres présentent fin 2012 un solde net positif ou négatif parfois significatif, mais cela dépend largement de la situation conjoncturelle des dernières années, ainsi que la date d'initialisation du dispositif. Par exemple, le fait que la France aurait été contributrice nette au dispositif sur l'ensemble de la période 2000-2012 à hauteur de près de 1 pt de PIB, est principalement dû à la date retenue pour l'initialisation de la simulation : au début des années 2000, la France aurait versé des transferts significatifs car le chômage était alors significativement moins élevé qu'en

moyenne sur 1995-1999, période de référence utilisée pour calculer le taux de cotisation. La méthode de calcul des taux de cotisation assure cependant que ces soldes nets conservent un ordre de grandeur contenu et ont tendance à se compenser mutuellement sur longue période.

Au niveau de la trésorerie agrégée de la caisse européenne, celle-ci aurait systématiquement été en excédent sur la période de simulation, malgré quatre résultats annuels fortement négatifs en fin de période (2009-2012). Ce résultat est fortement dépendant du choix de l'année de début de la simulation : un début de simulation juste avant la crise de 2008-2009 aurait fait apparaître un besoin d'endettement dès les premières années de la mise en place du régime commun.

4. À plus long terme, il pourrait être envisagé un régime au financement totalement mutualisé avec un taux de cotisation unique, créant un véritable instrument de partage des risques et de redistribution en zone euro

4.1 Dans les conditions actuelles d'une forte hétérogénéité des marchés du travail des États membres, un régime financé par un taux de cotisation commun générerait d'importants transferts entre États

Sur la période 2000-2012, la simulation d'un régime d'assurance chômage financé cette fois par un unique taux de cotisation (c'est-à-dire un taux

identique pour tous les États membres) aurait généré d'importants transferts des États membres à bas chômage structurel vers ceux à chômage structurel élevé. Les transferts annuels implicites nets vers le régime commun auraient varié de $+0,7\%$ du PIB par an pour les Pays Bas en 2000-2003 à $-1,7\%$ du PIB pour l'Espagne en 2012 (cf. Tableau 5)¹⁹. Certains États membres (Autriche, Pays-Bas, Italie, Luxembourg)

(18) Le signe moins traduit un transfert implicite du régime vers l'État considéré et inversement pour un signe positif.

(19) Les taux de cotisations calculés tous les 5 ans comme décrit dans l'annexe 3 auraient été de $1,4\%$ sur la période 2000-2005, de $1,2\%$ sur la période 2005-2010 et de $1,2\%$ sur la période 2010-2012.

auraient été contributeurs nets au régime sur l'ensemble de la période. Le plus important contributeur aurait été l'Italie avec une contribution cumulée sur la période de 67,1 Mds€ soit 4,3 % de son PIB de 2012, notamment du fait d'un très faible taux de couverture. À l'opposé, l'Espagne aurait considérablement bénéficié du système entre 2009 et 2012 (transferts nets annuels reçus autours de 1,5 % du PIB) et aurait donc été l'État bénéficiaire net le plus important sur la période avec plus 74 Mds€ reçus en 13 années soit 7,1 % de son PIB de 2012. La situation de bénéficiaire net de l'Allemagne sur la période s'explique notamment par un taux de couverture élevé. Les résultats sont donc à prendre avec précaution

puisqu'ils dépendent fortement de l'hypothèse retenue pour les taux de couverture qui reste relativement frustré.

Un tel dispositif serait donc difficilement acceptable dans les conditions actuelles des transferts durables et donc un aléa moral important. En effet, avec des performances du marché du travail très différentes d'un État membre à l'autre, les États à chômage élevé bénéficieraient de transferts durables, sans être incités à prendre des mesures pour réduire leur chômage structurel, les politiques de l'emploi et du marché du travail restant exclusivement du ressort national.

Tableau 5 : transferts nets induits par un régime au financement mutualisé (en points de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Solde net fin 2012 (Mds€)	Solde net fin 2012 (% du PIB de 2012)
Belgique	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	3,6	0,9 %
Allemagne	0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	-16,6	-0,6 %
Irlande	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	-0,7 %	-0,5 %	-0,3 %	-0,3 %	0,6	0,4 %
Grèce	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	-0,2 %	-0,5 %	-0,7 %	0,5	0,2 %
Espagne	-0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,5 %	-1,6 %	-1,5 %	-1,4 %	-1,7 %	-74,5	-7,1 %
France	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,2 %	-8,5	-0,4 %
Italie	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	67,1	4,3 %
Luxembourg	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,7	1,6 %
Pays-Bas	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %	0,3 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	31,9	5,3 %
Autriche	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	6,3	2,0 %
Portugal	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,2 %	0,3 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,3 %	-0,5 %	1,9	1,1 %
Finlande	-0,4 %	-0,3 %	-0,4 %	-0,5 %	-0,4 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,3 %	-6,0	-3,1 %
Trésor annuelle*	12,3	15,1	10,0	4,8	7,1	-2,4	5,1	10,8	8,0	-19,0	-16,3	-9,9	-18,4		
Trésor cumulée*	12,3	27,4	37,3	42,1	49,2	46,8	51,9	62,7	70,6	51,6	35,3	25,4	7,0		

Sources : Estimation DG Trésor, Eurostat LFS, AMECO.

* En Mds€.

4.2 Cependant, un tel dispositif pourrait être envisagé à plus long terme, après notamment une phase de rapprochement des performances des marchés du travail des États membres

À plus long terme, les États de la zone euro pourraient décider la mise en place d'un régime socle totalement mutualisé, c'est-à-dire financé par un taux de cotisation commun à tous les États. En effet, si l'option de financement précédente avec taux de cotisation différenciés est mise en place et si une convergence des taux de chômage entre les États membres est observée, cela entraînera naturellement une convergence des taux de cotisation. Une telle situation permettrait d'envisager l'adoption d'un dispositif totalement mutualisé, où les comptes des États membres au sein de la caisse centrale seraient progressivement fusionnés.

En pratique, l'accès à ce second dispositif pourrait être conditionné à une convergence des taux de chômage et nécessiterait par la suite une coordination renforcée des politiques de l'emploi. Cette coordination renforcée serait nécessaire pour assurer que les éventuelles divergences futures de taux de

chômage ne sont pas liées à des politiques structurelles non coopératives²⁰. Les conditionnalités pourraient être négociées notamment par les partenaires sociaux européens. Ce dispositif au financement mutualisé pourrait d'abord concerner un nombre restreint d'États, pour être ensuite progressivement étendus à ceux atteignant les critères. Le degré accru de solidarité impliquerait au final une gouvernance européenne renforcée sur le fonctionnement du marché du travail.

L'instauration d'un tel régime d'assurance chômage pourrait également favoriser un processus d'harmonisation des marchés du travail des États membres qui serait bénéfique au fonctionnement de la zone monétaire. En effet, une telle harmonisation permettrait d'une part de rendre plus homogène la réaction des marchés du travail des États membres lorsqu'ils subissent des chocs (facilitant notamment le travail de la Banque Centrale). En outre, l'harmonisation des marchés du travail et la mise en place d'un socle d'indemnisation européen (dont les droits seraient transférables d'un État membre à l'autre) pourraient significativement améliorer la mobilité des travailleurs.

(20) La coordination renforcée des politiques de l'emploi pourrait inclure les questions relatives aux règles de licenciement, au mode de fixation du salaire minimum ou à la segmentation du marché du travail. Une autre option, notamment proposée par le CAE dans sa note n°3 « Compléter l'euro » d'avril 2013, serait de conditionner l'accès au régime mutuel à l'acceptation d'un contrat de travail européen.

4.3 Au-delà de l'amélioration de la stabilisation contracyclique, un tel dispositif créerait un mécanisme de partage des risques et de redistribution, aujourd'hui absent en zone euro

Dans la plupart des fédérations existantes, les stabilisateurs automatiques centralisés améliorent la capacité de stabilisation, mais engendrent également de la redistribution entre les différents États. Il convient en effet de distinguer deux effets de la centralisation des stabilisateurs automatiques, et notamment de l'assurance chômage :

- L'amélioration de la stabilisation macroéconomique face à des événements qui dégradent momentanément l'activité (chocs temporaires), grâce au financement mutualisé des déficits temporaires générés par les stabilisateurs automatiques.
- La redistribution en cas d'évolutions durablement divergentes (chocs permanents) : pour l'assurance chômage, un régime d'indemnisation totalement mutualisé engendre mécaniquement de la redistribution des États membres à chômage faible vers ceux à chômage élevé. Par exemple en France, l'assurance chômage opère de la redistribution entre les différentes régions. D'autre part, la centralisation des stabilisateurs automatiques peut créer un mécanisme de partage des risques contre les chocs durables et donc

engendrer des transferts durables entre États.

Ainsi en fonction de son calibrage, la centralisation des stabilisateurs automatiques peut générer ou non des transferts durables et de la redistribution. Par exemple, le dispositif proposé dans la partie 3, en modulant les taux de cotisation par État membre, génère de la stabilisation sans redistribution et transferts durables alors que celui présenté en partie 4 financé par un taux de cotisation unique mettrait en place une forme de partage des risques plus ambitieux.

La mise en place d'un socle d'assurance chômage commun permettrait de produire des effets structurants sur l'intégration de la zone euro, tout en améliorant sa stabilisation macroéconomique et financière.

En particulier, elle constituerait une réalisation opérationnelle et concrète de la dimension sociale du projet européen. En raison de l'importance du projet et des enjeux qu'il porte, un tel dispositif aurait vocation à être mis en place par étapes, pour avancer à la fois vers plus de solidarité entre les États partageant la même monnaie et vers une coordination approfondie des politiques de l'emploi et du marché du travail.

Thomas LELLOUCH, Arthur SODE

Le contrepoint de...

Xavier TIMBEAU

L'assurance chômage est un important stabilisateur automatique. Sa mutualisation par les États membres de la zone euro aurait permis d'importants transferts au cours de la crise que nous venons de traverser, comme le développe le Trésor Eco n°132. L'Espagne aurait ainsi bénéficié de presque 35 milliards d'euros fin 2012, provenant essentiellement de l'Allemagne et de la France. Un tel dispositif pourrait avoir un rôle majeur pour éviter les crises de dette souveraine asséchant le crédit d'un État. Trois problèmes se posent cependant : le premier est que les systèmes d'assurance chômage sont le fruit de compromis sociaux nationaux, bien perçus et en cohérence avec le reste des politiques sur le marché du travail, actives ou non. Une assurance chômage européenne s'intriquant sur les systèmes nationaux pourrait conduire à plus de confusion, un dialogue social perturbé et des tentatives d'intrusion des autorités européennes dans des débats nationaux souvent sensibles. Ceci pourrait être résolu en limitant la mutualisation à des transferts macroéconomiques, indépendamment des modalités nationales. Mais, et c'est le second problème, pour éviter des transferts structurels, il faut équilibrer sur le cycle les transferts entre états ce qui demande une procédure d'identification du cycle ou d'avoir rechargé le dispositif avant d'y recourir et d'en limiter l'usage à ce qui a été accumulé. Ceci en supprimerait l'intérêt systémique. Si les transferts ne sont pas a priori équilibrés, le dispositif peut conduire à une situation de transfert structurel, non désirée, qui conduira à le remettre en cause. L'Espagne a ainsi un chômage élevé, largement au-dessus de son chômage d'équilibre ; entrer dans un dispositif de transfert assis sur les écarts entre le chômage courant et le chômage structurel ne peut que se faire à l'équilibre ou demande de prendre le risque d'un transfert initial durable. C'est alors que surgit le troisième problème, la gouvernance. Il est difficile de concevoir un tel dispositif sans qu'il implique au moins potentiellement des transferts importants entre États. Comment justifier ces transferts sans représentation commune légitime et comment éviter que ces transferts ne soient l'instrument d'un contrôle de l'ensemble de la politique macroéconomique. La mise en place de l'Union bancaire rappelle que ces difficultés sont centrales et le refus de l'Espagne de se soumettre aux conditions posées dans le cadre d'un programme d'assistance classique (UE/FMI) indique bien qu'en l'absence d'une solidarité sincère, les bénéficiaires des transferts seront tout aussi méfiants que les payeurs.

Xavier TIMBEAU

Directeur du Département analyse et prévision à l'OFCE

Annexe 1 : L'assurance chômage, comme stabilisateur important de l'activité économique

Les dépenses d'indemnisation chômage constituent un stabilisateur automatique de premier ordre permettant d'atténuer l'effet des chocs conjoncturels sur l'activité économique. En maintenant un certain niveau de revenu chez les personnes touchées par le chômage, les prestations chômage soutiennent la demande agrégée et permettent aux chômeurs de disposer de temps pour trouver un emploi adapté correspondant à leurs qualifications, ou le cas échéant faciliter leur reconversion. De plus, puisque les dépenses d'assurance chômage ciblent principalement des ménages modestes qui subissent des contraintes de liquidités, leur effet multiplicateur est d'autant plus important. De part ce ciblage, elles constituent également un rempart contre la précarité et la pauvreté des individus les plus fragiles. Enfin, les indemnisations chômage sont un outil de stabilisation particulièrement efficace car elles répondent quasi instantanément à la dégradation de la conjoncture.

Empiriquement, les dépenses d'assurance chômage permettent de réduire la variabilité du PIB lors d'une récession importante, et davantage en terme de revenus lorsque le système d'indemnisation est généreux et que les chocs subis touchent directement l'emploi^a. Différentes méthodes ont été utilisées pour estimer l'effet stabilisateur de l'assurance chômage. D'un côté, certaines études comme Von Hagen (1992) ou Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996), qui utilisent des méthodes économétriques estimant un effet moyen sur le PIB tout au long du cycle, trouvent un effet stabilisateur relativement faible, de l'ordre de 2 %. À l'inverse, les travaux reposant sur des modèles macro-économétriques estiment un effet marginal de l'assurance chômage au moment des fortes récessions et trouvent un effet stabilisateur sur le PIB beaucoup plus significatif allant de 15 % à 20 %, et même davantage dans les États où les indemnisations chômage sont généreuses (jusqu'à 60 % de stabilisation du revenu des ménages au Danemark dans l'étude de Dolls et al. (2010)).

Tableau 6 : principales études empiriques sur l'effet stabilisateur de l'assurance chômage

Méthode d'estimation	Étude	Pays	Période	Effet stabilisateur sur le PIB
Régression	Von Hagen (1992)	US	1963-1990	2 % (mais pas de prise en compte de l'assurance chômage contingente)
	Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996)	US	1963-1995	1,7 %
Calcul <i>ad hoc</i> sur une récession	Auebach et Feenberg (JEP, 2000)	US	1990-1991	2 % (mais pas de prise en compte de l'assurance chômage contingente)
Modèle macro-économétrique	Chimerine, Black et Coffey (1999)	US	5 récessions entre 1969 et 2000	15 %
	Dolls, Fuest et Peichl (NBER, 2010)	20 pays	-	Effet stabilisateur sur le PIB : 5 % en moyenne pour les chocs de revenu Effet stabilisateur sur le revenu : entre 10 % (US) et 60 % (DK) pour les chocs d'emploi
	Vroman (2010)	US	Récession T3-2008 - T2-2010	20 %

Sources : Von Hagen (1992), Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996), Auebach et Feenberg (2000), Chimerine, Black et Coffey (1999), Dolls, Fuest et Peichl (2010), Vroman (2010).

Note de lecture : Les résultats chiffrés de ces différentes estimations ne sont pas comparables selon les méthodologies utilisées : les études basées sur des régressions estiment un effet moyen des dépenses chômage alors que les études basées sur des modèles macro-économétriques estiment un effet marginal. Par ailleurs, un effet stabilisateur sur le PIB de 20 % signifie que, pour un choc négatif de 1 point de PIB *ex ante*, l'impact final ne serait que de 0,80 point grâce à la seule assurance chômage.

- a. Ces estimations reposent pour la plupart sur des modèles micro-économétriques calibrés sur les modèles sociaux existants (taxes et prestations sociales). Ces résultats sont donc à prendre avec précaution, les simulations effectuées reposant sur de nombreuses hypothèses parfois sensibles aux choix de modélisation.

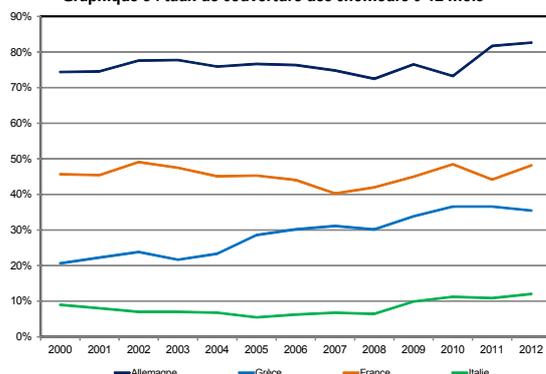
Annexe 2 : traitement des taux de couverture de l'assurance chômage dans les simulations

Le taux de couverture, défini comme le ratio du nombre de chômeurs indemnisés sur le nombre total de chômeurs, varie considérablement d'un État membre à l'autre ainsi que, dans une moindre mesure, au cours du temps pour un même État membre^a (cf. Graphique 6). Ces écarts entre États membres et évolutions temporelles ont différentes sources :

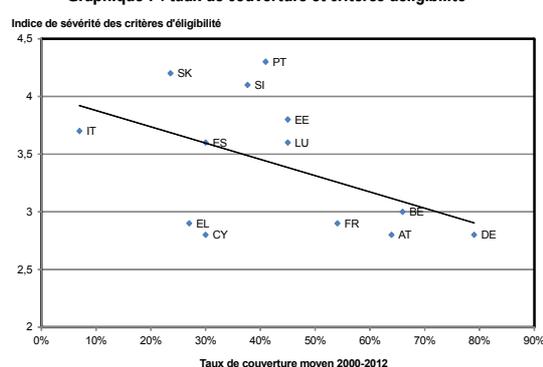
- Tout d'abord, ils proviennent de différences dans la définition des **critères d'éligibilité**. En effet, plus les critères d'éligibilité sont stricts et plus les taux de couverture sont bas (cf. Graphique 7). Par ailleurs, la durée d'indemnisation a également un impact mécanique sur le taux de couverture.
- Ensuite, le taux de couverture dépend des **caractéristiques spécifiques des marchés du travail** de chaque État membre^b. À critères d'éligibilité donnés, le fait qu'un chômeur soit éligible ou non à l'assurance chômage dépend de sa trajectoire personnelle en matière d'emploi. Ainsi, les marchés du travail qui comptent beaucoup de jeunes chômeurs ou de travailleurs en contrat à durée déterminée qui n'ont pas suffisamment cotisé et de chômeurs de long terme ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage auront des taux de couverture relativement faibles. Il est également possible que l'importance de l'emploi informel ou saisonnier joue négativement sur le taux de couverture.
- Enfin, le taux de couverture varie en fonction de la **position de l'économie dans le cycle** : en particulier il augmente en début de récession lorsque le taux de chômage augmente. En effet, les nouveaux chômeurs sont en majorité des personnes ayant suffisamment cotisé avant la récession.

La proposition d'instaurer un régime d'assurance chômage en zone euro repose notamment sur la mise en place d'un socle d'indemnisation qui, outre une durée et un taux de remplacement, fixerait des critères d'éligibilité communs. Avec des critères d'éligibilité communs, les taux de couverture devraient naturellement se rapprocher d'un État membre à l'autre. Pour réaliser la simulation sur la période 2000-2012, il est donc nécessaire de générer des séries de taux de couverture fictives sur cette période, *i.e.* les taux de couverture qui auraient existé si tous les États membres avaient eu les mêmes critères d'éligibilité. Ainsi, nous construisons des taux de couverture fictifs qui se situent à mi-distance entre le taux historique observé pour chaque État membre et la moyenne de la zone euro^c. Cette hypothèse *ad hoc* implique que les États membres aux taux de couverture élevés auraient des taux plus faibles sur la base de ces critères communs (et inversement pour les États membres aux taux de couverture relativement faibles). Ces taux de couverture fictifs conservent cependant certaines de leurs caractéristiques propres aussi bien entre États membres que dans le temps^d.

Graphique 6 : taux de couverture des chômeurs 0-12 mois



Graphique 7 : taux de couverture et critères d'éligibilité



- Les données utilisées dans les simulations viennent du Labor Force Survey réalisé par Eurostat. Certaines données de taux de couverture sont manquantes notamment pour l'Irlande et les Pays-Bas. Afin de réaliser nos simulations sur les 17 États membres, nous prenons les valeurs du taux de couverture moyen de la zone pour l'Irlande et celles de l'Allemagne pour les Pays-Bas.
- En outre, certains chômeurs éligibles aux indemnités chômage ne perçoivent pas d'indemnités, soit parce qu'ils ne s'inscrivent pas de manière volontaire (coûts administratifs), soit parce qu'ils ne savent pas qu'ils sont éligibles.
- Soit $TC_{i,t}$ le taux de couverture historique de l'État membre i l'année t et $TC_{ZE,t}$ le taux de couverture moyen l'année t de la zone euro, le taux de couverture fictif correspondant à un critère d'éligibilité commun serait égal à $TC_{i,t}^* = TC_{i,t} - 0,5 \times (TC_{i,t} - TC_{ZE,t})$.
- Une autre méthode proposée par Dullien (2013) consiste à estimer des taux de couverture en fonction des variations du taux d'emploi, de la croissance du chômage de court terme et de celle du chômage total. Cf. Dullien, 2013, "A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?", préparé pour le Commission européenne (DG EMPL).

Annexe 3 : simulation et méthode de calcul des taux de cotisations

Cadre général et notation

Les simulations sont réalisées sous l'hypothèse que l'indemnisation totale annuelle versée par la caisse centrale à un État membre est égale au salaire moyen dans cet État membre multiplié par le nombre de chômeurs effectivement indemnisé et le taux de remplacement choisi. Ainsi, on considère que le salaire passé des chômeurs indemnisés par le système est le salaire moyen de la période considérée ce qui tend sans doute à surestimer le montant de l'indemnisation totale versée. Formellement, on note $I_{i,t}$ l'indemnisation totale versée par chaque État membre i l'année t , $w_{i,t}$ le salaire moyen, $U_{i,t}$ le nombre de chômeurs, $E_{i,t}$ le nombre de personne en emploi, $TC_{i,t}$ le taux de couverture, TR le taux de remplacement et on a $I_{i,t} = w_{i,t} \times U_{i,t} \times TC_{i,t} \times TR$.

De son côté, la contribution totale versée à la caisse par un État membre est égale au salaire moyen multiplié par l'emploi total (soit la masse salariale) multiplié par le taux de cotisation appliqué à cet État membre l'année considérée. Les données utilisées pour réaliser les simulations sont tirées d'Eurostat. En notant $C_{i,t}$ la contribution totale versée, $E_{i,t}$ l'emploi total et $\tau_{i,t}$ le taux de cotisation sociale pour chaque État membre i et année t on a : $C_{i,t} = w_{i,t} \times E_{i,t} \times \tau_{i,t}$.

Au total, le transfert net implicite reçu ou versé par l'État membre i l'année t , $T_{i,t}$, vaut alors : $T_{i,t} = C_{i,t} - I_{i,t}$. Si $T_{i,t} > 0$, l'État membre i est contributeur net au régime d'assurance européen l'année t et il est bénéficiaire net si $T_{i,t} < 0$.

Méthode de revalorisation des taux de cotisation

Dans un régime où les taux de cotisations sont propres à chaque État membre (cf. partie 3), ces derniers sont fixés pour chaque État membre tous les 5 ans pour les 5 années suivantes. Les taux de cotisations sont donc calculés pour chaque État membre en 2000, 2005 et 2010. L'équation ci-dessous décrit par exemple le calcul du taux de cotisation d'un État membre i en 2005 ensuite appliqué pour les années 2005 à 2009 :

$$\tau_{i, [2005;2009]}^{2005} = \frac{\sum_{t=2000}^{2004} I_{i,t}}{\sum_{t=2000}^{2004} w_{i,t} \times E_{i,t}}$$

Lorsque le dispositif est financé par un taux de cotisation commun (cf. partie 4), le calcul du taux de cotisation est similaire au calcul précédent ; le taux est cependant calculé pour équilibrer les indemnités versées et les contributions reçues par la caisse centrale, non pas par État membre, mais pour l'ensemble des États membres et sur la période de 5 ans considérée. Pour cela il suffit de sommer les indemnités $I_{i,t}$ et les masses salariales $w_{i,t} \times E_{i,t}$ sur l'ensemble des États membres i participants au dispositif. Ainsi pour le taux de cotisation fixé en 2005 pour la période 2005-2009, nous aurions la formule :

$$\tau_{i, [2005;2009]}^{2005} = \frac{\sum_{t=2000}^{2004} \sum_i I_{i,t}}{\sum_{t=2000}^{2004} \sum_i w_{i,t} \times E_{i,t}}$$

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
du Redressement productif
et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Jun 2014

n°131. Le décrochage du PIB par habitant en France depuis 40 ans : pourquoi ?
Camille Thubin

n°130. Quel risque de déflation en zone euro ?

Flore Bouvard, Sabrina El Kasmi, Raul Sampognaro, Amine Tazi

Mai 2014

n°129. La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives
Marine Cheuvreux et Corinne Darmaillacq

n°128. Demain, quelle mondialisation ?

Arthur Sode

Avril 2014

n°127. Évaluation d'impact du programme public de fonds d'amorçage lancé en 1999
Doryane Huber, Henry Delcamp, Guillaume Ferrero

n°126. La situation économique mondiale au printemps 2014 : plus de croissance mais de nouveaux risques

Flore Bouvard, Samuel Delepierre, Marie Magnien

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Derniers numéros parus

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie du Redressement productif et du Numérique.