

## UNE (RÉ) ASSURANCE CHÔMAGE EUROPÉENNE

Léo Aparisi de Lannoy et Xavier Ragot

OFCE Sciences Po Paris

Le retour de la croissance ne peut faire oublier la mauvaise gestion de la crise au niveau européen sous son aspect économique, mais aussi social et politique. Les divergences des taux de chômage, des balances courantes et des dettes publiques entre les pays de la zone euro sont inédites depuis des décennies. Les évolutions de la gouvernance européenne doivent viser la plus grande efficacité économique pour la réduction du chômage et des inégalités tout en explicitant et en justifiant leurs enjeux financiers et politiques afin de les rendre compatibles avec des choix politiques nationaux. La constitution d'une assurance chômage européenne remplit ces critères.

L'idée d'un mécanisme européen d'indemnisation des chômeurs est une vieille idée dont les premières traces remontent au moins à 1975. Cette idée est aujourd'hui très débattue en Europe avec des propositions émanant d'économistes ou d'administrations italiennes, françaises, des études menées par des instituts allemands, dont ce texte propose une synthèse. Cette possibilité est même évoquée dans des communications de la Commission européenne. Cette note présente les débats européens, ainsi que le système en place aux États-Unis.

Le mécanisme de réassurance chômage européen présenté dans cette note vise à financer les indemnités chômage des pays en cas de récession sévère et s'inspire pour cela de l'expérience des États-Unis. Ce mécanisme constitue un second niveau européen en plus de niveaux nationaux d'assurance chômage différents. Il permet de soutenir les chômeurs dans les pays touchés par une récession importante, ce qui contribue à soutenir la demande agrégée et l'activité tout en réduisant les inégalités dans les pays bénéficiaires, et est compatible avec une réduction des dettes publiques. Ce mécanisme n'engendre ni transferts permanents vers les pays qui ne se reformeraient pas, ni de distorsions de concurrence, ni le transfert de pouvoirs politiques relevant aujourd'hui de la subsidiarité. Il est en effet, comme c'est le cas aux États-Unis, compatible avec une hétérogénéité de systèmes nationaux.

Pour donner des ordres de grandeur, un système de réassurance, équilibré sur le cycle économique européen et sans transferts permanents entre les pays, aurait augmenté la croissance de 1,6 % du PIB en Espagne au cœur de la crise, et l'Allemagne aurait reçu une aide européenne de 1996 à 1998 et de 2003 à 2005. La France aurait connu une augmentation du PIB de 0,8 % en 2013 grâce à un tel système, comme le montrent des simulations présentées par des équipes européennes.

## Pourquoi une assurance chômage européenne ?

Pourquoi faire au niveau européen ce que l'on peut faire, éventuellement de manière plus appropriée, au niveau national ? La question est d'autant plus légitime que l'assurance chômage touche les institutions du marché du travail, elles-mêmes fruits d'une sédimentation des compromis sociaux, dont l'histoire peut difficilement être balayée et *a fortiori* bouleversée.

Le caractère « fédéral » de l'Union européenne et l'hétérogénéité des régimes d'assurance chômage des États membres ajoutent des obstacles qui cristallisent les oppositions : il faut tout à la fois éviter les transferts permanents et ne pas fausser la concurrence entre États membres, ne pas désinciter les pays à fort chômage de faire des réformes structurelles, résister à des chocs symétriques comme asymétriques, sans compter que chacun a tendance à croire que son régime est bien meilleur que les autres, mais aussi que le principe de subsidiarité interdit à l'Europe de se mêler des politiques sociales du voisin. Ces exigences ou ces oppositions ne sont pas inhérentes à l'assurance chômage en particulier, mais concernent toutes les politiques sociales qui auraient vocation à s'intégrer dans un « socle » commun de droits sociaux à l'échelle européenne.

### Une stabilité macroéconomique accrue pour les États membres et l'Union

Les leçons de la crise européenne ont réhabilité cette idée ancienne (*cf.* encadré) qui consiste à créer un système d'assurance européen bénéficiant aux ménages les plus touchés par les fluctuations économiques. En effet, les pays européens ont des cycles économiques proches mais différents, car ils font face à des chocs asymétriques. Une assurance chômage commune permettrait donc de diversifier les risques, ce qui la rendrait à la fois moins coûteuse et plus robuste en cas de choc, que ce dernier soit asymétrique ou symétrique. Ensuite, la capacité à stabiliser l'économie à l'aide de politiques nationales est fortement contrainte par les institutions européennes : l'absence de politique monétaire nationale (par définition dans la zone euro), mais aussi des limites à l'utilisation des politiques budgétaires nationales au sein des règles européennes, essentiellement du fait du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

#### Encadré 1. L'assurance chômage européenne : une idée ancienne

Au cours du processus de construction européenne, l'intérêt pour la mise en place d'un système d'assurance chômage européenne a régulièrement resurgi face à des périodes prolongées de chômage élevé. Une assurance chômage commune constitue en effet l'un des premiers pas dans la création d'une dimension sociale européenne. Ainsi en 1975, dans le contexte de l'eurosclobose, le rapport Marjolin<sup>1</sup> propose pour la première fois un système d'assurance chômage administré par un corps indépendant associé aux partenaires sociaux, financé par des cotisations salariales et sociales, dans une optique de redistribution spatiale. Ce projet est repris par le rapport MacDougall<sup>2</sup> de 1977 qui insiste sur son potentiel stabilisateur en l'attente d'une intégration budgétaire plus importante. Si l'idée tombe en désuétude face à la reprise économique au cours des années 1980, l'augmentation du chômage au début des années 1990 et l'extension des compétences communautaires dans le cadre du Traité de Maastricht ressuscitent l'idée. En 1993, Italianer et Vanheukelen<sup>3</sup> détaillent la mise en place d'un système de réassurance finançant un taux de remplacement des indemnités de 70 %. Ces indemnités ne sont financées que si l'augmentation du taux de chômage national sur les 12 derniers mois est positive et supérieure à l'augmentation moyenne dans les autres pays de l'UE. Le coût brut des cotisations des États membres est alors estimé à 0,5 % du PIB de l'Union pour une réduction de 20 % des fluctuations du PIB, ce qui correspond aux ordres de grandeur de la proposition présentée dans ce *Policy brief*. Néanmoins la priorité donnée à la mise en place d'une zone monétaire commune et la diminution du taux de chômage limitent à nouveau l'intérêt pour une assurance chômage européenne.

1. Marjolin *et al.*, 1975.

2. MacDougall *et al.*, 1977.

3. Italianer et Vanheukelen, 1993.

Une assurance chômage européenne répond à certains défauts originels de la construction de l'Union monétaire européenne, mis en évidence par la crise économique de 2007-2009, notamment la difficulté des États membres de la zone euro à mettre en place des politiques budgétaires contracycliques coordonnées<sup>4</sup>.

L'intégration budgétaire est ainsi un facteur déterminant pour le bon fonctionnement d'une union monétaire afin de réaliser une stabilisation interrégionale<sup>5</sup>. Le rapport des cinq présidents de 2015 note donc la nécessité de créer « un mécanisme de stabilisation budgétaire à l'échelle de la zone euro ». Une politique budgétaire contracyclique constitue en effet un instrument plus efficace pour lutter contre les chocs économiques que la politique monétaire au sein d'une union monétaire<sup>6</sup>. En outre, les gains d'une union budgétaire fondée sur un partage des risques via des transferts interrégionaux sont d'autant plus grands que les chocs sont asymétriques entre les différents membres de l'union monétaire<sup>7</sup>.

Une assurance chômage européenne conçue de manière optimale constituerait un stabilisateur automatique efficace, contribuant à la stabilisation budgétaire : elle est automatique, contracyclique, très réactive aux chocs économiques et cible les individus ayant la plus grande propension marginale à consommer<sup>8</sup>. En effet, les politiques budgétaires peuvent présenter des multiplicateurs élevés<sup>9</sup>, et ces derniers sont d'autant plus grands en cas de récession<sup>10</sup>. Ainsi, les dépenses fédérales d'assurance chômage aux États-Unis présentent des multiplicateurs budgétaires proches de 2<sup>11</sup>. L'effet de stabilisation intertemporelle pourrait être du même ordre de grandeur que la stabilisation due aux transferts interrégionaux<sup>12</sup>.

### Revue des propositions gouvernementales

Depuis plusieurs années, de nombreux gouvernements ou économistes ont proposé différentes formes d'assurance chômage européenne.

Le gouvernement italien<sup>13</sup> a proposé un système de réassurance, dans la volonté de conserver les traités existants et de créer un système d'ampleur financière limitée, se restreignant à la zone euro. Ce mécanisme serait lié à un seuil de déclenchement et opèrerait donc de manière discontinue. En effet, il s'activerait uniquement en cas de chocs jugés importants, ce qui dépendra des modalités du seuil de déclenchement, et consisterait en des paiements directs aux États qui permettraient de couvrir les dépenses supplémentaires d'assurance chômage. Le transfert de souveraineté sera ainsi limité car les transferts de fonds se feront uniquement entre les budgets nationaux et le budget supranational. De plus, la gestion administrative se fera toujours au niveau national, de même que le versement et la définition des indemnités chômage, *a contrario* d'une véritable assurance européenne qui nécessiterait la création d'une administration spécifique. La durée des indemnités serait de 6 à 8 mois, avec taux de remplacement de 40 % à 50 %. Le seuil de déclenchement se fonderait sur le taux de chômage. L'équilibre du système à moyen-terme est assuré par un ajustement progressif des contributions. En outre, une capacité d'émission de dette est envisagée comme extension future.

Les différentes propositions françaises insistent également sur la nécessité de laisser la responsabilité du chômage structurel de longue durée aux États, tandis que l'assurance chômage européenne devrait intervenir en dernier ressort, selon le modèle américain d'extension automatique<sup>14</sup>. De plus, l'une des manières de mettre en place une véritable assurance au niveau européen serait de créer des contrats de travail européens, associés à cette assurance et qui auraient vocation à se substituer aux CDD de droit national<sup>15</sup>. Les schémas de réassurance reprennent un seuil de déclenchement fondé sur l'écart-type du taux de chômage de courte durée. De plus, une autre proposi-

4. Obstfeld, 2013.

5. Kenen, 1969.

6. Ferrero, 2009.

7. Farhi et Werning, 2012.

8. Carroll, Slacalek, Tokuda et White, 2017.

9. Blanchard et Leigh, 2012.

10. Auerbach et Gorodnichenko, 2012.

11. Maggio et Kermani, 2016.

12. Dolls, Fuest, Neumann et Peichl, 2016.

13. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015.

14. Bénassy-Quere, Ragot et Wolff, 2016.

15. Bénassy-Quéré et Keogh, 2015.

tion française d'assurance chômage européenne<sup>16</sup> propose un taux de remplacement de 50 % financé par une cotisation uniformisée sur les salaires. Le taux de cette cotisation serait mis à jour tous les 5 ans.

## Une assurance chômage fédérale : l'exemple des États-Unis

Le cas le plus emblématique d'un système de réassurance est celui des États-Unis qui présentent des dispositifs spécifiques pour lutter aussi bien contre les chocs asymétriques que symétriques. Il s'agit d'un système de réassurance par l'autonomie laissée aux États fédérés, notamment dans la définition et la gestion des indemnités.

### L'assurance chômage dans un État fédéral : des débats anciens et résolus

Ces débats sur l'assurance chômage dans une union de type État fédéral ne sont ni inédits, ni insolubles ; ils ont, dans des termes analogues, agité la société américaine au cours des années 1920, et ont tous été résolus par des solutions techniques aussi simples qu'efficaces.

Le régime fédéral d'assurance chômage américain est né en 1935<sup>17</sup>, au sortir de la Grande Dépression, sous la forme d'un « partenariat État fédéral – États fédérés »<sup>18</sup>. L'assurance chômage américaine est bien entendu très spécifique, modelée pour traiter des comportements et des problèmes américains, et est à bien des égards très imparfaite – comme dans tous les pays<sup>19</sup>.

L'architecture et les grandes caractéristiques que doit revêtir une assurance chômage optimale dans un État fédéral, les solutions imaginées outre-Atlantique reposent sur cinq piliers qui répondent précisément aux objections actuelles aux projets d'assurance chômage européenne :

- **Des lignes directrices communes.** La loi fédérale définit des caractéristiques communes dans les domaines suivants : champ couvert par l'assurance, les prestations, l'assiette fiscale, le taux de cotisation fédéral, etc. ;
- **Une autonomie pour les États fédérés.** Chaque État conçoit et administre son programme d'assurance chômage, dans le cadre des principes énoncés au niveau fédéral : des règles telles que l'éligibilité aux droits, le montant des prestations ou leur durée maximale, les détails des contributions (assiette, taux, modalités d'*experience rating*). Chaque État prélève les cotisations, paie les prestations, suit, accompagne et contrôle les bénéficiaires ;
- **Un budget minimum.** Les États sont obligés de consacrer au moins 5,4 % de leur masse salariale (sur la partie du salaire inférieure à un salaire annualisé de 7 000 dollars par salarié<sup>20</sup>) à l'assurance chômage. Ce niveau de dépense est garanti par un crédit d'impôt. Si le budget est inférieur à ce pourcentage, l'État fédéral prélève un impôt différentiel, afin que la dépense publique de l'État atteigne ce seuil minimal de 5,4 % de la masse salariale totale. Ce système dit de *tax credit* rend donc impossible toute concurrence sociale entre États en imposant un seuil commun à tous. L'aléa moral entre États est par conséquent contrôlé par la pression concurrentielle des autres États dans la limite du niveau minimal défini par les exigences du *tax credit*.
- **Une gestion commune au niveau fédéral.** Le gouvernement fédéral vérifie que les systèmes d'assurance chômage mis en place par les États s'inscrivent dans les normes communes. Il garantit les moyens nécessaires à la gestion de ces régimes d'assurance, gère les réserves mises en commun, impose des ajustements aux États dont la situation financière du régime connaît une dérive structurelle, etc.<sup>21</sup>.

16. Lellouch et Sode, 2014.

17. *Social Security Act (1935)*.

18. Federal-state unemployment compensation program.

19. Pour une description détaillée de l'assurance chômage américaine on peut se référer à *Blaustein (1993)*. Pour une synthèse et une comparaison de sa genèse avec les principaux régimes européens voir *Coquet (2013)*.

20. Ce paramètre est un de ceux pour lesquels les États fédérés fixent des conditions supérieures aux obligations fédérales, en fixant des plafonds plus élevés pour le salaire assurable, ce qui élève à la fois les cotisations et les prestations.

21. Notamment les services d'emploi et différents programmes fédéraux d'emploi et de formation (anciens combattants, etc.).

Un fonds permet de financer en partie des mesures exceptionnelles de premier niveau (extensions de droits) en cas de choc asymétrique de faible intensité dans un État. Ce fonds de garantie de l'assurance chômage (*Unemployment Trust Fund*, UTF) est financé par une contribution de 0,6 % de la masse salariale telle que définie ci-dessus. Ce fonds commun empêche ainsi tout transfert permanent en imposant un rééquilibrage des comptes (donc des règles) en cas de déséquilibre permanent. Le coût brut des contributions s'élève à 0,2 % du PIB en temps normal et jusqu'à 1% du PIB pour la période 2008-2009. La participation financière de la caisse commune fédérale est par conséquent limitée en temps normal, ne représentant que 10 % à 15 % des dépenses totales engagées<sup>22</sup>, mais peut atteindre jusqu'à la moitié en cas de crise économique<sup>23</sup>.

**Définition :** Les systèmes de *clawbacks* et *experience ratings* sont les deux principaux mécanismes d'équilibrage budgétaire du fonds d'assurance chômage :

- *Clawback* est un système de récupération fiscale *ex post*. Un État déficitaire à long terme face au système d'assurance chômage doit fournir une contribution additionnelle ;
  - *Experience ratings* est un système de modulation *ex ante* des contributions. La contribution d'un État au fonds dépend de la fréquence ou de la probabilité d'utilisation du fonds fédéral.
- **Des droits supplémentaires ponctuels au niveau fédéral.** En cas de choc durable, symétrique ou asymétrique, des régimes d'extension de droits temporaires, inscrits dans la loi et financés, au moins en partie, par le budget fédéral (donc l'impôt), se déclenchent automatiquement dès que le chômage ou son accélération franchissent des seuils définis. Les États fédérés se voient ainsi proposer un seuil obligatoire ainsi que différents seuils optionnels<sup>24</sup>. En plus de ces mécanismes, des extensions de droits *ad-hoc* peuvent venir s'ajouter, également financées par le budget fédéral, en cas de grave crise (comme après la crise de 2008<sup>25</sup>).
    - **Les chocs asymétriques sont traités** par l'entremise de lignes de trésorerie d'emprunt auprès du Fonds de Garantie (UTF) (cf. ci-dessus), et par des dispositifs temporaires d'extensions de droits co-financés par les États fédérés et le budget fédéral, et par des dispositifs d'extension automatiques financés par le seul budget fédéral ;
    - **Les chocs symétriques sont traités.** Ces chocs engendrant une élévation du chômage durable au niveau local ou fédéral sont traités par les dispositifs d'extensions de droits automatiques, et éventuellement par des dispositifs temporaires d'extension de droits *ad hoc*, votés par le Congrès, financés sur fonds fédéraux.

Les quatre premiers principes se sont avérés si robustes qu'ils n'ont jamais été remis en cause depuis 80 ans, même s'ils ont été perfectionnés par l'ajout progressif des dispositifs d'extension de droits. Les dispositifs d'extension de droit permettent de faire face aux chocs symétriques et asymétriques de plus grande ampleur et de plus longue durée en ciblant particulièrement les chômeurs de longue durée, les individus les plus affectés par les crises économiques. Cette manière de faire permet d'assurer un financement solidaire (par l'impôt) de ces chocs dont la responsabilité n'est imputable au comportement d'aucun agent économique en particulier ni aucun État en particulier, mais est exogène (cycles d'activité, mutations économiques, etc.).

22.

Moro, 2016.

23.

Albrizio, Berganza, et Kataryniuk, 2017.

24.

Augmentation de 13 semaines de la durée des indemnités chômage si :

- Le taux de chômage moyen des chômeurs assurés durant les 13 semaines précédentes est d'au moins 5 %, et est égal à 120 % de la moyenne de ces taux sur la même période de 13 semaines sur les 2 années précédentes (obligatoire) ;
- Le taux de chômage moyen des chômeurs assurés durant les 13 semaines précédentes est d'au moins 6 % (optionnel) ;
- Le taux de chômage moyen de l'ensemble des chômeurs durant les 3 mois précédents est d'au moins 6,5 %, et est égal à 110 % du maximum de ce taux sur la même période de 3 mois lors des 2 années précédentes (optionnel).

Augmentation supplémentaire de 7 semaines de la durée des indemnités chômage si :

- Le taux de chômage moyen de l'ensemble des chômeurs durant les 3 mois précédents est d'au moins 6,5 %, et est égal à 110 % du maximum de ce taux sur la même période de 3 mois lors des 2 années précédentes (optionnel).

25.

14 semaines supplémentaires dans les États où le taux de chômage ajusté des variations saisonnières était au moins égal à 6,0 %, 9 semaines supplémentaires dans les États où le taux de chômage ajusté des variations saisonnières était au moins égal à 7,0 %, et 10 semaines supplémentaires dans les États où le taux de chômage ajusté des variations saisonnières était au moins égal à 9,0 %.

Malgré un budget fédéral limité à moins de 0,5 % du PIB, l'assurance chômage permet ainsi une stabilisation importante avec une réduction de 18 % des fluctuations du PIB<sup>26</sup>. En outre, le système d'extension fédéral de la durée des indemnités réduit à lui seul 8 % de ces fluctuations, soit près de la moitié de la stabilisation totale.

### Diversité des systèmes d'assurance chômage au sein des États-Unis et de l'UE

Le système d'assurance chômage américain se caractérise par des standards minimaux qui laissent cependant une forte autonomie aux États fédérés, tout en les responsabilisant sur leurs choix, ce qui permet le maintien d'une diversité dans les modalités d'assurance chômage. Les caractéristiques des assurances chômage des États américains sont de ce fait souvent bien plus similaires entre-elles que celles des systèmes d'assurance chômage européens.

Les systèmes d'assurance chômage utilisent des règles complexes, tant les objectifs sont multiples<sup>27</sup>. On résume ici la diversité des systèmes par trois indicateurs : le taux de remplacement réglementaire, le taux de couverture et enfin la durée d'indemnisation, qui s'avère l'indicateur le plus hétérogène. Cependant, une comparaison internationale même réduite à ces trois indicateurs est limitée par la complexité des systèmes sociaux nationaux et la diversité des situations auxquelles ils répondent. Ainsi le taux de remplacement ne prend pas nécessairement en compte l'ensemble des transferts sociaux reçus par un chômeur, ce qui peut fortement biaiser les comparaisons.

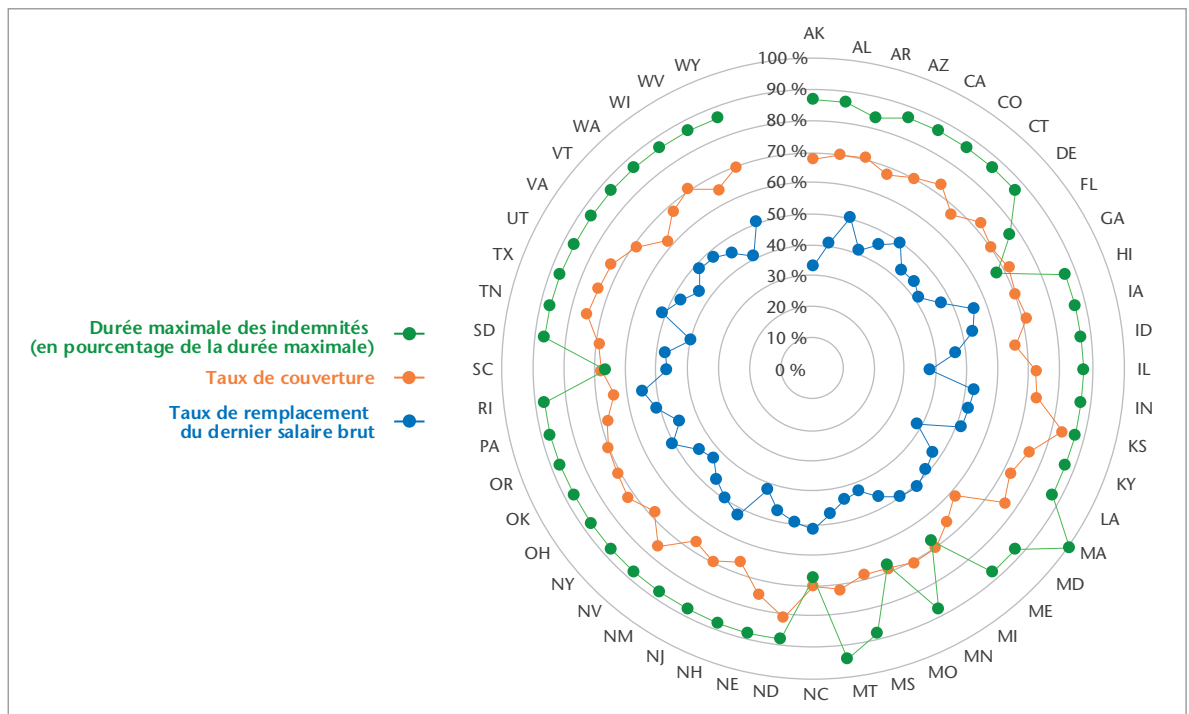
26.

Vroman, 2010.

27.

Pour le cas français, voir par exemple la discussion de la dégressivité des allocations chômage par Bruno Coquet (2016).

Graphique 1. Principaux indicateurs des systèmes d'assurance chômage des États américains en 2011

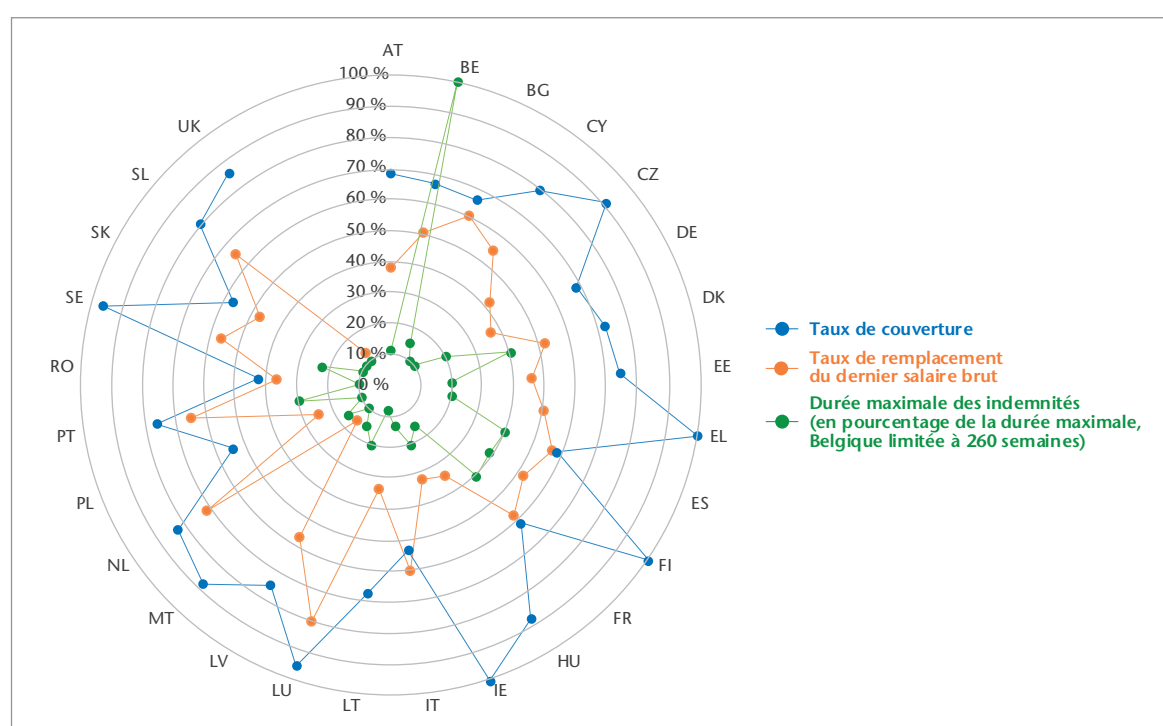


Source : United States Department of Labor, *Unemployment Insurance Chartbook*, Employment and Training Administration (ETA).

Comme le montre le graphique 1, les standards fédéraux minimaux n'empêchent pas d'observer une forte hétérogénéité des paramètres d'assurance-chômage parmi les États fédérés. C'est le système du *tax credit* qui, en fixant une obligation de moyens,

mais peu d'obligations en termes de modalités, permet de laisser ces marges de manœuvre aux États fédérés. Le taux de remplacement du dernier salaire assuré brut est ainsi assez hétérogène, avec un taux variant de 33 % en Alaska à 55 % à Rhode Island et à Hawaï. Le taux de couverture, défini comme le rapport entre le nombre d'employés couverts par l'assurance chômage et la population active, varie plus : de 61% de la population active dans le Maryland à 82 % au Kansas. Néanmoins, la plupart des États ont un taux proche de la moyenne de 70 % de la population active. Enfin, bien qu'assez courte hors périodes d'extension, la durée maximale des indemnités chômage est très homogène aux États-Unis, avec seulement 6 États présentant une durée maximale inférieure à 26 semaines (20 semaines en Géorgie, Mississippi, Missouri, Caroline du Nord, Caroline du Sud, 23 semaines en Floride, et 25 semaines en Arkansas) et 2 États avec des durées maximales supérieures (28 semaines au Montana, 30 semaines au Massachussets).

Graphique 2. Principaux indicateurs des systèmes d'assurance chômage des États membres de l'UE en 2010



Source : Social Policy Indicator Database (SPIN).

En l'absence de lignes directrices communes d'assurance chômage, les systèmes nationaux d'assurance chômage divergent de manière bien plus importante en Europe. Cette divergence est aussi le reflet d'un arbitrage entre l'assurance chômage et d'autres formes de soutien apportées aux revenus des chômeurs, et la manière donc ils sont financés : allocations logement, fiscalité, etc. Ainsi, le taux de remplacement réglementaire de l'assurance chômage va de 16 % à Malte à 80 % au Luxembourg, mais le taux de remplacement effectif (compte tenu des niveaux de salaires, plafonds, cotisations, etc.) est beaucoup moins hétérogène, et la variance est radicalement amoindrie dès que l'on incorpore tous les transferts sociaux et fiscaux dans le revenu des chômeurs.

Les systèmes européens sont de véritables systèmes d'assurance, qui sont plus « généreux » en termes de durée potentielle des droits, et complétés par des systèmes de transferts sociaux inexistants aux États-Unis, ce qui leur permet de couvrir à la fois les cycles d'activité et le chômage de très longue durée.

En définitive, si les systèmes d'assurance chômage présentent une plus grande diversité en Europe qu'aux États-Unis, l'expérience américaine montre que la mise en place d'un système d'assurance chômage fondé sur le mécanisme incitatif du *tax credit* permet l'établissement de standards minimaux tout en laissant une autonomie aux États. La comparaison entre les États-Unis et l'Union européenne montre donc qu'une assurance chômage commune est possible malgré les différences nationales, et que ce système commun peut garantir une convergence vers le haut des systèmes nationaux via des mécanismes fiscaux incitatifs similaires aux *tax credit*, tout en respectant le principe de subsidiarité.

## Quelle assurance chômage européenne ?

Tous ces analyses convergent pour préférer un modèle de réassurance chômage au niveau européen. Les États seraient en charge de l'assurance chômage en période « normale » tandis que le niveau européen contribuerait au financement de l'assurance chômage pour des chocs importants. Il reste à préciser les éléments principaux d'un tel système.

### Définition des mécanismes clés

#### Quel seuil de déclenchement ?

Le paramètre essentiel à définir pour un mécanisme de réassurance est l'indicateur retenu pour le seuil de déclenchement. Si l'*output gap* apparaît *a priori* comme recevable, ses révisions fréquentes et son caractère peu lisible lui font préférer le taux chômage qui possède une définition internationale établie et est plus immédiatement compréhensible<sup>28</sup>. En outre, afin d'obtenir un stabilisateur automatique répondant de manière efficace aux chocs temporaires, il est préférable de choisir le chômage de courte durée uniquement, afin d'exclure le chômage de longue durée, aux causes plus structurelles.

Le critère retenu est ainsi la moyenne des taux de chômage de courte durée corrigés des variations saisonnières sur les 10 années précédentes, ce qui permet d'établir un compromis entre les considérations cycliques, qui nécessitent un certain horizon de comparaison pour permettre un déclenchement rapide, et l'exclusion du chômage structurel<sup>29</sup>.

Cependant, comme le graphique 3 le met en évidence, niveaux et variations du taux de chômage de courte durée sont fortement corrélés. Il faut donc introduire une correction d'échelle dans le seuil de déclenchement retenu. En effet, les écarts-types vont de 0,3% de la population active en Belgique pour un taux moyen de 4,1% à un écart-type 2,6% en Lettonie pour un taux moyen de 7,2 %.

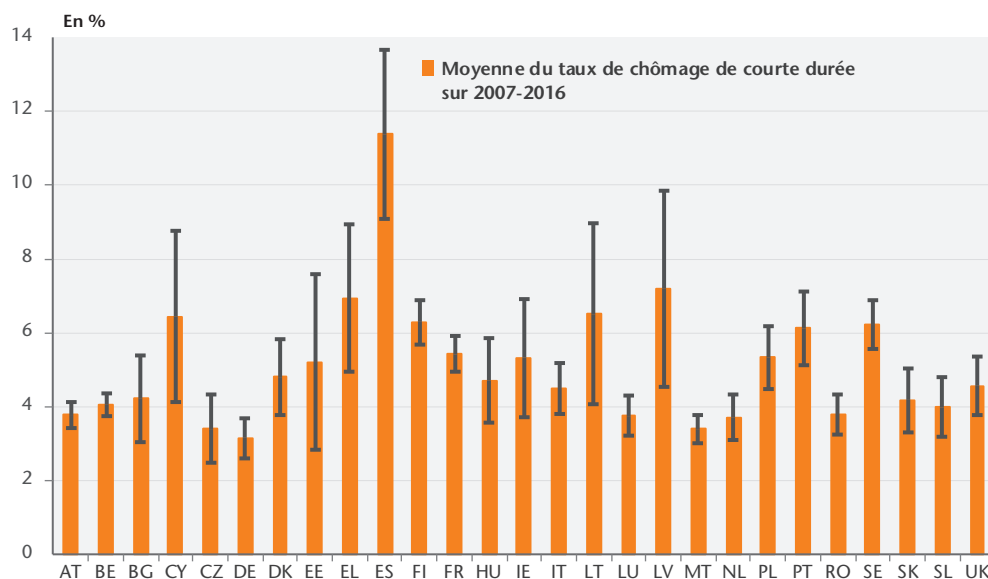
Cette correction est obtenue en définissant l'activation de la réassurance par une déviation du taux de chômage de courte durée de la moyenne des 10 années précédentes supérieure ou égale à un multiple de l'écart-type sur les mêmes 10 dernières années de l'État membre considéré. La définition du seuil d'activation permet ainsi de mieux tenir compte des caractéristiques des marchés du travail de chaque État membre, avec une valeur adaptée à chacun, de manière similaire aux seuils d'extension automatiques des droits américains. Ce seuil de déclenchement permet ainsi d'obtenir un système réactif aux différents chocs économiques pouvant affecter l'UE tout en évitant l'écueil d'une utilisation permanente du système d'assurance européen par certains États membres.

28.  
Beblavý, 2017.

29.  
Beblavý, Lenaerts et Marconi, 2017.



Graphique 3. Moyenne et écart-type du taux de chômage de courte durée de 27 États membres de l'UE sur 2007-2016



Source : Eurostat, calculs des auteurs.

### Quels mécanismes de financement ?

Le financement du mécanisme de réassurance pourra se faire par des contributions annuelles de chaque État membre égales à 0,1 % de leur PIB à un fonds européen. De plus, les contributions d'un État membre pourront être arrêtées une fois son excédent net vis-à-vis du fonds supranational égal à 0,5 % de son PIB, avant de reprendre si cet excédent venait à diminuer. Ainsi, le fonds pourra éventuellement accumuler un excédent, ce qui permettra de faciliter sa viabilité sans capacité d'émission de dette. De plus, des versements directs par les États membres plutôt que la mise en place d'une cotisation salariale européenne laisse plus d'autonomie aux gouvernements nationaux, tout en évitant la potentielle image négative que pourrait avoir la mise en place d'une cotisation salariale supplémentaire.

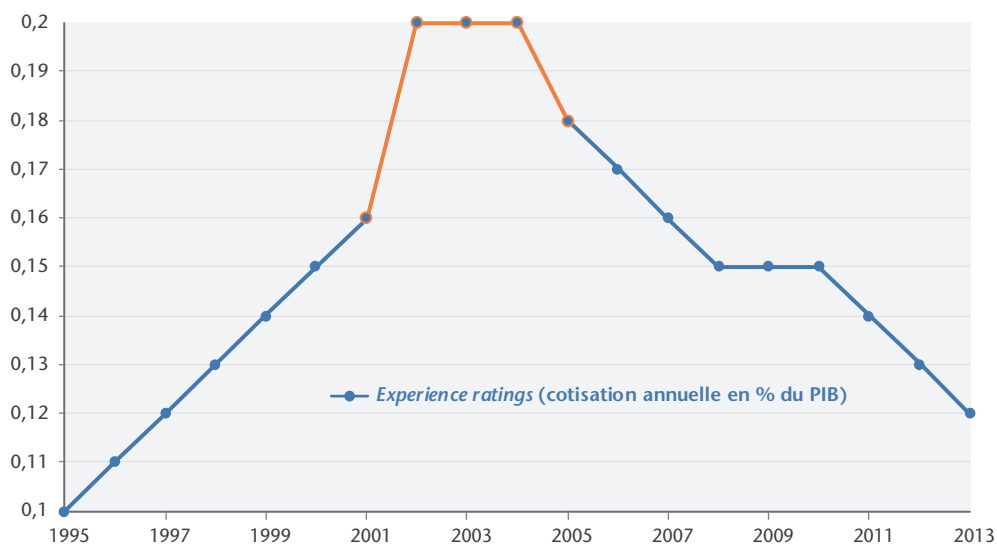
Des *experience ratings* sont en outre définis par un coefficient appliqué aux contributions annuelles de 0,1 % du PIB de chaque État membre de  $1 + 0,1 \times \text{nombre d'utilisations sur les 10 dernières années}$ , afin de pénaliser une utilisation trop fréquente du programme. De fait et en fonction de l'*experience rating*, les cotisations annuelles sont comprises entre 0,1% et 0,2 % du PIB de chaque pays. Des *clawbacks* consisteraient en un doublement des contributions, au niveau maximal de 0,2 % du PIB, un montant similaire aux pénalités prévues par le pacte de stabilité, dès que le déficit net vis-à-vis du fonds supranational dépasse 1% du PIB de l'État membre en question pendant 3 années consécutives. Ces mécanismes opèreraient jusqu'à ce que le déficit revienne à moins de 1 % du PIB.

Un exemple illustratif de l'effet sur les cotisations annuelles des États membres entre 1995 et 2013 est présenté avec le graphique 4.

En effet, dans cette situation le pays fictif A reçoit des fonds de 1995 à 2002, d'où la hausse linéaire de ses cotisations de 1995 à 2001 due aux *experience ratings*. Cependant, on suppose qu'en 2002, le déficit net vis-à-vis du fonds supranational a été supérieur à 1 % en 1999, 2000 et 2001. Les *clawbacks* sont alors activés d'où le passage brutal à une cotisation de 0,2% du PIB en 2002. Les *clawbacks* ne sont désactivés qu'en 2005, année où l'on suppose que le déficit est revenu à moins de 1 %. Le pays A ne

recevant plus de paiements entre 2003 et 2007, on observe une diminution linéaire du taux de cotisation due aux *experience ratings*. On suppose ensuite que A reçoit des paiements en 2008 et 2009, d'où le taux constant de cotisation entre 2007 et 2009, avant de reprendre une diminution linéaire, du fait une fois encore des *experience ratings*.

Graphique 4. Illustration de l'effet des *experience ratings* et *clawbacks* sur les cotisations annuelles



Source : Calculs des auteurs.

Une capacité d'endettement autonome d'un système européen d'assurance chômage serait un puissant outil de stabilisation conjoncturelle dans la zone euro. Cependant, face à la difficulté *politique* d'un mécanisme d'émission de dette par le fonds supranational, la soutenabilité du fonds en cas de déficit net à la fin d'une année peut être assurée par une contribution extraordinaire de chaque État membre proportionnelle à son PIB afin d'assurer l'équilibre financier du fonds.

### Un premier ordre de grandeur : une assurance chômage vue comme un stabilisateur macroéconomique

La littérature maintenant foisonnante sur l'assurance chômage européenne permet de déterminer ses effets macroéconomiques de premier ordre. On s'appuie ici surtout sur les travaux récents de Dolls et Lewney<sup>30</sup>. Ces derniers utilisent la méthode développée par Dolls *et al.*<sup>31</sup> qui permet de simuler rétrospectivement les effets microéconomiques et macroéconomiques de la mise en place d'une réassurance chômage dans la zone euro depuis 1995. Néanmoins, leur approche a le défaut de considérer l'assurance chômage uniquement sous l'angle d'un stabilisateur automatique versant des fonds directement aux États membres de la zone euro. Ainsi, ces fonds sont supposés être versés directement aux chômeurs, et non utilisés par les États pour réduire leur déficit par exemple, mais sans étudier ni les modalités pratiques de versements aux chômeurs ni l'intégration du système d'assurance européen au sein des systèmes nationaux. Cependant, leurs résultats illustrent le potentiel stabilisateur d'une assurance chômage européenne, avec des ordres de grandeur comparables aux mécanismes d'extension des droits américains.

En particulier, la mise en place d'une assurance chômage européenne, selon les paramètres retenus<sup>32</sup>, aurait ainsi amorti la diminution de 4,5 % du PIB au plus fort de

30. Dolls et Lewney, 2017.

31. Dolls, Fuest, Neumann et Peichl, 2016.

32. Réassurance avec un seuil de déclenchement fixé à 2 ; 1 ; ou 0,1 points de pourcentage, assurance *top-up* sans seuil de déclenchement complétant les assurances chômage nationales.

la crise économique en 2009, de 0,07 % (seuil de déclenchement à 2 points de pourcentage) à 0,21 % (seuil de déclenchement à 0,1 points de pourcentage) du PIB. On constate ainsi que la présence de seuils de déclenchement élevés entraînent une utilisation trop réduite de la réassurance pour avoir un effet macroéconomique important. Un seuil de déclenchement relativement bas à 0,1 point de pourcentage permet ainsi une stabilisation comparable au système américain d'extension des droits, malgré l'absence de capacité d'endettement. En outre, un système d'assurance chômage de type *top-up* permet tout de même une stabilisation significative, ce qui constitue une piste intéressante pour une meilleure complémentarité du système européen avec les systèmes nationaux.

Au niveau de la zone euro un coût brut de l'ensemble des transferts vers le fonds supranational assez réduit et compris entre 0,03 % (seuil de déclenchement à 2 points de pourcentage) et 0,14 % du PIB sur la période 1995-2013 (*top-up*), ce qui constitue entre 2 % et 8 % des dépenses nationales d'assurance chômage<sup>33</sup>. Les *clawbacks*, *experience ratings* et autres mécanismes de solvabilité font ainsi preuve de leur efficacité avec la présence d'un surplus accumulé en 2013, ou d'un déficit réduit en cas de possibilité d'émission de dette sans seuil de déclenchement. De plus, ces dispositifs permettent de limiter fortement les transferts entre États membres.

33.

1,8 % du PIB de la zone euro en moyenne sur 2006-2014 (Eurostat).

### Mise en place de la réassurance européenne

La création d'un système de réassurance européen pourrait se faire de la manière suivante, en visant une mise en place avant 2025. Tout d'abord, avec un acte légal fondé sur l'article 352 (1) du TFUE (Traité de fonctionnement de l'Union européenne), qui serait suivi d'amendements constitutionnels des États membres, ce qui devrait poser peu de difficultés, à l'exception d'un recours probable devant la Cour constitutionnelle en Allemagne, et d'un référendum possible au Danemark. Cette étape durerait au moins 18 mois.

Il sera ensuite nécessaire de créer un fonds supranational ou une agence chargée de gérer les fonds européens. Néanmoins, le personnel supranational et le personnel national devront être formés, ce qui prendra au moins 12 mois. De plus, il apparaîtra la nécessité du choix d'une date de référence pour les *experience ratings* et un éventuel seuil de déclenchement. Un choix raisonnable pourrait être par exemple le début du processus législatif de mise en œuvre de l'assurance chômage européenne ■

### Bibliographie

- Abraham A., J. B. D. S., Marimon, R. et Mayr, L., 2017, *On the Design of a European Unemployment Insurance Mechanism*.
- Albrizio S., Berganza, J. C. et Kataryniuk, I., 2017, « Federal unemployment insurance in the United States », *Economic Bulletin*, juin.
- Alcidi C., M. Barslund, M. Busse, F. Nicoli, L. Ludolph et G. Thirion, 2016, « Additional effects of a European Unemployment Benefit Scheme », CEPS.
- Alcidi C., Mikkel Barslund, Mathias Busse et Francesco Nicoli, 2016, « Will a European unemployment benefits scheme affect labour mobility? », *CEPS Special Report*, n° 152.
- Allegre G., Antonin C., Blot C., Creel J., Ducoudré B., Hubert P. et Saussay A., 2016, « The Elusive Recovery », Sciences Po.
- Andor L., 2014, « Basic European Unemployment Insurance – The best way forward in strengthening the EMUs resilience and Europe's recovery », *Intereconomics*, 49(4) : 184-189.

- Andor L., 2016, « Towards shared unemployment insurance in the euro area », *IZA Journal of European Labor Studies*, 5(1) : 1-15.
- Auerbach A. J. et Gorodnichenko Y., 2012, « Fiscal multipliers in recession and expansion », In *Fiscal Policy after the Financial crisis*, University of Chicago press, pp. 63-98.
- Auray S., & Fuller D. L., 2015, *L'assurance chômage aux États-Unis*, Presses de Sciences Po.
- Autor D. H., Dorn D., & Hanson G. H., 2016, « The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade », *Annual Review of Economics*, (8) : 205-240.
- Barslund M., Buss M., Schwarzwälder J., 2015, « Labour Mobility in Europe: An untapped resource? », *Ceps Policy Brief*, pp. 1-6.
- Beblavý M., G. Marconi et I. Maselli, 2015, « A European Unemployment Benefit Scheme – The rationale and the challenges ahead », *CEPS Special Report*, n° 119, CEPS, Bruxelles.
- Beblavý M., 2017, « Feasibility and added value of a European Unemployment benefits scheme », *CEPS Research Report*, 10 février.
- Beblavý M., K. Lenaerts et G. Marconi, 2017, « Design of a European Unemployment Benefit Scheme », *CEPS research report*, CEPS, Bruxelles, 21 février.
- Beblavý, M., D. Gros et I. Maselli, 2015, « Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes », *CEPS Working Document*, n° 401, CEPS, Bruxelles.
- Bénassy-Quéré A., X. Ragot, 2015, « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro », *Notes du conseil d'analyse économique*, 21 mars.
- Bénassy-Quéré A., Giavazzi F., 2017, « Europe's Political Spring: Fixing the Eurozone and Beyond », *CEPR Press*, mai.
- Bénassy-Quéré A. et A. Keogh, 2015, « Une assurance chômage européenne ? », *Focus du CAE*, n° 7.
- Benassy-Quere A., Ragot, X., & Wolff, G., 2016, « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Notes du conseil d'analyse économique*, (2) : 1-12.
- Blanchard O., & Leigh D., 2012, « Are we underestimating short-term fiscal multipliers », *World Economic Outlook*.
- Blaustein S., 1993, *Unemployment Insurance in the United States. The First Half Century*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Brandolini A., Carta F., & D'Amuri F., 2016, « A Feasible Unemployment-Based Shock Absorber for the Euro Area », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(5) : 1123-1141.
- Carroll C. D., Slacalek J., Tokuoka K., & White M. N. (2017). « The distribution of wealth and the marginal propensity to consume », *Quantitative Economics*, forthcoming.
- Cerutti M. (2013), « Automatic Stabilizers for the Eurozone: Pros and Cons of a European Unemployment Benefit Scheme. Assessing the impact of an EMU UBS on diverse national benefit systems: (To what extent) Do we need common eligibility rules? », *Business Europe Speaking notes*.
- Chetty R., 2008, « Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance », *Journal of political Economy*, 116(2) : 173-234.
- Claeys G., Darvas Z. et Wolff G., 2014, « Benefits and drawbacks of European unemployment insurance », *Bruegel Policy Brief*, 2014/06.
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Editions L'Harmattan, Paris.
- Coquet B., 2016, « Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ? », *OFCE Policy Brief 4*, octobre.

- Chodorow-Reich G., & Karabarbounis L., 2016, « The limited macroeconomic effects of unemployment benefit extensions », *National Bureau of Economic Research working paper*, n° w22163.
- De Crombrugge A., 2014, *European Unemployment Benefit Expenditure Solidarity*, Papier présenté à Progressive Economy Annual Conference, Bruxelles, Belgique.
- Dullien S., 2007, « Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area Can Learn from the United States' Unemployment Insurance », *Working Paper FG, 1*, German Institute for International and Security Affairs (SWP), Berlin.
- Dullien S., 2013, *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, mimeo présenté à la Commission européenne (DG EMPL), version corrigée.
- Dullien S., 2014, « Preventing permanent transfers under a European Unemployment Insurance: Can a claw-back mechanism be the answer? », présentation à la conférence *Economic shock absorbers for the Eurozone: Deepening the debate on automatic stabilisers*, Bruxelles, 20 juin.
- Dolls M., 2016, « Chances and risks of a European unemployment benefit scheme », *ZEW policy briefs*, n° 7/2016, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung / Center for European Economic Research.
- Dolls M., C. Fuest D. Neumann et A. Peichl, 2016, « An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data », version révisée de *CESifo Working Paper*, n° 5581, CESifo, Munich.
- Dolls M., & Lewney R., 2017, *Backward-looking analysis*, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte.
- Esser I., Ferrarini T., Nelson K., Palme J., & Sjöberg O., 2013, *Unemployment Benefits in EU Member States*.
- ETUC Executive Committee, 2015, *Completing Economic and Monetary Union: Rebalancing European Economic Governance* (ETUC position).
- Farhi E., & Werning I., 2012, « Fiscal unions », *National Bureau of Economic Research working papers*, n° w18280.
- Fattibene Daniele, 2015, « Creating a Union with a 'Human Face': A European Unemployment Insurance », *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers*, n° 15/13.
- Ferrero A., 2009, « Fiscal and monetary rules for a currency union », *Journal of International Economics*, février, 77 (1) :1-10.
- Gros D., 2014, « A fiscal shock absorber for the Eurozone? Insurance with Deductible », *Intereconomics*, 49 (4) :199-203.
- Gros D., 2016, « The Stabilisation Properties of a European Unemployment Benefit Scheme », CEPS.
- Italianer A. et Vanheukelen M., 1993, « Proposals for Community stabilization mechanisms: Some historical applications », *European economy*, 5(93) : 493-510.
- Jara H. X. et Sutherland H., 2014, « The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes », *Euromod Working Paper Series*, EM5/14.
- Juncker J. C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. et Schulz, M., 2015, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*.
- Kenen P., 1969, « The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View », in R. A. Mundell et K. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago University Press.
- Lellouch T. et Sode A., 2014, « An unemployment insurance scheme for the euro area », *Trésor-Economics*, n° 132.

- Lenaerts K., Paquier F. et Simonetta S., 2017, « Unemployment Insurance in America: A model for Europe? », *CEPS Policy Insights*, n° 2017/23, juin.
- Leschke J., 2015, *Recent trends and reforms in unemployment benefit coverage in the EU*, European Commission – Social Situation Monitor, Seminar on coverage of unemployment benefits.
- MacDougall D., D. Biehl, A. Brown, F. Forte, Y. Fréville, M. O’Donoghue et T. Peeters, 1977, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European integration – Volume I: General Report*, European Commission, Bruxelles.
- Maggio M. D. et Kermani A., 2016, « The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer », *National Bureau of Economic Research working paper*, n° w22625.
- Marjolin R., F. Bobba, H. Bosman, G. Brouwers, L. Camu, B. Clappier, I. Foighel, F. Forte, H. Giersch, P. Lynch, D. MacDougall, H. Markmann, F. Peeters, A. Shonfield et N. Thysegen, 1975, *Report of the Study Group ‘Economic and Monetary Union 1980’*, European Commission, Bruxelles.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2015, *European Unemployment Insurance Scheme*.
- Moro D., 2016, *For a Federal European Unemployment Insurance Scheme*, UEF Reflection paper.
- Obstfeld M., 2013, *Finance at center stage: some lessons of the euro crisis*.
- O’Leary C. J. et Barnow, B. S., 2016, *Lessons from the American Federal-State unemployment insurance system for a European unemployment benefits system*.
- United States Department of Labor, *Unemployment Insurance Chartbook*, Employment and Training Administration (ETA).
- Vandenbroucke F., C. Luigjes, D. E. Wood et K. Lievens, 2016, *Institutional Moral Hazard in the Multi-tiered Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits and Activation: A Summary of Eight Country Case Studies*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Vetter S., 2014, *Stabilization, solidarity or redistribution?*, Deutsche Bank Research Briefing on European Integration, Deutsche Bank, Frankfurt am Main, 25 novembre.
- Vroman W., 2010, *The Role of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer during a Recession*, Urban Institute, Washington, DC.

**Pour citer ce document** : Léo Aparisi de Lannoy et Xavier Ragot, « Une (ré) assurance chômage européenne », *OFCE policy brief* 28, 30 novembre.

Directeur de la publication Xavier Ragot  
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur  
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre  
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

[www.ofce.sciences-po.fr](http://www.ofce.sciences-po.fr)  @ofceparis