

Assurance chômage sur l'ensemble de la zone euro : projet inutile, souhaitable ou indispensable ?

Ferdinand Fichtner¹

Introduction

L'Union économique et monétaire (UEM) est toujours aux prises avec sa crise la plus sévère depuis l'introduction de la monnaie commune dans les années 1990. Alors que les tensions sur les marchés financiers ont significativement baissé ces derniers temps, la situation économique demeure difficile dans plusieurs pays. Les conditions économiques sont particulièrement rudes dans les pays tels que l'Espagne, l'Italie, le Portugal ou la Grèce, où les entrées de capitaux préalables à la crise ont créé des surcapacités massives dans certains secteurs – que ce soit le logement en Espagne ou le secteur public en Grèce. Depuis la crise financière mondiale de 2008-2009, une inversion des flux de capitaux s'est produite : les pays antérieurement attractifs – y compris ceux actuellement en crise – ont connu des sorties considérables de capitaux, et sont confrontés à la nécessité de réduire les surcapacités financées auparavant par des entrées de capitaux. Cette situation a entraîné une détérioration substantielle des conditions du marché du travail et une très forte aggravation de la situation sociale et politique dans certains des pays en crise. Alors que la Banque centrale européenne (BCE) a contribué de manière significative au redressement des marchés financiers, les capacités de la Banque centrale à faire face aux circonstances économiques difficiles des pays en crise sont limitées.

1. DIW Berlin, ffichtner@diw.de. Cette contribution est basée sur des travaux antérieurs menés par et avec Sebastian Dullien, HTW Berlin. Voir Dullien et Fichtner (2013). L'auteur tient à remercier un *referee* anonyme pour ses commentaires utiles.

Si les monnaies avaient été diverses (et les taux de change flexibles), les banques centrales autonomes de chaque pays auraient réagi de façon indépendante aux déséquilibres naissants. Une banque centrale espagnole indépendante aurait, par exemple, probablement augmenté les taux d'intérêt beaucoup plus tôt que la Banque centrale européenne commune ne l'a fait, rendant le pays moins attractif pour les investissements dans le logement espagnol, calmant de ce fait la surchauffe de ce secteur. Au contraire, une banque centrale allemande indépendante aurait probablement gardé les taux de sa politique monétaire plus bas que ce qui a été choisi par la BCE, et offert de la sorte un stimulus expansionniste à une économie allemande qui avait connu une décennie atone. Ainsi, l'absence de politiques monétaires autonomes a-t-elle contribué à l'accumulation des déséquilibres dans l'Union monétaire – et l'absence de politique monétaire indépendante rend plus difficile de remédier à la situation actuelle.

Une littérature fournie atteste qu'une union monétaire doit aller de pair avec une forte coopération en matière de politique budgétaire entre États membres. La politique monétaire n'étant pas à même de réagir à l'évolution de chaque pays, la politique budgétaire est le moyen privilégié pour stabiliser les fluctuations économiques et compenser – du point de vue national – la politique monétaire trop restrictive ou trop expansionniste de la banque centrale supranationale. Dans une telle situation, la création d'un mécanisme de transfert budgétaire peut soutenir les institutions nationales de politique budgétaire dans l'accomplissement de leur objectif de stabilisation macroéconomique, car il offre aux décideurs nationaux plus de marge pour répondre à une conjoncture économique faible par une politique monétaire expansionniste.

Il est dès lors logique que les débats politiques récents en Europe intègrent des appels à renforcer la coordination de la politique budgétaire et à mettre en place un mécanisme de transfert financier². Par exemple, le rapport fait au Conseil européen de décembre 2012, « Vers une véritable Union économique et monétaire » (Rapport Van Rompuy, Conseil européen 2012), en appelle à un cadre budgétaire

2. Les documents de politique récents recourent généralement au terme « capacité financière », afin d'éviter le terme politiquement chargé de « transfert budgétaire ».

intégré en vue d'assurer une politique budgétaire saine, éventuellement combinée à une certaine forme de solidarité financière.

La présente contribution décrit un système de transfert budgétaire européen qui prendrait la forme d'un régime européen d'assurance chômage pour les chômeurs de courte durée. Ce régime possède quelques atouts par rapport à d'autres formes de systèmes de transferts budgétaires. En mettant l'accent sur le chômage, ce régime assure un lien automatique entre les versements et la situation conjoncturelle d'un État membre, ce qui rend le système relativement résistant à la manipulation politique. En outre, ce dispositif devrait très probablement éviter une situation dans laquelle certains pays deviennent systématiquement des bénéficiaires ou contributeurs nets ; le risque d'effectuer des transferts permanents vers quelques pays donnés est dès lors faible. Un régime européen d'assurance chômage permet d'atténuer efficacement les déséquilibres cycliques au sein de l'Union monétaire sans grand coût administratif supplémentaire. Un tel système pourrait donc devenir un élément stabilisateur important pour les États membres de l'UEM et de l'Union européenne dans son ensemble.

Cette contribution est structurée comme suit : la section 1 explique de manière plus détaillée pourquoi un système de transfert budgétaire constitue un complément utile à l'intégration monétaire. La section 2 développe le concept de régime européen d'assurance chômage. La section 3 met en évidence ses avantages par rapport à d'autres formes de programmes de transferts budgétaires et analyse les risques associés à l'introduction d'un tel système. La section 4 se penche sur les effets redistributifs de ce système. Les effets sur les revenus disponibles des ménages sont étudiés et des conclusions tirées en ce qui concerne le soutien politique qui pourrait être apporté au régime proposé. Enfin, la dernière section contient des observations finales.

1. La nécessité de transferts budgétaires dans une union monétaire

Selon la théorie dite de la « zone monétaire optimale » (OCA – *Optimum Currency Area*), ce pan de la littérature macroéconomique initié par Mundell (1961), le problème central de l'intégration monétaire est le suivant : la politique monétaire unifiée d'une banque centrale

supranationale ne peut pas prendre en compte les fluctuations économiques propres à chacun des pays membres de l'union monétaire. Les taux d'intérêt, en particulier, sont fixés par la banque centrale en fonction des conditions économiques moyennes de l'union monétaire. Plus précisément, la banque centrale n'a pas la possibilité de stimuler l'économie par des taux d'intérêt bas dans une partie de l'union, tout en ralentissant l'évolution économique par un taux élevé dans d'autres régions. Les fluctuations du cycle économique dans les pays membres de l'union monétaire y seront donc, en général, plus volatiles que dans le cas où la politique monétaire est indépendante. Ainsi, par exemple, la situation du marché du travail – à savoir le taux de chômage – peut devenir moins stable que dans un régime à taux de change flexibles.

Avec la création de l'Union monétaire européenne, le problème théorique est devenu évident dans la pratique : au lieu d'entrer dans une phase de convergence, les économies des États membres de l'UEM ont commencé à diverger. L'existence d'une union monétaire a contribué à cette divergence. Pour les pays à croissance rapide et aux prises avec une inflation forte (comme l'Espagne, pour la plus grande partie de la décennie précédente), la politique monétaire était trop expansionniste et a contribué à une surchauffe de l'économie et à un renforcement des pressions inflationnistes. Au contraire, les États membres en récession et connaissant une inflation faible (l'Allemagne, durant la même période) ont dû subir la politique trop restrictive pour eux de la Banque centrale européenne, qui a résulté en une croissance durablement faible et une augmentation du chômage³. La question de savoir si des mécanismes de stabilisation supplémentaires sont nécessaires pour compenser l'absence d'une politique monétaire stabilisatrice est donc largement débattue⁴.

-
3. La littérature traditionnelle en matière d'OCA insiste sur la mobilité de la main-d'œuvre entre les pays membres comme dispositif de stabilisation (Mundell 1961) ; l'idée spécifiquement défendue est que l'intégration des marchés du travail peut conduire à des mouvements de main-d'œuvre stabilisateurs entre des pays confrontés à un chômage élevé et d'autres connaissant une situation économique meilleure. Le coût – en termes de chômage – du renoncement à une politique monétaire stabilisatrice peut ainsi être réduit en augmentant la mobilité de la main-d'œuvre entre pays.
 4. Voir Fichtner (2008) pour un aperçu des termes traditionnels et plus récents du débat sur les coûts, les avantages et les conditions de l'intégration monétaire.

L'utilisation par les gouvernements nationaux d'une politique budgétaire anticyclique aurait pu constituer un instrument évident de stabilisation de l'évolution économique. Malheureusement, l'efficacité de la politique budgétaire en matière de stabilisation de l'économie – déjà assez limitée en général, du fait de décalages temporels – est encore plus entravée dans une union monétaire par un problème d'incitants. Le haut degré d'intégration commerciale de la zone euro conduit à une « fuite » de la relance budgétaire dans les pays voisins puisqu'une partie importante du revenu généré par la relance se voit dépensée en produits importés (Goodhart et Smith 1993), ce qui rend la politique budgétaire comparativement peu attrayante dans l'Union monétaire. Facteur aggravant, la flexibilité des politiques budgétaires nationales est limitée par les règles européennes applicables aux budgets nationaux, tels que le Pacte de stabilité et de croissance. La marge de manœuvre des gouvernements nationaux en matière de politique budgétaire de stabilisation est donc réduite.

Dans ce contexte, il semble souhaitable que l'intégration monétaire aille de pair avec une forte coordination des politiques budgétaires, qui garantisse que les gouvernements nationaux utilisent bien leurs politiques budgétaires pour stabiliser leurs économies respectives. En outre, ces gouvernements doivent disposer de suffisamment de marge de manœuvre budgétaire pour le faire. Kenen (1969) affirme, dans une première contribution à la littérature en matière d'OCA, que les systèmes supranationaux de transfert financier peuvent s'avérer utiles à cet égard. En particulier, les transferts budgétaires entre pays membres sont susceptibles de fournir aux gouvernements des pays en récession une marge de manœuvre supplémentaire pour mener une politique budgétaire anticyclique. Idéalement, un tel système de transfert serait conçu de manière à ce que les gouvernements des pays connaissant une bonne situation économique aient à contribuer plus au système. Leur capacité à mettre en œuvre des mesures budgétaires expansionnistes en serait réduite, mais celles-ci devraient être inutiles dans une telle situation⁵. Des données historiques présentées par Bordo *et al.* (2011) attestent que les programmes supranationaux de transfert constituent l'une des composantes essentielles du succès des unions monétaires –

5. Un aperçu détaillé des programmes de transferts budgétaires au sein de l'union monétaire est fourni par von Hagen et Wyplosz (2008).

par exemple, celles des grands pays fédéraux comme les États-Unis ou l'Allemagne.

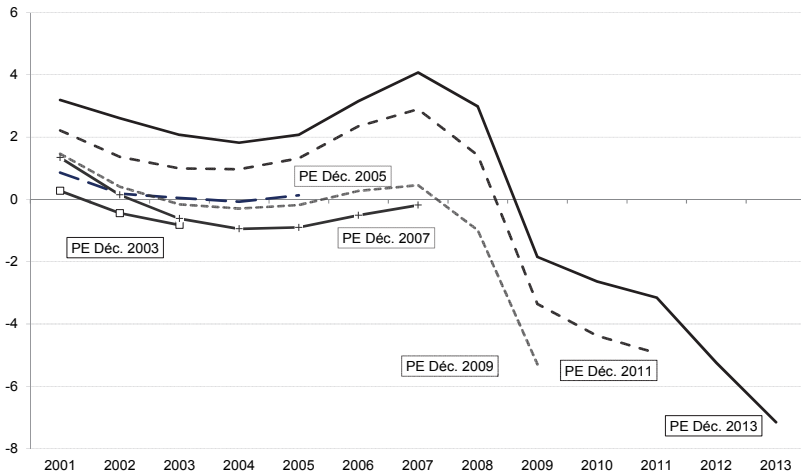
La nécessité d'un tel mécanisme pour l'Europe avait déjà été soulignée par Delors (1989). Plusieurs propositions ont été émises à cet effet⁶. Un certain nombre d'entre elles plaident en faveur de la mise en place d'un fonds européen permettant des transferts entre gouvernements nationaux des États membres, en fonction de l'écart de production de chaque pays, à savoir la différence entre le PIB réel et potentiel (Enderlein *et al.* 2013, Wolff 2012). Les États membres connaissant un écart de production négatif seraient ensuite à même d'utiliser ces moyens pour stimuler la demande afin de soutenir leurs économies. Ces moyens proviendraient de contributions des États membres bénéficiant d'une forte croissance économique – ou, plus précisément, d'un écart de production positif – à cette période donnée.

Ces propositions présentent cependant certaines faiblesses graves. Il n'est tout d'abord pas clair que les transferts provenant du fonds de stabilisation seraient utilisés suffisamment rapidement pour stimuler la demande. Compte tenu du temps de planification important et des délais de mise en œuvre des investissements et autres dépenses publics, il semble probable que les transferts en provenance de Bruxelles pourraient ne pas être utilisés de manière efficace et efficiente pour stabiliser l'économie. Il y a même un risque non négligeable que ces transferts aient un effet procyclique sur l'économie, en raison de décalages temporels.

Deuxièmement, les incertitudes méthodologiques liées au calcul du PIB potentiel et, par conséquent, de l'écart de production sont importantes. Les estimations de celui-ci réalisées par l'OCDE pour, par exemple, l'Espagne ont connu des modifications rétroactives significatives au cours des dix dernières années (Graphique 1). Lier des transferts financiers importants à un outil de mesure aussi peu sûr n'emportera vraisemblablement pas de consensus politique.

6. Les premières propositions comprennent Majocchi et Rey (1993) ou Pisani-Ferry *et al.* (1993). Un aperçu des propositions récentes est fourni par Vetter (2013).

Graphique 1 Évolution des estimations de l'écart de production dans le temps (% du PIB potentiel)



Source: Perspectives économiques de l'OCDE (PE), plusieurs éditions. Dernière observation : 2013.

2. L'idée d'un régime européen d'assurance chômage

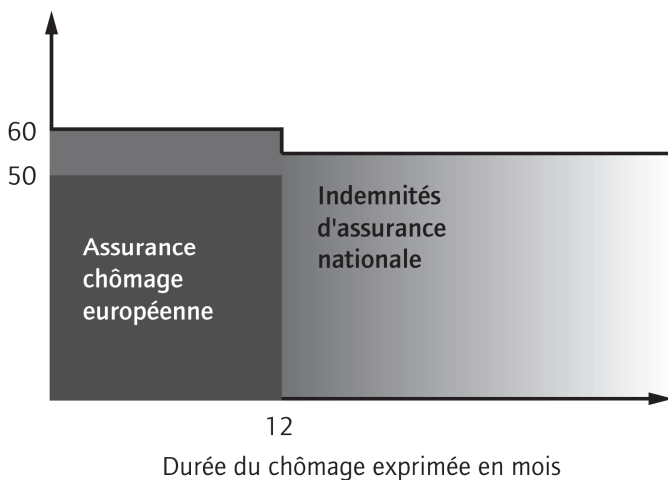
Un mécanisme de transfert qui redistribuerait automatiquement les ressources depuis les citoyens des pays à économie plus forte vers ceux des pays à économie plus faible constitue une alternative nettement préférable au fonds de stabilisation discuté ci-dessus. Un régime européen d'assurance chômage se prête naturellement à l'effet recherché. Le système prendrait en charge une partie des responsabilités nationales de sécurité sociale des pays membres. Les transferts auraient lieu au niveau individuel : les personnes sans emploi dans tous les pays membres de l'Union monétaire percevraient des allocations en provenance du système et tous les employés de tous les pays membres devraient payer une contribution au régime d'assurance. Au niveau global, le système conduirait automatiquement à des transferts anticycliques : les pays où le chômage est élevé, c'est-à-dire ceux dont l'économie s'affaiblit pourraient s'attendre à recevoir des paiements nets positifs (allocations agrégées moins cotisations agrégées) du régime d'assurance, tandis que les pays dont l'économie est plus forte

connaîtraient des paiements nets négatifs, et seraient donc contributeurs nets au système. Puisque les paiements seraient effectués directement aux citoyens – sans passer par les gouvernements –, il est probable qu'ils conduiraient rapidement à l'augmentation ou à la diminution souhaitée de la demande de biens de consommation. C'est d'autant plus vrai que les bénéficiaires d'allocation de chômage présentent généralement une propension à consommer comparativement élevée : ils consacrent une part relativement importante de leur revenu à l'achat de biens de consommation et ont un faible taux d'épargne.

Pour des raisons qui seront discutées ci-dessous, il serait judicieux que les allocations de ce régime européen d'assurance chômage ne soient versées que pour une durée déterminée, et ne couvrent donc que le chômage de courte durée. En outre, le montant des allocations (exprimé en pourcentage du salaire préalable au chômage) pourrait être relativement faible. Il reviendrait à chaque pays d'offrir des paiements au-delà de ce niveau de protection de base – financés par des contributions nationales ou des taxes. Ainsi, le montant et la durée totaux des allocations de chômage pourraient être ajustés en fonction des attentes et valeurs politiques et sociales de chaque pays. En effet, le régime européen d'assurance chômage offrirait une couverture de base, au-delà de laquelle tous les paiements politiquement souhaitables seraient couverts par les institutions de sécurité sociale des pays membres eux-mêmes. Le graphique 2 montre la relation entre le régime européen d'assurance chômage et un système national plus généreux.

Par conséquent, l'introduction d'un tel régime européen d'assurance chômage n'aurait pas pour effet de diminuer le niveau de protection sociale dans les pays membres et ne conduirait pas nécessairement à une situation de protection sociale égale entre pays membres. Il est possible, cependant, que la protection sociale augmente dans certains pays. Ce serait le cas si le degré de protection offert par le système européen – en fonction des critères d'admissibilité, des taux de remplacement, ou de la durée maximale du droit aux indemnités de chômage – s'avérait plus élevé que le niveau de protection offert par le régime national d'assurance du pays concerné.

Graphique 2 **Schéma d'un système européen d'assurance chômage, en pourcentage du revenu préalable**



Source: Illustration de l'auteur.

Enfin, le système européen d'assurance chômage ne remplacerait pas l'assurance chômage nationale. Et ce, pour deux raisons principales : d'abord, les systèmes nationaux seront – dans la plupart des cas – nécessaires pour combler l'écart entre le niveau de protection offert par le système européen et le niveau de protection politiquement et socialement souhaité dans le pays concerné. Deuxièmement, les systèmes nationaux continueront à jouer un rôle important en tant que distributeurs d'indemnités, provenant à la fois du niveau européen et du national, et en tant qu'institutions administrant les contributions aux systèmes national et européen.

3. Risques et opportunités d'un régime européen d'assurance chômage

Un régime européen d'assurance chômage, tel que décrit dans la section précédente, présenterait plusieurs avantages. Principalement, tel qu'évoqué ci-dessus, un système de transfert international aiderait la Banque centrale européenne à jouer son rôle d'autorité monétaire commune ; il amortirait les effets de déstabilisation dans les pays

membres qui, sans lui, pourraient affaiblir l'Union monétaire dans son ensemble. Il existe en outre plusieurs autres avantages à un système de transfert sous forme de régime d'assurance chômage :

- Le taux de chômage et, en particulier, le chômage de court terme sont étroitement liés à la conjoncture. Tout comme un régime (national) normal d'assurance chômage aide les personnes perdant leur emploi à maintenir leur niveau de consommation (Gruber 1997), un régime d'assurance chômage redistributif à l'échelle internationale aiderait à stabiliser automatiquement l'évolution économique globale : les pays qui connaissent un ralentissement économique percevraient des flux entrants en termes d'indemnités assurantielles, et les pays en situation de reprise économique devraient payer des cotisations plus élevées en raison de l'augmentation de l'emploi et de la masse salariale.
- Les paiements de transfert devraient avoir un impact significatif sur la demande globale. Dans la mesure où les chômeurs affectent en général une partie comparativement élevée de leur revenu (y compris les revenus de transfert) à la consommation, les transferts seraient susceptibles d'avoir un impact rapide et visible sur l'économie. On peut en fait montrer qu'un régime européen d'assurance chômage de taille raisonnable, tel que celui proposé ci-dessus, aurait considérablement freiné la baisse du PIB espagnol au cours de la récession mondiale de 2008-2009⁷.
- Si le régime d'assurance est raisonnablement calibré, il n'entraînerait aucun coût supplémentaire pour les travailleurs ou les entreprises de l'Union monétaire. Puisque le système aurait vocation à remplacer des composantes des systèmes nationaux, il en découlerait une simple redistribution de fonds entre les dispositifs nationaux et le système européen. Les chômeurs ne connaîtraient donc pas de changement d'incitants à la recherche d'emploi – mais il y aurait des effets potentiellement positifs sur la durée de chômage.

La création d'un système commun d'assurance chômage au niveau européen comporte certes des risques. Comme tout système d'assurance, il inclut un risque immanent d'aléa moral. Autrement dit, la détermination des gouvernements nationaux à faire reculer le chômage – via des

7. Voir Dullien et Fichtner (2013) et la littérature qui y est citée.

réformes du marché du travail, par exemple – serait réduite par la prise en charge par une institution supranationale de certains des coûts du chômage (en particulier le coût des allocations versées aux chômeurs). Le risque n'est toutefois pas démesuré. Le coût social du chômage dépasse en effet de loin la seule charge monétaire des indemnités de chômage ; dans leur propre intérêt, les gouvernements nationaux essaieront toujours de résoudre les problèmes du marché du travail aussi rapidement que possible dans la mesure où les tensions sociales découlant du chômage nuisent à leur popularité. Cet effet serait renforcé par l'accent mis sur le chômage de court terme dans le régime européen. À vrai dire, il se pourrait même que cette insistance accroisse la motivation des gouvernements nationaux à aider les chômeurs à retrouver un emploi au cours des douze premiers mois de chômage. Les gouvernements auraient en effet tendance à vouloir éviter les longues périodes de chômage puisque, après douze mois, l'ensemble du coût des indemnités serait pris en charge par le système national.

4. Soutien public et politique : les effets redistributifs d'un régime européen d'assurance chômage

L'introduction d'un régime européen d'assurance chômage nécessite un soutien politique fort. La création de ce système entraînerait en effet des coûts considérables. La répartition des indemnités et la gestion des contributions au système européen pourraient être effectuées par les institutions nationales existantes, actuellement chargées de la gestion des allocations nationales. Le fardeau institutionnel supplémentaire induit par le régime d'assurance européen serait ainsi limité. L'introduction d'une assurance chômage européenne ne requerrait même pas d'harmonisation des normes de sécurité sociale entre pays – vu que le système européen peut être conçu pour se calquer sur le « plus petit commun dénominateur » des systèmes nationaux d'assurance existants.

Un certain degré d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale des pays participants pourrait toutefois être utile. Par exemple, le salaire de référence pour le calcul des indemnités de chômage peut être le brut ou le net et les deux sont actuellement utilisés en Europe. Le régime européen d'assurance chômage devrait se baser sur l'un des deux, que ce soit le net ou le brut. Bien qu'il n'y ait pas de besoin immédiat

d'harmonisation des systèmes nationaux des pays participants avec celui du régime européen d'assurance chômage, devoir enregistrer des données à la fois sur les salaires bruts et nets créerait une charge administrative supplémentaire. L'harmonisation apparaîtrait donc comme raisonnable.

Les changements seraient également probables dans les cas où le système national est en grande partie financé par l'impôt. Le régime européen d'assurance chômage fonctionnerait mieux en tant que stabilisateur automatique s'il était financé par les cotisations⁸ ; il serait donc judicieux de recourir à une telle logique pour le régime européen. Cela exigerait des pays dont le système actuel n'est pas basé sur les cotisations de créer une institution séparée en vue de collecter les contributions au système européen – une charge administrative supplémentaire considérable. Ce type de conséquences rendrait l'harmonisation souhaitable, mais pas indispensable.

En outre, on ne peut exclure certains effets en termes de répartition internationale et intra-nationale des revenus. Du point de vue international, le risque existe que la création d'un régime européen d'assurance chômage conduise à une redistribution durable – et pas seulement cyclique – des fonds entre pays participants. Par exemple, les pays connaissant des taux de chômage (de courte durée) systématiquement plus élevés, bénéficieraient plus d'un tel système qu'un pays qui connaît un taux de chômage comparativement faible. Les taux de chômage de courte durée ont connu de fortes différences entre les pays européens dans le passé. Les pays où le chômage saisonnier est élevé (en raison, par exemple, de la plus grande importance de l'agriculture ou du tourisme) peuvent anticiper une proportion plus importante que d'autres du chômage de courte durée et donc un bénéfice accru. Si certains de ces problèmes peuvent être résolus par la formulation de critères d'éligibilité appropriés pour bénéficier du régime européen d'assurance chômage, le risque demeure – comme

8. Les versements au système qui seraient financés par l'impôt seraient généralement indépendants de la situation économique du pays concerné. En conséquence, les versements nets du pays (c'est-à-dire les versements effectués au régime d'assurance moins les transferts qui en sont reçus) s'avèreraient moins cycliques que si le financement était basé sur les contributions, dont le montant est fonction de la situation du marché du travail au sein du pays membre.

dans tout système d'assurance – que certains pays participants en tirent plus d'avantages que d'autres. En vue d'assurer le soutien politique au système, il sera crucial de résoudre ce problème et d'empêcher de manière aussi efficace que possible les transferts permanents.

Des effets pourraient en outre se marquer sur la répartition des revenus au sein des pays participants. Le régime européen d'assurance chômage, tel que décrit ci-dessus, est conçu pour éviter les effets en termes de répartition des revenus intra-nationaux. Ce serait le cas aussi longtemps que l'assurance européenne fournit un niveau de protection inférieur (par exemple en termes de niveau des indemnités ou de durée maximale des droits aux prestations de chômage) à celui de tous les régimes d'assurance nationaux. Le régime européen d'assurance chômage ne ferait alors que remplacer une partie de l'assurance nationale ; le total des prestations reçues par les chômeurs resterait inchangé dans tous les pays, puisque les versements provenant des régimes nationaux serviraient à compléter les prestations (comparativement faibles) versées par le régime européen d'assurance chômage et à y ajouter des avantages supplémentaires permettant au niveau de protection de correspondre à celui observé avant la création du régime européen d'assurance chômage.

Les décideurs européens sont devant un arbitrage : s'ils veulent éviter tout changement dans la répartition des revenus suite à la mise en place du régime européen d'assurance chômage, ils doivent concevoir une composante européenne aussi réduite que possible. De la sorte, les effets en termes de répartition des revenus demeureraient limités. Cependant, plus le niveau de protection assuré par le régime d'assurance européen sera bas, moins l'effet de stabilisation résultant de sa mise en place sera important. Certains pays de la zone euro présentent actuellement des allocations de chômage relativement faibles ; en Irlande, par exemple, le taux de remplacement net se monte à environ 35 %⁹. Un régime européen d'assurance chômage conçu pour ne pas dépasser le niveau de protection assuré par le système national le plus restrictif pourrait ne pas entraîner les effets attendus en termes de stabilisation. D'un point de vue pratique, il semble dès lors probable

9. Pour une comparaison des indemnités de chômage dans les États membres de l'UE, voir Commission européenne (2013).

qu'un régime européen d'assurance chômage offre un niveau de protection légèrement plus élevé que celui offert par les systèmes nationaux de protection les moins généreux. Des effets redistributifs pourraient donc survenir et, éventuellement, entraîner une opposition politique au système.

Pour parler clairement, si les effets en termes de répartition des revenus ne peuvent être totalement exclus d'un système intelligemment calibré, l'effet sur le niveau de protection sociale dans les pays participants serait clairement positif. Le régime européen d'assurance chômage aurait pour effet d'établir une norme minimale, que les États participants complèteraient via des allocations nationales. Les craintes que le régime européen d'assurance chômage puisse constituer une référence et conduire à une « course à la baisse » – c'est-à-dire pousser les gouvernements des pays où la protection sociale est plus élevée à réduire les allocations – ne semblent pas justifiées. L'Union européenne a établi des normes minimales en ce qui concerne plusieurs aspects des conditions de travail – notamment la directive sur le temps de travail ou la directive du Conseil sur la santé et la sécurité au travail – et rien n'atteste que les législations nationales aient convergé vers cette norme minimale à partir d'une position initialement plus protectrice.

Conclusions

Le présent chapitre décrit le fonctionnement d'un régime européen d'assurance chômage. L'introduction d'un tel système pourrait atténuer efficacement les déséquilibres cycliques au sein de la zone euro et présenterait des avantages importants par rapport à un système plus traditionnel de transfert budgétaire – un système basé sur l'*écart de production*, par exemple. Tout d'abord, les transferts sont automatiquement liés au cycle économique, empêchant ainsi amplement les pays de devenir de manière permanente des contributeurs ou des bénéficiaires nets. Deuxièmement, le système est transparent et facile à comprendre pour les décideurs politiques et le grand public, et il est moins sensible à l'influence politique que d'autres mécanismes de transfert. Enfin, il est socialement et politiquement souhaitable, car il établirait une norme minimale pour le niveau de protection sociale dans les pays participants sans nécessairement requérir l'harmonisation des régimes d'assurance chômage à travers l'Europe.

En tant que tel, un système européen d'assurance chômage de ce type pourrait constituer un élément stabilisateur efficace pour les États membres de l'UEM. Les attentes ne doivent toutefois pas être démesurées. Avec un système raisonnablement calibré, les effets de stabilisation s'avèreraient limités. On pourrait en attendre des lissages des cycles économiques – à la fois lors des phases d'expansion et de ralentissement. Mais il est clair qu'un stabilisateur automatique tel que celui proposé dans le présent chapitre n'aurait, par exemple, pas entièrement évité la réduction des surcapacités qui a mené à des problèmes économiques considérables dans les pays européens en crise. Plus encore, la mise en place d'un régime européen d'assurance chômage ne serait même pas capable d'aplanir les différences structurelles entre les économies des pays participants. Les asymétries persistantes, dont celles causées par des différences institutionnelles telles que la réglementation des marchés du travail ou les systèmes de négociation salariale, pourraient toujours conduire à des déséquilibres structurels importants et durables que d'autres mécanismes devraient surveiller et éliminer.

De grandes incertitudes demeurent au sujet de ce régime européen d'assurance chômage. Quantifier de manière fiable les transferts internationaux découlant d'un tel régime et estimer ses effets de stabilisation requièrent des données – comme les antécédents de travail des personnes sans emploi – qui ne sont pas disponibles sous une forme aisément accessible et comparable à l'échelle internationale. Toute évaluation des conséquences de l'introduction de l'assurance chômage européenne repose donc en grande partie sur des conjectures et des hypothèses, et d'importantes recherches sont encore nécessaires pour jeter quelque lumière sur les effets à en attendre. En outre, la mise en œuvre des modifications institutionnelles et, en particulier, juridiques nécessaires – y compris, le cas échéant, les modifications des traités de l'UE – prendrait beaucoup de temps.

La crise servant à la fois de déclencheur et de point de départ, ces dernières années ont permis d'apporter des améliorations importantes au cadre institutionnel européen. Certains des problèmes de l'union monétaire ont été traités par la création du mécanisme européen de stabilité (MES) ou la procédure concernant les déséquilibres macro-économiques (PDM), et le processus en cours de création d'une Union bancaire établit enfin un cadre réglementaire commun pour les

marchés financiers européens. Une centralisation accrue de la politique budgétaire demeure cependant toujours à l'ordre du jour.

Un régime européen d'assurance chômage pourrait constituer une importante composante de cette centralisation accrue de la politique budgétaire. Sans empiéter sur la capacité des décideurs nationaux à fixer le niveau de protection sociale souhaité à l'échelle de leur pays, il aiderait les pays participants à faire face aux chocs asymétriques et garantirait ainsi une stabilité économique accrue dans l'union monétaire. Les principes de base et les idées sous-jacentes sont faciles à comprendre et communiquer, ce qui devrait renforcer les espoirs d'aboutir à un haut degré d'acceptation politique. Enfin, et surtout, le régime européen d'assurance chômage pourrait être un instrument de renforcement de l'image sociale de l'Europe et, dès lors, contribuer à dépasser la réputation négative que le processus d'intégration européenne a acquise au cours des années de crise.

Références

- Bordo M. D., Markiewicz A. et Jonung L. (2011) A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History, NBER Working Paper, 17380, Cambridge, The National Bureau of Economic Research.
- Commission européenne (2013) Unemployment Benefits in EU Member States, DG Emploi, Affaires sociales et inclusion, Bruxelles.
- Conseil européen (2012) Vers une véritable Union économique et monétaire, Rapport présenté par M. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, EUCO 120/12, 26 juin 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf).
- Delors J. (1989) Regional Implications of Economic and Monetary Integration, in: Report on Economic and Monetary Union in the European Community by the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Dullien S. et Fichtner F. (2013) A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area, Economic Bulletin 1.2013, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.413714.de/diw_econ_bull_2013-01_2.pdf).
- Enderlein H., Guttenberg L. et Spiess J. (2013) Making One Size Fit All, Notre Europe Policy Paper 61.
- Fichtner F. (2008) Optimum Currency Area Theory Revisited – New Insights From Stochastic Dynamics, Aachen, Shaker.

- Goodhart C. A. E. et Smith S. (1993), Stabilization, European Economy -Reports and Studies 5, 417-455.
- Gruber J. (1997) The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance, American Economic Review 87 (1), 192-205.
- Kenen P. B. (1969) The Optimum Currency Area: An Eclectic View, in Mundell R. et Swoboda A. K. (dir.), Monetary Problems of the International Economy, The University of Chicago Press, Chicago et London, 41-60.
- Majocchi A. et Rey M. (1993) A Special Financial Support Scheme in Economic and Monetary Union – Need and Nature, European Economy – Reports and Studies 5, 457-480.
- Mundell R. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, 51 (4), 657-665.
- Pisani-Ferry J., Italianer A. et Lescure R. (1993) Stabilization Properties of Budgetary Systems – A Simulation Analysis, European Economy – Reports and Studies 5, 511-538.
- Vetter S. (2013) Do All Roads Lead to Fiscal Union?, DB Research EU Monitor (https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000304104.pdf).
- Von Hagen J. et Wyplosz C. (2008) EMU's Decentralized System of Fiscal Policy, European Economy, Economic Papers 306.
- Wolff G. B. (2012) A Budget for Europe's Monetary Union, Bruegel Policy Contribution 2012/22, Bruxelles.

Tous les liens ont été vérifiés le 1^{er} juin 2014.