

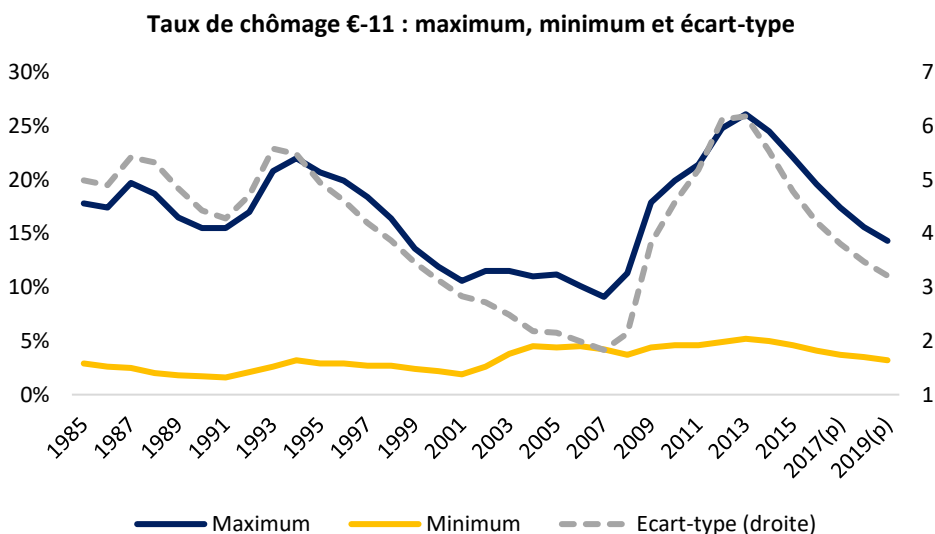
Pour une assurance-chômage européenne ?
--

Vendredi 1^{er} décembre 2017

Poursuivant la réflexion entamée la semaine dernière, le présent flash s'interroge sur l'opportunité et la faisabilité de mettre en place un mécanisme européen pour lisser les chocs conjoncturels, par exemple en cas de forte hausse du chômage.

1. Le chômage en Europe : une convergence contrariée par la crise

Actuellement situé à 7,5 % en UE et 9 % en zone euro, le **taux de chômage** baisse depuis quatre ans. Toutefois, ces indicateurs agrégés masquent d'importantes **disparités** entre les Etats membres : le graphique ci-dessous retrace l'évolution depuis 1985 du taux de chômage le **plus élevé**, du taux de chômage le **plus faible**, ainsi que **l'écart-type** pour les 11 pays fondateurs de la zone euro. En moyenne, le premier s'est élevé à **17 %**, contre **3 %** pour le second. D'un point de vue dynamique, un processus de **convergence** a eu lieu entre le milieu des années 90 et 2007, notamment en raison d'une baisse sensible du taux de chômage maximum. Avec la **Grande récession**, l'Europe a connu une nouvelle phase de **nette divergence**, le choc récessif général ayant produit des **effets différenciés** selon les pays. Ainsi, il est intéressant de noter que le taux de chômage maximum a fortement augmenté alors que le taux minimum a progressé de façon contenue. **Depuis 2014**, l'amélioration de la conjoncture a permis un retour de la **convergence**, qui se poursuivrait dans les années qui viennent : en s'appuyant sur les prévisions d'automne 2017 de la Commission européenne, l'écart-type baisserait à l'horizon 2019, où il rejoindrait le niveau qui était le sien au début du 21^e siècle.



Source : calculs Afep à partir d'AMECO et des prévisions de la Commission européenne (automne 2017).

2. Un outil commun, mais pourquoi faire ? Avantages et inconvénients

Dans une union monétaire imparfaite liée à la dissociation entre l'unicité de la politique monétaire et la souveraineté nationale en matière budgétaire (cf. flash du 24/11/17), le débat public fait parfois état d'un projet de créer un **mécanisme** de « **stabilisation** » européen en cas de choc conjoncturel (dispositif spécifique : investissement, assurance-chômage... ou « budget » dédié). Comme l'expliquent Carnot, Kizior et Mourre dans un article récent¹, son objectif serait de **compléter l'action publique nationale** et **d'accompagner la politique monétaire**. En effet, les acteurs existants voient leur contrainte se durcir lors d'une récession (hausse du déficit et de la dette pour les Etats, contrainte du « plancher » pour la BCE). S'il est rarement évoqué dans le cadre des analyses académiques, un argument politique soutiendrait également la mise en place d'un tel instrument, qui pourrait contribuer à **renforcer la solidarité intra-**

¹ "Fiscal stabilisation in the Euro-Area: A simulation exercise", Carnot, Kizior and Mourre, CEB Working paper n°17/025.

européenne en la faisant intervenir en amont des crises². Face à ce projet, **deux réserves** majeures sont émises : d'une part, la difficulté à définir *ex ante* les **paramètres** à partir desquels le mécanisme opérera ; d'autre part, le risque de générer de **l'aléa moral**. Compte tenu des écarts structurels existants au sein de l'Union européenne en matière de taux de chômage et, plus généralement, de fonctionnement du marché du travail, cette deuxième crainte apparaît largement fondée. Ainsi, un mécanisme qui aboutirait à substituer un effort national en faveur de la compétitivité par l'attente d'un financement extérieur serait contreproductif d'un point de vue économique et voué à l'échec d'un point de vue politique.

3. Comment pourrait fonctionner un fonds de stabilisation européen ?

D'un point de vue théorique, **plusieurs options** sont possibles : **système d'assurance-chômage** européen (socle commun d'indemnisation par exemple), mécanisme de **réassurance**, **fonds de stabilisation**... Toutefois, les remarques qui précèdent limitent *de facto* les choix possibles dans la mesure où l'hypothèse d'une assurance-chômage européenne apparaît peu crédible en l'état. Dans une note récente, le Conseil d'analyse économique (CAE) recommande à cet égard de « *lancer un programme ambitieux de convergence des marchés du travail* »³, préalable indispensable à tout régime d'assurance supranational. Prenant acte de cette difficulté, Carnot et al. (cf. supra) proposent un fonds de stabilisation (FS) qui s'appuierait sur l'évolution du taux de chômage dans chacun des Etats. Une **double condition** déclencherait le versement d'une **contribution** (si le chômage est inférieur à sa moyenne historique et en baisse par rapport à l'année précédente) ou l'encaissement d'un **transfert** (cas symétrique). Le montant des flux serait **proportionnel** à la variation du taux de chômage (par ex. 0,5 % du PIB national x la variation du chômage) de façon à limiter l'action du FS aux épisodes de forte dégradation ou, à l'inverse, accélération, conjoncturelle⁴. Pour le fonds, qui se financerait sur les marchés, la **contrainte d'équilibre** serait **inter-temporelle** : en d'autres termes, il dégagerait des excédents lors des périodes d'expansion et présenterait des déficits en bas de cycle.

Taux de chômage	Evolution longue période	Evolution courte période	Le pays...
Elevé et en hausse	+	+	Reçoit un versement
Elevé et en baisse	+	-	Ne verse ni ne reçoit
Faible et en hausse	-	+	Ne verse ni ne reçoit
Faible et en baisse	-	-	Effectue un versement

Source : Afep à partir de Carnot et al. (cf note de bas de page n°1), page 11.

Il est important de noter que le FS ne serait pas une assurance-chômage européenne mais un mécanisme de **transferts budgétaires** : les sommes disponibles devraient être affectées à une/des politique(s) publique(s), de préférence celle(s) ayant le plus fort impact contracyclique (l'indemnisation du chômage en fait partie). L'intérêt de l'étude est renforcé par la mise en situation réalisée par les auteurs. En **simulant** de façon **rétrospective** ce qu'aurait produit le FS sur la période 1985-2016, ils trouvent que : 1) le FS aurait été **actif** dans 60 % des cas ; 2) sa **taille** serait globalement limitée à l'échelle de la zone euro (0,1 % du PIB en moyenne) mais non négligeable à l'échelle nationale (de 0,25 % à 0,5 % du PIB) ; 3) chaque Etat aurait alterné phases de contribution et de bénéfice, d'où **l'absence de transferts permanents**. **L'Allemagne** aurait ainsi été bénéficiaire du FS jusqu'à la crise, tandis que **l'Espagne** aurait contribué lors des périodes de boom économique (début des années 2000).

Robuste, le retour de la croissance en Europe offre des perspectives propices à l'accélération de l'emploi et, partant, au recul du chômage. Le moment est donc venu d'envisager les instruments les plus pertinents pour préparer l'avenir. En effet, l'Europe n'a pu, jusqu'ici, éviter les politiques « procycliques » des Etats membres. Pour inverser cette tendance, l'expansion actuelle doit servir à constituer des réserves qui permettront de lisser le prochain creux conjoncturel. A cet égard, un fonds de stabilisation européen est une idée à explorer : ce dernier pourrait utilement compléter les mécanismes nationaux qui, en l'état actuel des marchés du travail, resteront prédominants. Cependant, cette initiative ne serait en aucun cas un substitut à des politiques économiques nationales responsables.

² Le mécanisme européen de stabilité (MES) a été créé pour fournir un soutien lors des épisodes de tension financière.

³ « *Quelle union budgétaire pour la zone euro ?* », Bénassy-Quéré, Ragot, Wolff, Les notes du CAE, n°29, février 2016.

⁴ Une hausse du taux de chômage structurel ne permettrait donc pas de bénéficier de transferts permanents.