

## Dossier

-

### Fiches Régime d'assurance chômage européen

#### Contenu

Fiche 1 : Les différentes options pour centraliser une partie de l'assurance chômage au niveau de la zone euro .....	2
Fiche 2 : Simulation d'un régime d'assurance chômage sur la période 2000-2012 .....	11
Fiche 3 : Simulation d'un fonds de stabilisation des dépenses d'assurance chômage.....	19
Fiche 4 : Simulation d'un dispositif d'assurance chômage contingent sur la période 2000-2012.....	25
Fiche 5 : Effet stabilisateur de l'assurance chômage et gains à la mutualisation dans une union monétaire.....	28
Fiche 6 : Le système d'assurance chômage américain .....	30
Fiche 7 : Comparaison des régimes d'assurance chômage en Europe.....	33

## **Fiche 1 : Les différentes options pour centraliser une partie de l'assurance chômage au niveau de la zone euro**

*La centralisation d'une partie de l'assurance chômage au niveau de la zone euro serait un outil de stabilisation macroéconomique efficace à même de garantir un meilleur fonctionnement de la zone monétaire. Plusieurs options, plus ou moins ambitieuses, sont envisageables répondant avec une efficacité variable aux différents objectifs que l'on peut assigner à un tel dispositif (objectifs de stabilisation, de neutralité en termes de transferts entre États ou de respect des préférences nationales). La présente fiche présente successivement i) les objectifs, ii) les modalités de fonctionnement opérationnel et iii) les avantages comparés des différentes options. Les simulations relatives à ces options sont par ailleurs présentées en détail dans la fiche 2.*

### **I. La centralisation d'une partie de l'assurance chômage au niveau de la zone euro devrait répondre à trois objectifs ou critères principaux :**

#### **1. Le dispositif devrait améliorer la stabilisation macroéconomique dans la zone euro**

Dans une zone monétaire où les États ne disposent pas de l'instrument du change pour s'ajuster, la centralisation d'une partie de l'assurance chômage permettrait un « partage des risques » entre les membres de la zone euro, à même d'assurer une meilleure stabilisation conjoncturelle. Plus précisément, la centralisation d'une partie du financement du déficit conjoncturel lié aux dépenses chômage permettrait de réduire le coût et le besoin d'émission de dette nationale et donc d'isoler en partie ces stabilisateurs automatiques de la pression des marchés. Les États bénéficieraient de soutiens temporaires au gré de leur niveau de chômage conjoncturel, et donc de leur position dans le cycle économique. Cela limiterait le risque que certains États soumis à des chocs asymétriques importants ne soient contraints par la pression des marchés d'adopter des mesures pro-cycliques, c'est-à-dire de réduire ou de contraindre leurs stabilisateurs automatiques nationaux.

#### **2. A court terme, le dispositif devrait observer une certaine neutralité en termes de transferts entre États et éviter de générer de l'aléa moral du moins tant que les politiques de l'emploi restent non cordonnées et purement du ressort national**

Pour avoir une chance d'être accepté politiquement au niveau européen, le dispositif devrait assurer une certaine neutralité financière au cours du cycle entre les États (ie. sur une période suffisamment longue, chaque État devrait recevoir autant qu'il contribue au dispositif). En particulier, la neutralité financière entre États, implique l'absence de transferts durables des pays à bas chômage vers ceux à chômage élevé. Au-delà de l'objectif d'acceptabilité politique, ce critère de neutralité assure également que le dispositif ne crée pas une désincitation trop importante à reformer un marché du travail inefficace et donc qu'il ne génère pas de l'aléa moral.

Cependant, à moyen terme, après notamment une phase de convergence des fonctionnements des marchés du travail des États membres, il serait envisageable que ce dispositif organise un partage des risques plus ambitieux en zone euro. Ainsi des transferts durables pourraient être réalisés notamment pour aider les États qui font face à des chocs de spécialisation ou qui souffrent des effets d'agglomération générés par leur appartenance à la zone monétaire. En effet, en réduisant la capacité d'ajustement aux chocs et en favorisant les effets d'agglomération dans les régions cœurs, l'appartenance à une zone monétaire peut générer des divergences de croissance économique et de niveaux de vies durables entre États membres. Sans aucune forme de solidarité, ces processus pourraient mettre en péril la viabilité de la zone à moyen terme, le creusement des divergences

économiques et l'appauvrissement continue de certaines régions étant politiquement inacceptable. Un dispositif d'assurance chômage assumant des transferts durables serait à même de contrecarrer en partie ces phénomènes de divergence.

Cependant, un tel mécanisme de partage des risques se heurterait directement à l'objectif de neutralité entre État. On observe ici que, comme dans tout système d'assurance, il existe un arbitrage entre le degré de partage des risques visé et la possibilité de créer de l'aléa moral. Cet arbitrage pourrait être résolu en coordonnant davantage les politiques de l'emploi et en assurant un contrôle plus fort sur les réformes nationales par le niveau européen, limitant ainsi l'aléa moral, ce qui est déjà en partie réalisé grâce au renforcement du cadre de gouvernance de la zone euro opéré depuis le début de la crise (adoption du Six-pack, du Two-pack et du TSCG notamment).

### 3. Le dispositif devrait respecter les préférences nationales

Une des difficultés majeures à la mise en place d'un instrument de centralisation d'une partie de l'assurance chômage en zone euro est la grande hétérogénéité des régimes d'indemnisation chômage nationaux des États membres. Ainsi, instituer des paramètres communs (critères d'éligibilité, montant et durée de l'indemnisation par exemple) pourrait s'avérer un exercice difficile car se heurtant frontalement à des compétences qui demeurent aujourd'hui nationales. En outre, dans plusieurs États membres, et notamment en France, la gestion du régime d'assurance chômage est assurée de manière paritaire sans intervention directe de l'État, ce qui pose la question de l'intérêt et de la possibilité d'une organisation reposant sur les mêmes principes paritaires, mais au niveau de la zone euro.

## **II. Différentes options sont possibles pour centraliser une partie de l'assurance au niveau de la zone euro : un régime socle européen, un fonds de stabilisation et un régime contingent**

Ces différentes options sont présentées ci-dessous par ordre décroissant d'intérêt, sur les bases de la présente étude. Les simulations relatives à ces différentes options sont présentées en détail dans la fiche 2.

### 2.1. Un régime d'indemnisation européen basé sur un socle commun dont la mise en place se ferait en deux étapes

La mise en place d'un véritable régime d'assurance chômage de la zone euro constituerait une approche ambitieuse, à même de pallier les défauts d'architecture de la zone euro et porteuse d'un aspect très concret de la réalité d'une Europe sociale.

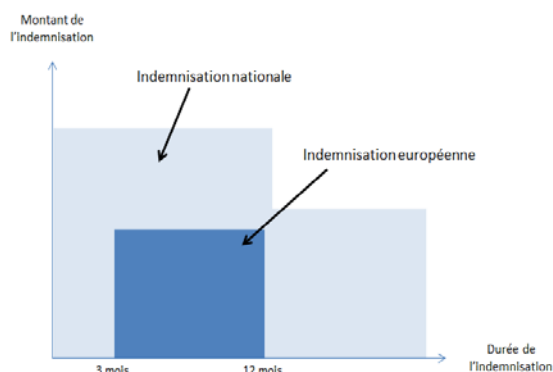
Afin de garantir les objectifs de stabilisation et d'être compatible avec le maintien des préférences nationales en matière d'indemnisation, les indemnisations versées par le régime européen pourraient répondre à une logique de socle commun, qui serait complété par une indemnisation nationale en fonction des préférences de chaque État. Par exemple, seuls les chômeurs de 3 à 12 mois seraient indemnisés à hauteur de 50 % de leur revenu passé par le régime européen (cf. graphique 1). Le chômage de 3 à 12 mois est la partie la plus cyclique du chômage (cf. graphique 2), et présente l'avantage de ne pas inclure le chômage frictionnel et le chômage de longue durée. Les États indemnifieraient, selon leurs préférences nationales, au-delà du taux de remplacement de 50% et/ou allant au-delà d'une période d'indemnisation de 12 mois.

Cela préviendrait ainsi un « nivellement par le bas » de la protection sociale et permettrait de conserver une partie des prérogatives des partenaires sociaux nationaux qui garderaient une pleine compétence sur la fixation du complément national (l'indemnisation non-prise en charge par le socle).

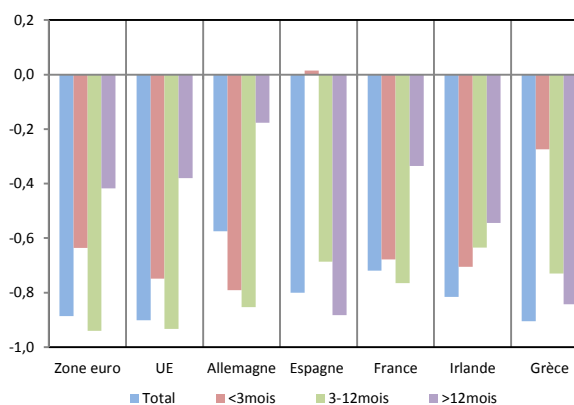
**Graphique 1 : illustration d'un socle**

**Graphique 2 : cyclicité du chômage suivant la**

## d'indemnisation européen



## 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.

Par ailleurs, outre le montant et la durée de l'indemnisation chômage versée, les critères d'éligibilité au dispositif sont un des paramètres essentiels qui définissent un régime d'assurance chômage. Les principaux critères d'éligibilité recouvrent d'une part le type d'emploi couvert (par exemple le fait que les travailleurs en contrat temporaire ou les indépendants soient couverts ou non par le régime) et d'autre part la durée de cotisation minimale pour bénéficier des indemnités chômeurs (celle-ci peut varier de 4 mois en France à plus de 12 mois en Belgique)<sup>1</sup>. La logique de socle permettrait d'éviter de nombreux écueils puisque chaque régime national resterait libre d'indemniser tous les chômeurs non-indemnisés par le régime européen. A titre d'exemple, le régime européen pourrait assurer les travailleurs salariés ayant travaillé au moins 9 mois sur les 24 derniers.

Enfin, le financement du régime nécessiterait de choisir une base taxable et le taux de prélèvement qui serait appliqué à cette base. Les cotisations salariales apparaissent comme un candidat naturel même si d'autres pistes pourraient être envisagées (IS, TVA) dans la mesure où tous les États membres ne financent pas leurs régimes nationaux par des cotisations. Au total, pour assurer dans un premier temps une stricte neutralité entre États sur le cycle économique, et permettre ainsi son acceptation politique au niveau européen tout en construisant les bases d'un système plus ambitieux doté d'une capacité de stabilisation puissante, une mise en place progressive d'un régime d'assurance chômage de la zone euro, en deux étapes, paraît souhaitable :

### Étape 1 : Financement différencié – 18 taux de cotisation différents, 1 profil d'indemnisation commun :

Dans un premier temps, la contrainte de neutralité financière serait strictement assurée grâce à un financement différencié par pays, dans un contexte de forte dispersion des taux de chômage structurel en zone euro. En pratique, le régime européen pourrait être constitué d'une caisse centrale en charge de gérer le financement du socle d'indemnisation (3 à 12 mois), et au sein de laquelle chaque État aurait un compte propre. Cette caisse serait financée sur la base d'un taux de cotisation spécifique par pays sur une assiette commune, taux réévalué régulièrement (tous les 5 ans par exemple) et déterminé de façon à ce que chaque État paie exactement ce qu'il reçoit en moyenne sur un cycle, assurant ainsi la neutralité du dispositif<sup>2</sup>. La caisse européenne consoliderait chaque année l'ensemble des comptes en une trésorerie commune et aurait donc vocation à s'endetter temporairement lorsque la zone euro

<sup>1</sup> De nombreux États membres (Espagne, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark) ont fixé cette durée minimale à 12 mois.

<sup>2</sup> Dans la pratique, les taux de cotisation seraient calculés tous les 5 ans en fonction du taux de cotisation qui aurait équilibré le système sur les 5 dernières années et d'un terme de correction d'erreur du déficit passé.

dans son ensemble serait en période de bas de cycle<sup>3</sup>. Les simulations présentées dans la fiche 2 montrent cependant que le recours à l'endettement n'aurait pas été nécessaire sur la période 2000/2012 car ce régime aurait généré un excédent de trésorerie.

Ce système serait totalement quasi-automatique, de manière à éviter que le financement des déficits temporaires de certains États membres par la caisse européenne ne soit soumis à la discrétion des autres. Cela permettrait ainsi d'éviter un processus long et complexe de négociation au Conseil dicté par une logique de retour net. Néanmoins, des clauses de circonstances exceptionnelles pourraient néanmoins être mises en place en période de récession pour éviter une politique procyclique.

Concrètement, la gestion opérationnelle du régime serait en grande partie déléguée aux caisses d'assurance chômage nationales qui seraient chargées de prélever et distribuer les indemnités 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 très faible. Le rôle des partenaires sociaux nationaux et européens dans la gestion du régime commun et l'articulation avec les régimes nationaux devrait également être déterminé, cet aspect étant essentiel.

### Étape 2 : Financement mutualisé – 1 unique taux de cotisation, 1 profil d'indemnisation commun :

La logique de socle commun s'appliquerait également, selon les principes expliqués plus haut. Mais à plus long terme, après une phase de convergence des marchés du travail, et notamment des niveaux de chômage structurel, un régime d'assurance chômage de la zone euro au financement mutualisé pourrait être créé, i.e. financé par un taux de cotisation commun à l'ensemble des États.

En pratique, les États respectant des critères définis à l'avance pourraient avoir accès à un dispositif où le socle d'indemnisation chômage serait financé par un taux de cotisation unique et commun. À la manière des critères de convergence maastrichtiens qui ont conditionné (et conditionnent toujours pour les nouveaux entrants) l'accession à la zone euro, l'accès à ce fonds serait donc conditionné au respect de ces critères.

Ces critères d'accès pourraient soit directement porter sur des variables du marché du travail observables soit sur des réformes structurelles à mettre en œuvre. Dans le premier cas, on pourrait par exemple imaginer un critère impliquant que l'entrée dans le dispositif au financement mutualisé serait conditionnée à l'obtention d'un taux de chômage durablement (plusieurs années) inférieur à 7 %. Dans le second cas, l'accès serait conditionné à la mise en place de certaines réformes sur la dualité du marché du travail, le mode de fixation des salaires ou les règles de licenciement. Enfin, on peut également imaginer que l'accès au régime mutuel soit conditionné à l'acceptation d'un contrat de travail européen<sup>4</sup>.

Ce dispositif pourrait d'abord concerner un nombre restreint d'États respectant les critères fixés, pour être ensuite progressivement étendus à ceux atteignant les critères. Les dispositifs correspondant respectivement à l'étape 1 et à l'étape 2 pourraient ainsi coexister tant que l'ensemble des pays n'auront pas intégré le dispositif au financement mutualisé (l'étape 2). Afin d'éviter les problèmes d'anti-sélection (les États membres à bas chômage pourraient refuser de participer), la participation au régime commun pour les pays respectant les critères de convergence serait obligatoire. Par ailleurs, la perspective d'intégrer ce régime commun constituerait pour les États membres à chômage structurel élevé une incitation supplémentaire à réformer leur marché du travail. Afin d'éviter l'aléa

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Le CAE avait proposé un critère similaire dans la note n°3 « [Compléter l'euro](#) » d'avril 2013.

moral, l'entrée dans le dispositif devrait s'accompagner d'un renforcement de la gouvernance sur les réformes du marché de travail, impliquant un partage de souveraineté sur les politiques de l'emploi.

Cette étape constituerait donc un saut d'intégration majeur : elle supposerait un degré assumé de solidarité et de transferts entre États allant au-delà de la seule stabilisation conjoncturelle. Elle irait dans le sens d'un véritable marché du travail de la zone euro, avec une mobilité du travail accrue<sup>5</sup>.

## 2. Un fond de stabilisation

La création d'un fonds de stabilisation opérant des transferts temporaires aux États en fonction de leur position dans le cycle économique constituerait une seconde option. Avec ce dispositif, les États ayant un chômage inférieur à leur chômage structurel contribueraient au fonds, par exemple à hauteur de leurs dépenses conjoncturelles de chômage. À l'inverse, les États ayant un chômage supérieur à leur chômage structurel bénéficieraient du fond. Contrairement à l'option précédente, aucune cotisation ou indemnisation ne serait organisée au niveau européen car seuls des transferts nets annuels entre le fonds et les États membres seraient versés et reçus.

Opérationnellement, ce dispositif nécessiterait la mise en place d'une institution en charge de la gestion des transferts nets annuels et de la gestion du surplus agrégé ou de l'endettement de trésorerie du fonds. Son coût administratif serait donc là aussi très faible.

Ce dispositif répondrait aux objectifs de neutralité entre États sur le cycle économique puisque, de par leur mode de calcul, les transferts nets annuels reçus ou versés par chaque pays finiraient par s'annuler sur plusieurs exercices. Il répondrait également à l'objectif de stabilisation conjoncturelle, c'est-à-dire qu'en soustrayant du besoin d'émission de dette nationale les dépenses conjoncturelles de chômage, il réduirait la probabilité qu'un État membre soit attaqué par les marchés et donc forcé de d'adopter des mesures budgétaires pro-cycliques. Enfin, ce dispositif permettrait le maintien des préférences nationales en termes de politiques de l'emploi puisqu'il laisserait totalement libres les États sur ces dernières.

Il reste que le mode de fonctionnement d'un fond de stabilisation ne serait pas simple. En pratique, il n'est pas possible d'instituer un système de versement et de contributions sur la base du chômage structurel. Les erreurs d'estimation du chômage structurel en temps réel sont en effet très fréquentes et nombreuses. Il est techniquement possible de concevoir un système alternatif en assimilant le chômage structurel au taux de chômage observé en moyenne sur les 5 dernières années. Dans ce cas, les transferts nets du fonds seraient calculés en fonction de l'écart entre les dépenses chômage observées et les dépenses tendanciennes de chômage (moyenne sur les 5 ou 10 dernières années par exemple). Mais l'assimilation du chômage structurel aux taux de chômage historiquement observés sur les 5 années passées présente un caractère arbitraire qui pourrait faire l'objet de critiques. De plus, dans un tel système, les pays qui amélioreraient significativement leurs performances sur l'emploi au regard de leurs résultats passés devraient contribuer au fond, ce qui peut sembler contre-intuitif<sup>6</sup>.

## 3. Un régime dit « contingent »

---

<sup>5</sup> Enfin, il est également possible d'envisager une phase intermédiaire, avec des taux de cotisation différenciés comme dans l'étape 2 mais « rapprochés » sans que chaque État paie exactement ce qu'il reçoit. Cette phase intermédiaire aurait pour caractéristique un degré de mutualisation des risques intermédiaire entre l'étape 1 et l'étape 2.

<sup>6</sup> Ce problème est cependant commun à la plupart des systèmes proposés dans cette note et est davantage lié au fait que les États membres ne sont pas forcément à l'équilibre au moment où le système est mis en place plutôt qu'à un problème de conception structurel. Pour éviter de tels écueils, le dispositif devrait être initialisé lorsque tous les participants ont un taux de chômage à leur niveau d'équilibre ou de long terme, ce qui en pratique paraît difficile voire impossible.

Une autre option envisageable serait la création d'un système d'assurance chômage de la zone euro dit « contingent », c'est-à-dire qui n'interviendrait que lors de chocs conjoncturels importants. Ce mécanisme verserait des indemnités uniquement en période de forte récession lorsque le marché de l'emploi connaît une dégradation significative.

Le système d'assurance chômage américain comporte aujourd'hui deux programmes contingents : le *Federal-States Extended Benefits* et le *Temporary federal benefits*. Ces deux dispositifs ont pour principal effet d'allonger la durée d'indemnisation au-delà des 26 semaines offertes par le régime permanent des États fédérés lorsque les conditions sur le marché du travail se dégradent significativement. Il ont ainsi permis à des milliers de chômeurs américains de maintenir en partie leur niveau de revenu au plus fort de la crise, constituant ainsi un puissant stabilisateur au niveau agrégé. Cependant le système américain n'est pas transposable en zone euro d'une part car les périodes d'indemnisation sont déjà longues dans de nombreux États membres (supérieures à 1 an dans 11 États membres et supérieures à 2 ans dans 6 d'entre eux) et d'autre part car il existe des écarts importants entre ces durées d'indemnisation d'un pays à l'autre. Au contraire, aux États-Unis, la quasi-totalité des États ont une durée d'indemnisation de 26 semaines<sup>7</sup> ce qui constitue une base harmonisée au-delà de laquelle il est facile d'instaurer un régime contingent.

Une option pour l'instauration d'un régime contingent européen serait qu'au lieu d'accroître la durée ou le montant des indemnités nationales, le dispositif prenne à sa charge, en temps de crise significative, tout ou partie des dépenses d'assurance chômage normalement à la charge des États membres. Comme dans l'étape 1 proposée en vue de l'établissement d'un régime socle européen ou dans l'option du fonds de stabilisation, l'effet stabilisateur serait relativement limité et viendrait de la « sanctuarisation » budgétaire de ce stabilisateur automatique. On peut noter que cette option est d'ailleurs sans doute la plus « économique » pour atteindre l'objectif de stabilisation conjoncturelle. En effet, des trois alternatives, elle est la seule qui est active uniquement lorsqu'elle apporte réellement un supplément de stabilisation relativement à l'existant, c'est-à-dire en cas de choc important. Comme le fonds de stabilisation, elle n'a par contre aucun effet structurant sur la zone ou le fonctionnement du marché du travail des États membres.

En outre, différentes options seraient envisageables pour le déclenchement des indemnités européennes. Celui-ci pourrait être automatique, par exemple lorsque le nombre de chômeurs s'accroît d'une année sur l'autre au-delà d'un certain seuil, ou discrétionnaire lorsque les États membres jugent collectivement qu'il est nécessaire. Enfin, le financement de ces indemnités contingentes pourrait être réalisé soit à partir d'une faible contribution versée chaque année par l'ensemble des États membres soit par un endettement ponctuel mutualisé. Cette seconde option implique cependant que le dispositif contingent soit intégré dans un cadre budgétaire commun ou une capacité d'endettement plus large qui n'existe pas pour l'instant.

---

<sup>7</sup> Seuls trois États (Washington, Montana et Massachusetts) ont des périodes d'indemnisation pouvant aller au-delà de 26 semaines.

### III. Récapitulatif : intérêt comparé des différentes options

**Tableau 1 : Récapitulatif des différentes options**

	Régime d'assurance chômage <i>Étape 1</i>	Régime d'assurance chômage <i>Étape 2</i>	Fonds contingent	Fonds de stabilisation
Stabilisation macroéconomique	+	++	+	+
Neutralité entre pays sur le cycle économique	+	-	+	+
Partage du risque	+	+++	+	+
Respect des préférences nationales	++	+	+++	+++
Facilité de mise en œuvre opérationnelle	--	---	+	-
Lisibilité pour les citoyens européens	++	+++	-	-
Amélioration de l'architecture de la zone	++	+++	+	+

En termes de stabilisation et de partage du risque, l'étape 1 du régime d'assurance chômage (régime « socle commun » avec financement différencié par pays), le fonds de stabilisation ou le fonds contingent ont des propriétés proches. Relativement à l'existant, c'est-à-dire à la stabilisation apportée par les régimes nationaux, ces options n'apportent un surplus de stabilisation que dans les cas où certains pays subissent un choc important provoquant une attaque des marchés et les obligeant à mettre en place des mesures procycliques. Ce sont donc des outils de stabilisation utiles dans les cas extrêmes et qui ont au surplus l'avantage de constituer une marque de solidarité significative et concrète entre États membres pouvant prévenir les attaques des marchés ex-ante. L'étape 2 du régime permanent a en comparaison une dimension supplémentaire puisqu'elle permet un partage des risques contre les chocs durables. En effet, une fois l'étape 2 en place un État subissant un choc durable ne porterait pas seul le coût budgétaire lié à l'augmentation de son taux de chômage, celui-ci étant partagé par l'ensemble des États membres. Ce dispositif pourrait ainsi limiter en partie les phénomènes de divergence économique qu'on observe par exemple depuis le début de la crise.

En termes de neutralité entre pays, l'étape 1 du régime du « socle commun » et le fonds de stabilisation ont des effets proches puisqu'ils assurent par leur conception une neutralité du dispositif



sur le cycle entre États membres. En effet, dans l'étape 1 du régime « socle commun », la réévaluation tous les 5 ans du taux de cotisation individuel assure que chaque État reçoit autant qu'il contribue sur le moyen terme. De même, le mode du calcul des transferts nets du fonds de stabilisation, qui correspond à l'écart entre le chômage de l'année considérée et du chômage tendanciel sur les 5 dernières années, assure que sur une période suffisamment longue chaque État contribue à hauteur de ce qu'il reçoit. Pour le fonds contingent, il est difficile de prévoir dans quelle mesure un tel dispositif respecterait le critère de neutralité budgétaire entre États car on ne sait pas si les chocs qui déclencheraient le dispositif sont identiquement distribués d'un État membre à l'autre. A très long terme, on peut cependant imaginer que les chocs déclenchant le dispositif aient une probabilité d'occurrence égale dans tous les États membres et donc que ce dispositif soit finalement neutre budgétairement. De son côté, l'étape 2 du régime socle ne respecte pas le critère de neutralité puisqu'elle implique un partage des risques entre État et des possibilités de transferts durables. En particulier, s'il existe des effets d'agglomération irréversibles dans la zone euro, certains pays du fait de leur petite taille et de leur situation géographique à la périphérie de la zone pourraient être durablement voir de manière permanente financés par les grands pays du cœur.

En termes de respect des préférences nationales, le fonds de stabilisation et le fonds contingent sont les deux options qui respectent les mieux ce critère puisqu'elles n'exigent aucune définition d'un socle commun et n'ont pas d'objectifs d'harmonisation des marchés du travail. Le régime de socle commun en 2 étapes se « heurterait » aux préférences nationales d'une part dans la définition du niveau du socle commun et d'autre part via les critères d'accès à la seconde étape, qui conduiraient à une convergence des fonctionnements des marchés du travail des États membres. En outre, une fois dans l'étape 2 du régime socle, la mutualisation du financement rendrait plus naturel l'harmonisation des politiques de l'emploi au niveau européen.

En termes de facilité de mise en œuvre opérationnelle, le fonds contingent est l'une des options les moins complexes sur le plan opérationnel. L'étape 1 d'un régime de socle commun serait un peu plus complexe à mettre en œuvre en raison des éléments communs qu'il faudrait instituer (niveau du socle, segment de cotisation commun, correction ex post du niveau des cotisations etc). Le fonds de stabilisation présente pour sa part des difficultés opérationnelles s'agissant de la validité des critères techniques déterminant les cotisations et les transferts (cf supra). La 2<sup>ème</sup> étape du régime de socle commun serait la plus complexe car elle suppose de se mettre d'accord sur des critères de convergence.

En termes de lisibilité pour les citoyens européens, le régime socle en 2 étapes offre la perspective la plus concrète puisque les chômeurs européens percevraient des indemnités provenant d'un niveau européen, ce qui marquerait une réalisation concrète de l'Europe sociale. En comparaison, les autres dispositifs, présentent un caractère de coordination plutôt que de mutualisation partielle, ce qui n'est pas négligeable, mais qui serait moins lisible.

Finalement, en termes d'amélioration de l'architecture institutionnelle de la zone euro, le régime d'assurance chômage en 2 étapes constitue une voie beaucoup plus ambitieuse. Elle se fixe un objectif de stabilisation à terme significatif. Elle générerait par sa mise en œuvre un processus de convergence des marchés du travail des États membres ainsi que du niveau d'une partie des cotisations sociales. Elle inciterait à une convergence des politiques de l'emploi qui sont aujourd'hui purement du domaine national et à une forte mobilité du travail. Au contraire, le fonds de stabilisation et le fonds contingent ne sont que des structures financières intergouvernementales qui n'ont aucuns autres effets que d'améliorer la stabilisation conjoncturelle de la zone.

===

Ainsi, des différentes options étudiées, la mise en place d'un socle d'assurance chômage commun est celle qui serait la plus à même de renforcer la stabilisation macroéconomique et de produire des effets structurants sur l'intégration économique de la zone euro. Par extension, elle constituerait une étape politique importante vers le renforcement du projet européen, mais présente de nombreux obstacles politiques et institutionnels, dans un contexte de forte hétérogénéité des régimes nationaux.

Un tel dispositif s'inscrit donc dans une démarche de moyen terme au sein d'un projet plus global pour la zone euro, qui pourrait être discuté avec nos partenaires allemands dans le cadre d'une éventuelle négociation sur la modification des Traités, appelée par Angela Merkel. En tout état de cause, un tel projet nécessite d'associer pleinement et très en amont les partenaires sociaux, actuellement parties prenantes dans la conception et la gestion des régimes nationaux, à un degré différent selon les États membres.

## Fiche 2 : Simulation d'un régime d'assurance chômage sur la période 2000-2012

Cette fiche présente les principaux paramètres qui pourraient définir un régime permanent d'assurance chômage européen. En particulier, deux simulations sont réalisées :

- Un régime d'assurance chômage permanent financé par des taux de cotisation différenciés par pays. Ce régime correspond à l'étape 1 de la feuille de route.
- Un régime d'assurance chômage permanent au financement mutualisé par des taux de cotisation identiques. Ce régime correspond à l'étape 2 de la feuille de route.

De façon purement illustrative, nous simulons un régime d'assurance chômage sur la période 2000-2012 pour les chômeurs de 3 à 12 mois en retenant un taux de remplacement de 50 % du salaire passé, avec un financement qui reposerait sur des cotisations sociales, assis sur la masse salariale. Deux types de simulations sont réalisés suivant la feuille de route suivante :

- Étape 1 : Un régime d'assurance chômage avec un financement différencié par pays (ie. des taux de cotisations différents par pays).
- Étape 2 : Un régime d'assurance chômage au financement mutualisé, c'est-à-dire avec un taux de cotisation identique pour tous les États membres. Ce régime constitue un horizon de long terme qui serait sans doute difficile à mettre en place immédiatement. En effet, du fait de l'hétérogénéité actuelle du fonctionnement des différents marchés du travail de la zone euro (écarts importants en termes de niveaux de taux de chômage), ce régime générerait des transferts importants et un risque d'aléa moral significatif.

Deux points méthodologiques nécessaires à la réalisation des simulations sont décrits en annexe :

- D'une part (annexe I), il est nécessaire d'estimer le ou les taux de cotisation qui finance le système. Par souci de réalisme, le calcul des taux de cotisation est réalisé sans connaître à l'avance la distribution des différentes grandeurs du régime (nombre de chômeurs et masse salariale sur laquelle est assise la cotisation). Plus précisément, le taux de cotisation est fixé tous les 5 ans pour les 5 prochaines années et correspond au taux qui aurait équilibré le système sur les 5 dernières années<sup>8</sup>.
- D'autre part (annexe II), il est nécessaire de faire des hypothèses sur les taux de couverture, c'est-à-dire sur le nombre de chômeurs qui reçoivent effectivement une indemnité. En effet, ces taux de couverture varient énormément d'un pays à l'autre ainsi que dans le temps. Ces différences sont notamment le reflet de différences importantes quant à la sévérité des critères d'éligibilité à l'assurance chômage. En faisant l'hypothèse que le régime européen offrirait aux citoyens européens des critères d'éligibilité communs, il est donc nécessaire de modifier les taux de couverture en conséquence.

### 1. Simulation d'un « régime au financement différencié par pays » (étape 1)

---

<sup>8</sup> En réalité, on ajoute un terme de correction assurant que l'écart entre le taux fixé et le taux qui aurait équilibré le système en temps réel soit en partie corrigé. Voir l'annexe pour une description complète de la méthode de calcul des taux de cotisation.

Nous simulons ici un régime d'assurance chômage avec un financement différencié pour assurer une neutralité du dispositif sur le cycle pour chaque pays et donc éviter les transferts durables entre pays. Nous réalisons ces simulations avec les taux de couverture historiques puisque nous faisons l'hypothèse que dans ce régime chaque pays conserve ses propres critères d'éligibilité.

Les résultats de la simulation sont présentés dans les tableaux 1 et 2. Les taux de cotisation, estimés tous les 5 ans en 2000, 2005 et 2010, varient considérablement d'un pays à l'autre allant de 0,1 % en moyenne pour l'Italie<sup>9</sup> à 1 % pour l'Allemagne ou l'Espagne, ce qui reflète les écarts de taux de chômage existants entre ces pays. D'autre part, pour un même pays les taux de cotisation peuvent varier fortement d'une période à l'autre reflétant les évolutions du marché du travail sur les 13 années de simulations. Par exemple, le taux de cotisation irlandais passe de 1 % sur la période 2000-04 à 0,6 % sur la période 2005-09 à 1,2 % sur la période 2010-12.

**Tableau 1 : taux de cotisation par pays et pour sous période**

	2000-04	2005-09	2010-12
Belgique	0,9%	0,8%	0,8%
Allemagne	1,3%	1,2%	0,9%
Irlande	1,0%	0,6%	1,2%
Grèce	0,3%	0,4%	0,5%
Espagne	1,0%	0,6%	1,2%
France	1,3%	0,9%	0,6%
Italie	0,2%	0,1%	0,1%
Luxembourg	0,3%	0,4%	0,5%
Pays-Bas	0,5%	0,4%	0,2%
Autriche	0,8%	0,8%	0,3%
Portugal	0,3%	0,4%	1,0%

Sources : Estimation DG-Trésor, Eurostat LFS, AMECO

Ce système est très contracyclique, il bénéficie notamment aux pays du nord de la zone euro (Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Luxembourg) au début des années 2000 et bénéficie aux pays du Sud (Grèce, Espagne, Portugal) depuis 2009. On peut cependant noter la faiblesse des transferts nets annuels dans les pays où le chômage varie peu. En particulier en France ou en Italie, les transferts nets sont tous compris entre -0,1 % du PIB et + 0,1 % du PIB. Inversement, les transferts nets peuvent varier de manière importante dans les pays qui ont connu des évolutions marquées de leur taux de chômage sur la période de simulation allant par exemple de +0,4 % du PIB à -0,7 % du PIB en Espagne.

**Tableau 2 : Transferts nets induits par un régime au financement différencié**

<sup>9</sup> 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).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Réserves nettes fin 2012 (Mds €)	Réserves nettes (% PIB12)
Belgique	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8	0,2%
Allemagne	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	19,9	0,8%
Irlande	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,8%	-0,3%	-0,1%	0,0%	-0,9	-0,6%
Grèce	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-2,7	-1,4%
Espagne	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-1,0%	-0,7%	-0,5%	-0,7%	-20,1	-1,9%
France	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	14,3	0,7%
Italie	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	1,7	0,1%
Luxembourg	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,0%
Pays-Bas	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	1,7	0,3%
Autriche	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	1,5	0,5%
Portugal	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	0,0%	0,0%	-0,3%	-2,0	-1,2%
Trésorerie annuelle (Mds€)	9,4	11,5	6,8	5,6	4,5	-1,2	3,2	9,6	8,4	-10,9	-13,4	-6,6	-12,6		
Trésorerie cumulée (Mds€)	9,4	20,9	27,7	33,2	37,7	36,5	39,7	49,3	57,7	46,7	33,3	26,8	14,2		

Sources : Estimation DG-Trésor, Eurostat LFS, AMECO

L'équilibre financier de chaque pays sur la période de simulation n'est pas exactement assuré, certains pays arrivant fin 2012 avec une réserve nette positive ou négative qui pourra être respectivement utilisée ou remboursée à l'avenir. Par exemple, l'Espagne aurait un solde de son compte fin 2012 auprès de la caisse européenne de -20 Mds€ (-1,9 % de son PIB de 2012) alors que l'Allemagne aurait une réserve de 19 Mds€ fin 2012 (0,8 % de son PIB de 2012). La situation conjoncturelle des dernières années de chaque pays sont déterminantes pour le résultat (positif ou négatif) du compte de chaque pays. La méthode de calcul des taux de cotisations assure cependant que ces réserves nettes conservent un ordre de grandeur contenu.

Au niveau de la trésorerie agrégée de la caisse européenne, celle-ci est systématiquement en excédent malgré quatre résultats annuels fortement négatifs en fin de période (2009-2012). Ceci implique notamment que la caisse d'assurance chômage européenne n'aurait pas eu à emprunter sur les marchés durant la période de simulation et aurait même eu fin 2012 un surplus de trésorerie de 14,2 Mds€

## 2. Simulation d'un « régime au financement mutualisé », à taux de cotisation identique (étape 2)

Les résultats de la simulation du régime au financement mutualisé sont à prendre avec précaution car cette étape ne devrait être mise en place qu'à la condition d'un rapprochement des taux de chômage structurels, conditions qui n'étaient pas remplies sur la période 2000-2012. Ainsi les importants transferts entre pays qu'aurait générés un tel régime sur cette période ne sauraient présager des transferts que générerait un régime mis en place dans les conditions initiales précitées.

Nous estimons un taux de cotisation tous les cinq ans (en 2000, 2005, 2010) qui aurait permis un équilibre du système sur les cinq années précédentes et qui permet de corriger le déséquilibre constaté sur les cinq années précédentes. Les taux de cotisations auraient été de 0,95 % sur la période 2000-2005, de 0,54 % sur la période 2005-2010 et de 0,82 % sur la période 2010-2012.

Les transferts annuels nets du fonds auraient varié de + 0,5 % du PIB pour les Pays Bas en 2000-03 à - 1,1 % du PIB pour l'Espagne en 2009 (cf. tableau 3). Certains pays (Pays-Bas, Italie, Luxembourg) auraient été contributeurs nets au budget sur l'ensemble de la période. Le plus important contributeur aurait été l'Italie avec une contribution totale sur la période de 37 Mds€ soit 2,4 % de son PIB de 2012. Ceci s'explique notamment par le fait que l'Italie a un taux de couverture du nombre de chômeurs indemnisés très faible (autours de 10 %), y compris lorsqu'on retient un taux de couverture fictif

correspondant à des critères d'éligibilité communs (environ 25%). L'Espagne aurait énormément bénéficié du système entre 2009 et 2012 (transferts nets annuels reçus autour de 1 % du PIB) et aurait donc été le pays bénéficiaire net le plus important sur la période avec plus 43 Mds€ reçus en 13 années soit 4,1 % de son PIB de 2012. L'Allemagne est sur la période légèrement bénéficiaire nette puisqu'elle reçoit sur l'ensemble de la période 16 Mds€ soit 0,6 % de son PIB de 2012.

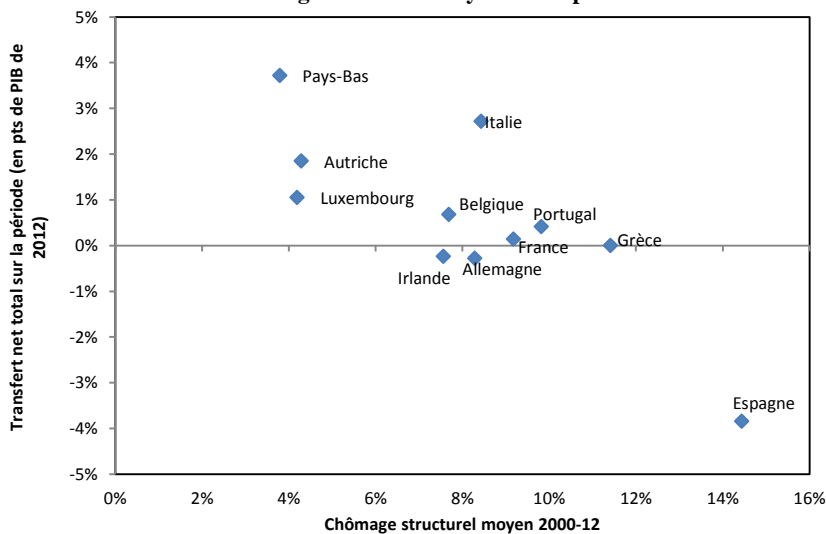
**Tableau 3 : Transferts nets induits par un régime au financement mutualisé**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Trans Tot (Mds €)	Trans Tot (PIB12)
Belgique	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	1,5	0,4%
Allemagne	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	-14,4	-0,5%
Irlande	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-1,0	-0,6%
Grèce	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,7	-0,4%
Espagne	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,3%	-1,1%	-0,9%	-0,8%	-1,0%	-44,0	-4,2%
France	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-3,2	-0,2%
Italie	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	37,8	2,4%
Luxembourg	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4	0,9%
Pays-Bas	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	20,0	3,3%
Autriche	0,2%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%	4,7	1,5%
Portugal	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,4%	0,1	0,1%
Trésor annuelle (Mds€)	8,7	12,2	7,4	6,5	5,9	-8,6	-4,4	1,1	-1,0	-19,6	-4,5	1,9	-4,3		
Trésor cumulée (Mds€)	9	21,0	28,4	34,9	40,8	32,2	27,7	28,8	27,8	8,1	3,7	5,5	1,2		

Source : Estimations DG-Trésor, Eurostat LFS, AMECO

Ainsi, le principal dysfonctionnement de ce régime d'assurance chômage aurait été les transferts importants qu'il aurait générés des pays qui ont un taux de chômage structurel faible vers ceux qui ont un taux de chômage structurel élevé (graphique 5). Ce système aurait ainsi eu un effet fortement désincitatif pour conduire les réformes nécessaires à la réduction du chômage structurel et apparaît donc comme difficilement inapplicable aujourd'hui. Ce dysfonctionnement justifie pleinement le passage par une première étape (simulation précédente) où les taux de cotisation seraient fixés de manière à assurer l'équilibre financier individuel de chaque pays auprès de la caisse européenne sur un cycle économique.

**Graphique 3 : Transferts nets totaux sur la période (pts de PIB de 2012) et taux de chômage structurel moyen sur la période**



Source : Estimation DG-Trésor, Eurostat, AMECO

## Annexes techniques

### Annexe 1 : méthode d'estimation des différentes simulations

#### Cadre général et notation

Soit  $I_{i,t}$  l'indemnisation totale versée et  $C_{i,t}$  la contribution totale reçue par chaque État membre  $i$  l'année  $t$ . En notant,  $w_{i,t}$  le salaire moyen<sup>10</sup>,  $U_{i,t}$  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  $\tau_{i,t}$  le taux de cotisation sociale pour chaque pays  $i$  et année  $t$ , les formules suivantes permettent d'estimer  $I_{i,t}$  et  $C_{i,t}$  :

$$I_{i,t} = w_{i,t} * U_{i,t} * TC_{i,t} * TR \quad \text{et} \quad C_{i,t} = w_{i,t} * E_{i,t} * \tau_{i,t}$$

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

#### Calcul du taux de cotisation lorsqu'on connaît la distribution des paramètres ex-ante

- Étape 1 : régime au financement différencié par pays

Lorsque le financement du système est réalisé à partir de taux de cotisation différenciés par pays  $\tau_i$  qui assurent que chaque pays soit à l'équilibre financier sur les 13 années de simulations, il suffit d'imposer la condition d'équilibre indemnités-contributions sur la période pour chaque pays :

$$\forall i, \sum_{t=00}^{12} I_{i,t} = \sum_{t=00}^{12} C_{i,t} \text{ ce qui permet d'obtenir } \tau_i = \frac{\sum_{t=00}^{12} I_{i,t}}{\sum_{t=00}^{12} w_{i,t} * E_{i,t}}$$

- Étape 2 : régime au financement mutualisé

Lorsque le financement du système est mutualisé (taux de cotisation identique) et que l'on cherche le taux de contribution  $\tau$  qui assure l'équilibre du système sur les 13 ans de simulation ( $\tau$  n'est indicé ni par le pays ni par le temps puisqu'il est identique pour tous les pays et constant), il suffit d'imposer la condition assurant que la somme des contributions est égale à la somme des indemnités pour trouver la valeur de  $\tau$  :

$$\sum_{t=00}^{12} \sum_i I_{i,t} = \sum_{t=00}^{12} \sum_i C_{i,t} \text{ ce qui permet d'obtenir } \tau = \frac{\sum_{t=00}^{12} \sum_i I_{i,t}}{\sum_{t=00}^{12} \sum_i w_{i,t} * E_{i,t}}$$

En pratique, il n'est pas possible de déterminer *ex ante* le niveau du taux de cotisation qui permettra d'équilibrer le régime. Des méthodes d'estimations « réalistes » sont ainsi décrites en annexe.

#### Méthode de calcul des cotisations lorsqu'on ne connaît pas la distribution des paramètres ex ante

Différentes méthodes peuvent permettre de fixer les taux de cotisation sans connaître la distribution des indemnités et cotisations *ex ante*. Une première étape consiste à estimer toutes les  $x$  années la cotisation qui aurait permis un équilibre du système sur les  $y$  dernières années. Pour les différentes options nous obtiendrions :

---

<sup>10</sup> On fait l'hypothèse que les indemnités totales versées dépendent du taux de remplacement appliqué au salaire moyen. Ceci devrait surestimer le montant total des indemnités puisque les personnes recevant des indemnités chômage sont concentrées sur le bas de la distribution des salaires et ont donc un salaire inférieur au salaire moyen.

- Pour l'étape 1, *i.e.* le régime aux taux de cotisation différenciés par pays, entre la période où il est initialisé ( $t = x_0$ ) jusqu'à la dernière période où ce taux est maintenu ( $t = x_0 + x - 1$ ), le taux de cotisation du pays  $i$  vaut :

$$\tau_{i,]x_0;x_0+x-1[} = \frac{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} I_{i,t}}{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} w_{i,t} * E_{i,t}}$$

- Pour l'étape 2, *i.e.* le régime au financement mutualisé avec un taux de cotisation identique, entre la période où il est initialisé ( $t = x_0$ ) jusqu'à la dernière période où ce taux est maintenu ( $t = x_0 + x - 1$ ), la valeur du taux de cotisation vaut :

$$\tau_{]x_0;x_0+x-1[} = \frac{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} \sum_i I_{i,t}}{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} \sum_i w_{i,t} * E_{i,t}}$$

Il est également possible d'ajouter un terme de correction à ce taux de cotisation qui toutes les  $x$  années cherche à corriger les écarts entre les indemnités totales reçues et les contributions totales versées les  $x$  années précédentes. Par exemple, pour le régime permanent de l'étape 2 au financement mutualisé, et en notant  $\tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0-x}$  la valeur du taux de cotisation estimée en  $t = x_0 - x$  et  $\tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0}$  la valeur, connue en  $t = x_0$ , qui aurait équilibré le système sur  $]x_0 - x; x_0 - 1[$ , on aurait :

$$\tau_{]x_0;x_0+x-1[}^{x_0} = \frac{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} \sum_i I_{i,t}}{\sum_{t=x_0-y}^{x_0-1} \sum_i w_{i,t} * E_{i,t}} + \underbrace{(\tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0} - \tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0-x})}_{\text{terme de correction}}$$

Si la valeur du taux de cotisation estimée pour la période précédente était inférieure à la valeur qui aurait équilibré le régime sur cette précédente période alors le terme de correction est positif ( $\tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0} - \tau_{]x_0-x;x_0-1[}^{x_0-x} > 0$ ) et le taux de la période futur sera donc plus élevé compensant ainsi une partie du retard accumulé.

Notons enfin qu'une possibilité intermédiaire entre l'étape 1 et l'étape 2 serait d'avoir un terme de correction individuel ne cherchant pas à corriger l'erreur de la période passée du pays lui-même mais un terme par pays cherchant à corriger l'erreur de la période passée de l'ensemble du régime en la répartissant équitablement (selon la PIB) entre les pays. Cette mutualisation accrue pourrait bien constituer une étape intermédiaire où les taux de cotisation resteraient individualisés mais où une partie des coûts des crises et des gains des périodes de haut de cycle (pertes et gains matérialisés ici par le terme d'erreur) seraient en partie partagés par les participants au régime.

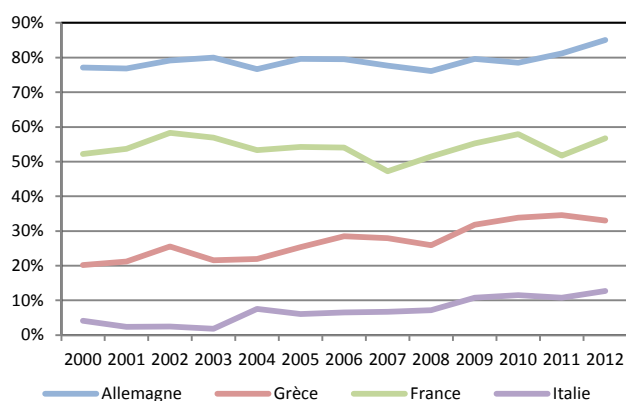


## Annexe 2: Des écarts importants de taux de couverture entre pays

Les taux de couverture, définis comme le ratio de chômeurs indemnisés sur le nombre de chômeur total, varient considérablement d'un pays à l'autre et selon la position de chaque pays dans son propre cycle<sup>11</sup> (cf. graphique 3). Ces écarts ont différentes sources :

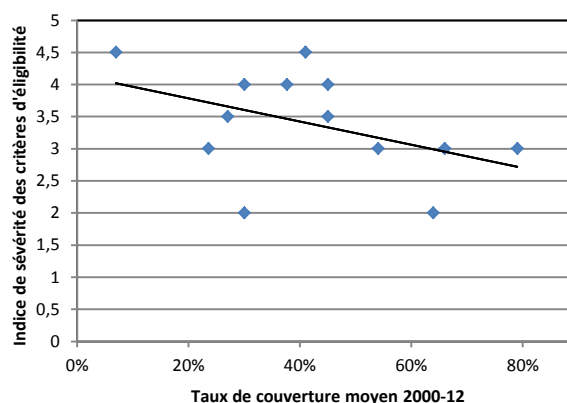
- Tout d'abord, ils proviennent de différences dans la définition des critères d'éligibilité. En effet, plus les critères d'éligibilité sont stricts, et plus les taux de couverture sont bas (cf. graphique 4).
- Ensuite, le taux de couverture dépend des caractéristiques des marchés du travail de chaque État membre<sup>12</sup>. A critères 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 soit négativement corrélée avec 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.

Graphique 3 : Taux de couverture des chômeurs 3-12 mois



Source : Eurostat Labor Force Survey (LFS)

Graphique 4 : Taux de couverture et critères d'éligibilité



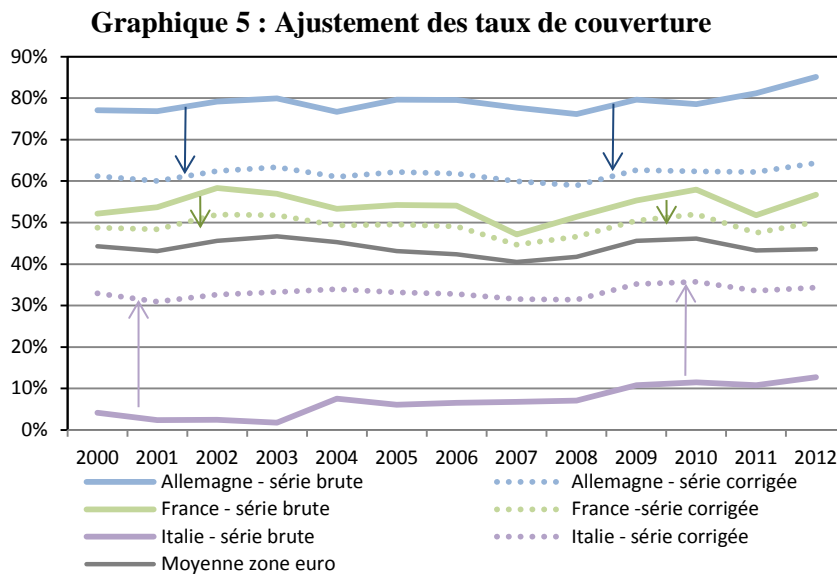
Source : Eurostat LFS et OCDE

Si le régime d'assurance chômage européen fonctionnait avec des critères d'éligibilité communs, les taux de couverture devraient naturellement se rapprocher entre les pays. Pour simuler un régime à critères communs sur la période 2000-2012, il nous 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 pays et la moyenne de

<sup>11</sup> 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, les Pays-Bas et Malte. 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, celles de l'Allemagne pour les Pays-Bas et celles de la Grèce pour Malte.

<sup>12</sup> 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.

la zone euro<sup>13</sup>. Comme illustré par le graphique 5, cette hypothèse implique que les pays aux taux de couverture élevés auraient des taux plus faibles sur la base de ces critères communs (et inversement pour les pays aux taux de couverture relativement faibles). Ces taux de couverture fictifs conservent cependant certaines de leurs caractéristiques propres aussi bien entre pays que dans le temps<sup>14</sup>.



Sources : Estimations à partir des données Eurostat LFS

<sup>13</sup> Soit  $TC_{i,t}$  le taux de couverture historique du pays  $i$  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  $TC_{i,t}^* = TC_{i,t} - 0,5 * (TC_{i,t} - TC_{ZE,t})$

<sup>14</sup> 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 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)

### Fiche 3 : Simulation d'un fonds de stabilisation des dépenses d'assurance chômage

Une solution alternative à l'instauration d'un régime d'assurance chômage européen serait la création d'un fonds organisant des transferts entre États membres. Ce fonds de stabilisation ne constituerait pas une véritable caisse d'assurance chômage européenne qui prélèverait directement des contributions et verserait une indemnisation chômage aux individus concernés. Son fonctionnement apparaîtrait simple : lorsqu'un pays a un taux de chômage supérieur à son taux de chômage structurel il recevrait un transfert net du fonds alors qu'il contribuerait au fonds lorsque son taux de chômage serait en dessous. De cette façon, le coût de l'indemnisation du chômage conjoncturel serait pris en charge par ce fonds.

L'instauration d'un tel fonds présenterait certains avantages relativement à un régime d'assurance chômage européen :

- Cette solution serait simple à mettre en place notamment car elle éviterait le partage de compétence entre la caisse d'assurance chômage centrale et les caisses nationales.
- L'assurance chômage européenne ne capterait en théorie que la partie conjoncturelle du chômage, ce qui assurerait que les transferts générés ne seraient que temporaires et non permanents. Elle ne générerait ainsi pas d'aléa moral particulier, le chômage structurel restant à la charge de chaque État membre.

En pratique, il serait difficile de mettre en place un fonds dont les transferts seraient estimés à partir des estimations de chômage structurel qui sont par nature difficiles à mesurer et qui pourraient être polémiques. En effet le taux de chômage structurel n'est pas observé et est estimé à partir de méthodes économétriques complexes. Les estimations de chômage structurel, au même titre que celles de l'*output gap*, sont fréquemment révisées et de manière importante, ce qui rendrait très discutable les décisions prises sur la base de ces estimations. Cependant, il serait possible de contourner les problèmes liés à la mesure chômage structurel PIB potentiel en prenant la moyenne du chômage sur les x dernières années.

D'autre part et de manière plus fondamentale, un fonds de stabilisation n'aurait pas les effets structurants qu'aurait un véritable régime d'assurance chômage. Il n'inciterait pas les États membres à harmoniser leur assurance chômage ou le fonctionnement de leur marché du travail. Il ne permettrait pas non plus de constituer une première étape vers un régime plus ambitieux avec davantage de mutualisation et de poser les bases d'un véritable budget de la zone euro. Enfin, il serait sans doute moins lisible pour les citoyens européens.

Trois simulations sont présentées ci-dessous sur la période 2000-13. La première est réalisée à partir des données de chômage structurel telles qu'estimées en 2013 par la Commission Européenne. Elle donne de très bons résultats ce qui contraste avec la seconde simulation qui utilise les données historiques telles qu'estimées en temps réel par la Commission sur la période. En effet, les résultats de cette seconde simulation montrent qu'un tel fonds aurait été d'une part fortement procyclique et d'autre part en situation financière considérablement déficitaire à la fin de la période de simulation. Enfin, une troisième simulation utilise l'écart du chômage observé au chômage moyen sur les 5 dernières années pour estimer le niveau annuel des transferts nets du fonds aux États membres. Les résultats de cette dernière simulation montrent qu'un tel système fonctionnerait relativement bien en termes de stabilisation conjecturale.

## 1. Simulation du fonds avec la trajectoire de taux de chômage structurel tel qu'estimée en 2013

Nous simulons ici les effets d'un fonds d'assurance chômage qui générerait des transferts afin d'indemniser les États membres en fonction de leur chômage conjoncturel sur la période 2000-2013. Chaque période, les États membres qui auraient un taux de chômage supérieur à leur taux de chômage structurel recevraient un transfert du fonds alors que ceux ayant un taux de chômage inférieur verseraient une contribution au fonds. Les calculs des transferts seraient basés sur la masse salariale totale de chaque État membre, plus précisément les transferts (positif ou négatif)  $T_t$  vaudraient<sup>15</sup> :

$$T_t = \gamma * \text{Dépenses conjoncturelles de chômage}$$

Où le paramètre  $\gamma$  fixe la taille du transfert relativement à la masse salariale (plus  $\gamma$  est grand plus la taille des transferts sera importante). Ainsi un transfert positif correspond à un versement au fonds alors qu'un transfert négatif correspond à versement du fonds vers un État membre. Le tableau 1 donne la répartition des transferts chaque année depuis 2000 pour les États membres de la zone euro lorsqu'on utilise les données de chômage structurel telles qu'estimées *a posteriori* en 2013 et pour  $\gamma = 1$ . Selon ce système, tous les États membres sont alternativement bénéficiaire et contributeur net au fonds sur la période de simulation. On observe également que le fonds est sollicité par un grand nombre de pays certaines années (période 2003-2006 et 2009-2013) alors que sur d'autres périodes la quasi-totalité des pays sont contributeurs (2000-2001 puis 2007-2008). Le fonds est ainsi certaines années en excédent et d'autres années en déficit. L'excédent maximal du fonds est atteint en 2008 avec +0,5 % du PIB de la zone euro et le déficit maximal du fonds est atteint en 2013 avec -0,4 % du PIB de la zone euro.

**Tableau 1 : Transferts occasionnés par le fonds de stabilisation**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total par pays (pts de PIB de 2013)	Total par pays (Mds €)
Belgique	0,6%	0,7%	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	0,1%	0,3%	-0,1%	-0,3%	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,2%	-0,7
Allemagne	0,6%	0,8%	0,4%	-0,2%	-0,5%	-1,0%	-0,6%	0,1%	0,4%	0,1%	0,2%	0,5%	0,4%	0,2%	1,2%	32,7
Estonie	-0,6%	-0,3%	0,3%	0,0%	-0,5%	-0,3%	0,5%	1,4%	1,5%	-1,6%	-2,3%	-0,1%	0,9%	0,6%	0,7%	0,1
Irlande	0,4%	0,2%	-0,2%	-0,4%	-0,3%	-0,1%	0,2%	0,5%	0,4%	-1,2%	-1,3%	-1,0%	-0,5%	0,0%	-3,1%	-5,2
Grèce	-0,6%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,8%	-0,6%	-0,1%	0,4%	1,0%	0,9%	0,3%	-0,9%	-2,3%	-2,4%	-6,0%	-10,9
Espagne	0,5%	0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	0,7%	1,2%	1,7%	1,0%	-1,4%	-1,5%	-1,2%	-1,6%	-1,5%	-2,5%	-26,7
France	0,2%	0,6%	0,4%	0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,2%	0,5%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	0,1%	2,5
Italie	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,6%	0,2%	3,3
Chypre	-0,2%	0,2%	0,4%	0,1%	-0,3%	-0,6%	-0,2%	0,2%	0,6%	0,3%	0,4%	0,3%	-0,8%	-1,6%	-1,1%	-0,2
Luxembourg	0,3%	0,5%	0,3%	-0,2%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,7%	-0,3
Malte	0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0
Pays-Bas	0,3%	0,4%	0,0%	-0,5%	-0,9%	-1,0%	-0,6%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,6%	-2,9%	-17,3
Autriche	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,6%	-2,0
Portugal	0,5%	0,5%	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,1%	0,2%	0,6%	0,3%	0,1%	0,0%	-0,7%	-1,1%	-0,3%	-0,5
Slovaquie	-0,4%	-0,2%	0,2%	0,4%	-0,3%	-0,4%	0,0%	0,3%	0,6%	-0,1%	-0,6%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0
Finlande	0,3%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,2%	-0,6%	-0,7%	-0,4%	-0,3%	-0,4%	-2,6%	-5,2
Total	0,3%	0,4%	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,1%	0,4%	0,5%	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,3%	-0,4%		

Source : AMECO, Estimations DGTrésor

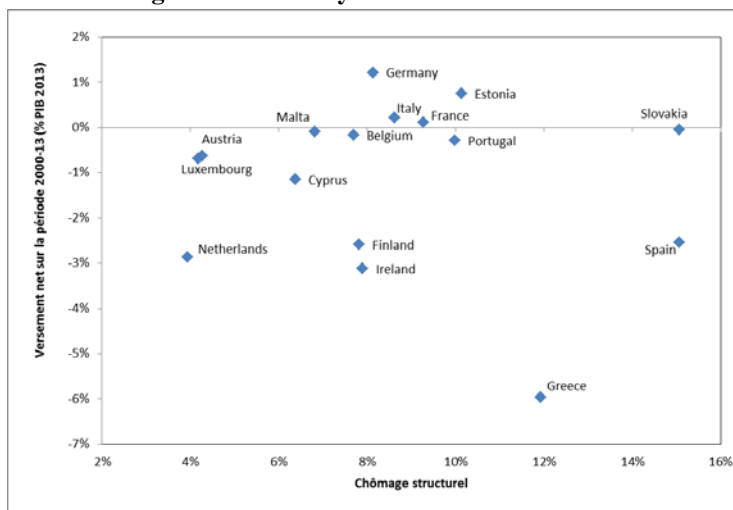
Sur l'ensemble de la période 2000-2013, quatre pays sont contributeurs nets (i.e. la somme de leurs transferts sur l'ensemble de la période est positive). C'est le cas de l'Allemagne qui serait contributeur net de 32,7 Mds€ soit 1,2 % de son PIB de 2013, de l'Italie qui contribuerait à hauteur de 3,3 Mds€ (0,2 % de son PIB de 2013), de la France pour 2,5 Mds€ (0,1 % de son PIB de 2013) et l'Estonie pour moins de 100 millions d'euros (0,7 % son PIB de 2013). Les pays receveurs nets les plus importants sur l'ensemble de la période sont la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas et la Finlande. Si dans l'ensemble les

<sup>15</sup> Il est également envisageable que les transferts nets soient calculés à partir du niveau des dépenses d'indemnisation chômage courante et structurelles selon la formule suivante :  $T_t = \gamma * (\text{dépenses chômage structurelles}_t - \text{dépenses chômage}_t)$

pays qui ont un fort taux de chômage structurels (Espagne, Grèce) sont receveurs nets, ce n'est pas systématiquement le cas (Slovaquie, Portugal, Estonie).

On observe donc (graphique 1) qu'il n'y pas de relation systématique entre le niveau de chômage structurel d'un pays et le transfert total qu'il reçoit au verse sur la période de simulation. En effet, par construction le transfert total net entre le fonds et un État membre est complètement indépendant du chômage structurel. Le transfert net dépend principalement des caractéristiques du cycle de l'état membre sur la période étudiée. En extrapolant et si la période de simulation était plus longue, les contributions positives et négatives devraient se compenser.

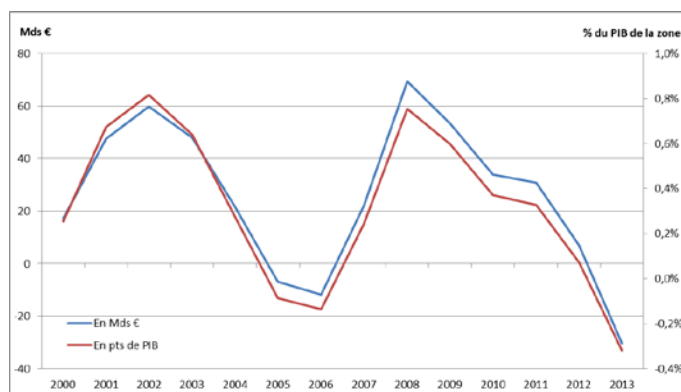
**Graphique 1 : Relation entre chômage structurel moyen entre 2000 et 2012 et versements nets cumulés au fonds**



Source : AMECO, Estimations DGTTrésor

Enfin, l'équilibre financier du fonds le long de la période de simulation aurait été assuré. Le fonds aurait en effet commencé par accumuler des réserves financières<sup>16</sup> lors de ses trois premières années d'existence (2000-2002) puis aurait puisé dans ces réserves les deux années suivantes (2003-2004) avant de connaître deux années où il aurait dû s'endetter sur les marchés avant de reconstituer des réserves importantes en 2007 et 2008. Celles-ci se seraient élevées à 70 Mds€ à l'aube de la crise de 2009, ce qui lui aurait permis de maintenir un solde positif jusqu'en 2013 malgré trois années consécutives où les versements annuels auraient été supérieurs aux contributions. En 2013 le fonds aurait dû s'endetter de nouveau à hauteur de 30 Mds € soit 0,3 du PIB de la zone.

**Graphique 2 : Evolution de l'équilibre financier du fonds**



Source : AMECO, Estimations DGTTrésor

<sup>16</sup> On somme ici simplement les soldes nets du fonds d'une année sur l'autre sans faire d'hypothèse sur des éventuels placements de la part de ce fonds en cas d'excédent.

## 2. Simulation du fonds avec les niveaux de chômage structurel tels qu'estimés en temps réels

Le chômage structurel est une variable non directement observable qui doit être estimée économétriquement. Ceci implique qu'elle est soumise à des marges d'erreurs qui peuvent parfois être significatives. Nous reprenons ici les estimations « en temps réel » de chômage structurel estimées par la Commission européenne, plus précisément les prévisions de chômage structurel réalisées lors de l'exercice de prévisions d'automne pour l'année suivante, et les comparons avec les dernières estimations disponibles de la Commission (automne 2013). Le tableau 2 présente les écarts du taux de chômage effectif au taux de chômage structurel, c'est-à-dire les points de pourcentage de chômage conjoncturel, suivant les deux séries de données (estimation en « temps réels » et « 2013 » pour les taux de chômage structurel).

L'ampleur des erreurs d'estimations est importante. De manière générale, les estimations en temps réel ont sur la période un biais marqué à la sous-estimation du chômage structurel impliquant des écarts de chômage effectif au chômage structurel fréquemment surestimés par rapport aux estimations de 2013. En outre, la comparaison de ces deux séries fait apparaître que des transferts fondés sur les estimations faites « en temps réel » n'auraient pas été faites dans le bon sens : certains pays auraient ainsi été bénéficiaires nets à certaines périodes alors qu'ils auraient dû être contributeurs. Sur les 11 pays de la zone euro considérés sur la période 2003-2012, environ 30 % des estimations faites en temps réels ont un signe *inverse* par rapport à celle qui peuvent être faites en utilisant les chiffres mis à jour en 2013.

**Tableau 2 : Ecarts entre les estimations de NAIRU gap « en temps réel » et tel qu'estimées en 2013**

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Allemagne	Estimation "temps réel"	1,5	1,4	2,2	1,6	0,4	0,4	-0,2	-1,4	-1	-0,9
	Estimation 2013	0,3	1,0	1,9	1,1	-0,1	-0,9	-0,2	-0,3	-0,9	-0,8
Irlande	Estimation "temps réel"	0,2	-0,5	0,9	0,9	0,5	1,7	5,9	3,2	3,3	0,9
	Estimation 2013	1,0	0,8	0,2	-0,5	-1,3	-0,9	2,6	3,0	2,4	1,3
Grèce	Estimation "temps réel"	0,2	0,9	0,6	-1,4	-0,9	-0,5	0,3	3,1	6,3	11,3
	Estimation 2013	1,5	2,3	1,7	0,3	-1,1	-2,7	-2,4	-0,9	2,4	6,8
Espagne	Estimation "temps réel"	0,5	-0,3	-0,5	-0,5	0,7	3,2	6	3,3	4,9	6,9
	Estimation 2013	0,7	0,4	-1,4	-2,6	-3,6	-2,0	2,9	3,1	2,5	3,5
France	Estimation "temps réel"	-0,5	-0,3	0,3	0,1	-0,4	-0,7	0,8	0,7	0,8	0,7
	Estimation 2013	-0,1	0,4	0,5	0,4	-0,4	-1,0	0,5	0,4	0,1	0,4
Italie	Estimation "temps réel"	-0,5	-0,9	-0,2	-0,9	-1,1	0,9	0,8	0,5	0,9	3,2
	Estimation 2013	0,2	0,0	-0,2	-0,8	-1,3	-1,1	-0,5	-0,3	-0,2	0,8

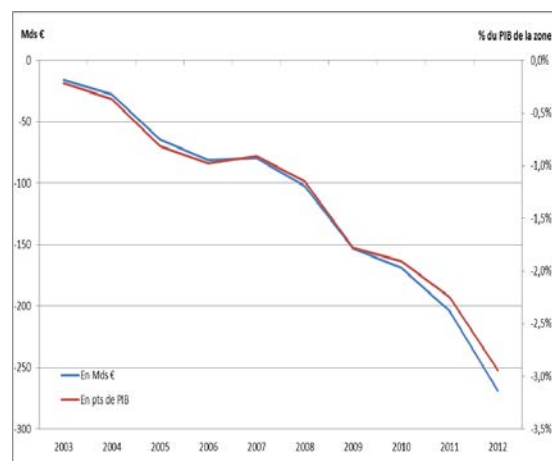
Source : AMECO

Note de lecture : une valeur positive indique que le taux de chômage effectif est supérieur au taux de chômage structurel

Ces dysfonctionnements sont confirmés lorsqu'on simule les transferts qu'aurait effectués un tel fonds d'assurance chômage sur la période 2003-2012 en retenant les estimations « en temps réel ». En effet, reflétant le problème de sous-estimation chronique en temps réel du chômage structurel, le fonds aurait versé des transferts de manière trop fréquente et de montant excessivement importants à la plupart des pays. Ainsi certains pays comme l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas ou le Portugal auraient été bénéficiaires de transferts sur quasiment toute la période de simulation. De manière agrégé, ceci aurait conduit le fonds d'assurance chômage à enregistrer des déficits annuels de manière systématique. La situation financière du fonds aurait alors été fortement dégradée atteignant - 3 % du PIB de la zone (250 Mds€) à la fin des 10 ans de fonctionnement.

**Graphique 3 : Fonds de stabilisation avec les estimations de chômage structurel « en temps réel »**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total par pays (pts de PIB de 2013)	Total par pays (Mds €)
Belgique	-0,4%	-0,3%	-0,5%	-0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	0,4%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0
Allemagne	-0,8%	-0,7%	-1,1%	-0,8%	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,7%	0,5%	0,5%	-1,5%	-40,6
Irlande	-0,1%	0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,8%	-2,7%	-1,4%	-1,4%	-0,4%	-7,5%	-12,3
Grèce	-0,1%	-0,3%	-0,2%	0,5%	0,3%	0,2%	-0,1%	-1,1%	-2,2%	-3,7%	-7,0%	-13,6
Espagne	-0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,3%	-1,6%	-3,0%	-1,6%	-2,3%	-3,2%	-11,8%	-123,4
France	0,3%	0,2%	-0,2%	-0,1%	0,2%	0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,9%	-17,3
Italie	0,2%	0,4%	0,1%	0,4%	0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,4%	-1,4%	-1,3%	-20,5
Luxembourg	-0,5%	-0,7%	-0,2%	0,2%	0,1%	-0,3%	-0,3%	0,8%	0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,1
Pays-Bas	-0,1%	-0,4%	-1,0%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,4%	-0,7%	-3,2%	-19,4
Autriche	-0,1%	-0,3%	-0,8%	0,0%	0,3%	0,1%	-0,3%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,4%	-1,4
Portugal	-1,1%	-0,8%	-1,6%	-1,1%	-0,9%	-0,6%	-1,5%	-1,8%	-1,3%	-1,6%	-12,2%	-20,3
Total	-0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,0%	-0,3%	-0,6%	-0,2%	-0,4%	-0,7%		



Source : AMECO, Estimations DGTTrésor

### 3. Simulation d'un fonds de stabilisation basé sur l'écart du taux de chômage à sa moyenne passée

Dans cette partie nous simulons le fonctionnement d'un fonds d'assurance chômage européen dont les transferts seraient calculés à partir de l'écart entre le taux de chômage actuel et la moyenne du taux de chômage sur les 5 dernières années. Ainsi les transferts seraient égaux à :

$$T_t = \text{masse salariale}_t * \gamma * (Tx \text{ de chômage moyen passé}_t - Tx \text{ de chômage}_t)$$

Selon nos estimations réalisée avec  $\gamma = 1$ , un tel fonds aurait de bonnes propriétés contracycliques et limiterait les transferts durables entre États membres. L'ampleur absolue des transferts est cependant faible relativement aux autres dispositifs envisagés en particulier dans les pays où le taux de chômage varie peu sur la période de simulation. Par exemple, de nombreux pays (Belgique, France, Italie ou Finlande) ont des transferts nets qui restent toujours compris entre -0,1 % et 0,1% de leur PIB.

Tableau 3 : Fonds de stabilisation avec transferts estimés selon la moyenne du chômage passé

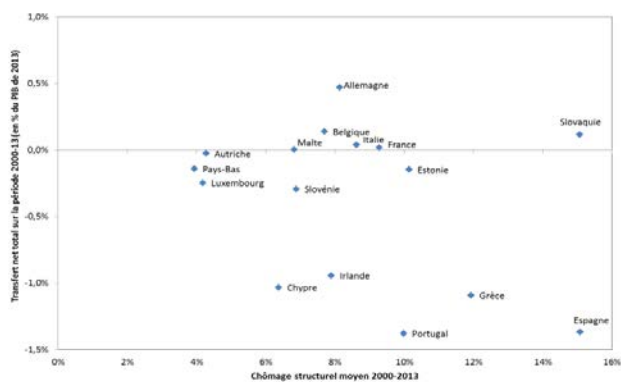
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Trans Tot en M€	Trans Tot en pt de PIB13
Belgique	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	531	0,1%
Allemagne	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	12 681	0,5%
Estonie	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,4%	-0,5%	-0,1%	0,0%	0,1%	-27	-0,1%
Irlande	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-1 579	-0,9%
Grèce	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-2 008	-1,1%
Espagne	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-14 374	-1,4%
France	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	355	0,0%
Italie	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	595	0,0%
Chypre	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-170	-1,0%
Luxembourg	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-113	-0,2%
Malte	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0,0%
Pays-Bas	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-859	-0,1%
Autriche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-82	0,0%
Portugal	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-2 269	-1,4%
Slovénie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-103	-0,3%
Slovaquie	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	87	0,1%
Finlande	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	828	0,4%

Source : AMECO, Estimations DGTTrésor

Sur la période de simulation, le fonds d'assurance chômage aurait davantage bénéficié à certain pays notamment ceux qui ont connu la plus forte augmentation de leur taux de chômage sur cette période (notamment les pays actuellement sous-programme d'assistance financière). Cependant, la taille des transferts nets totaux sur la période reste contenue et le système n'aurait pas uniquement indemnisé les pays qui ont un taux de chômage structurel élevé puisque les Pays-Bas, l'Autriche et le Luxembourg auraient tous été des bénéficiaires nets de transferts. L'Allemagne aurait été la principale contributrice

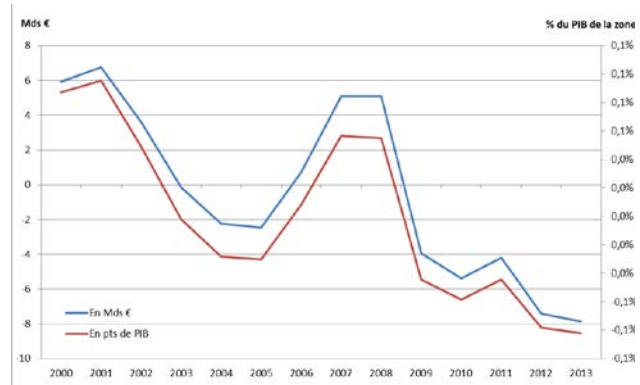
sur la période car c'est le pays qui a le plus fortement réduit son taux de chômage sur ces 14 dernières années.

**Graphique 4 : Chômage structurel moyen entre 2000 et 2012 et versements nets cumulés au fonds**



Source : AMECO, Estimations DGTrésor

**Graphique 2 : Equilibre financier du fonds**



Source : AMECO, Estimations DGTrésor



## **Fiche 4 : Simulation d'un dispositif d'assurance chômage contingent sur la période 2000-2012**

Une des options possibles en vue d'une centralisation d'une partie de l'assurance chômage au niveau européen serait la création d'un fonds contingent qui prendrait à sa charge tout ou une partie des dépenses d'assurance chômage conjoncturelles des États membres durant les périodes de forte récession. Ce dispositif soulagerait ainsi les finances publiques du coût budgétaire de l'augmentation du chômage et pourrait éviter que les États les plus fragiles soient attaqués par les marchés et ainsi poussés à adopter une politique budgétaire non-optimale. Cette fiche présente les différentes modalités envisageables en vue de l'instauration d'un tel fonds ainsi que des simulations illustratives.

### **I. Critères de déclenchement et mode de financement d'un fonds contingent**

Il est possible d'envisager différents critères pour le déclenchement du fonds contingent :

- Son déclenchement pourrait être automatique et dépendre d'un seuil. Ce seuil correspondrait à une augmentation du nombre de chômeurs ou du taux de chômage d'une année sur l'autre au-delà duquel le fonds contingent se déclencherait et prendrait à sa charge une partie des dépenses chômage d'un État membre.
- Son déclenchement pourrait par ailleurs être discrétionnaire décidé, lors de crise importante, par exemple par le Conseil ou une chambre dédiée au Parlement européen.

De même, différentes options seraient envisageables pour le mode de financement de ce fonds contingent :

- Le financement pourrait être assuré par une cotisation annuelle versée par les États membres. Cette cotisation pourrait par exemple être fixée par un taux de cotisation appliqué à la masse salariale de chaque État membre. Le taux de cotisation pourrait être identique pour tous les pays ou fonction du niveau de chômage de chaque État membre. Cette dernière option pourrait se justifier par le fait que le fonds, lorsqu'il se déclencherait dans deux pays, verserait proportionnellement davantage au pays qui a le taux de chômage et donc les dépenses d'indemnisation chômage les plus élevées.
- Une autre option pourrait être que les versements effectués par le fonds lorsqu'il est actif soient financés par de l'endettement commun. Cependant, cette option ne serait envisageable que si le dispositif était intégré dans une structure budgétaire européenne plus large.

### **II. Simulations**

Nous simulons ici un régime d'assurance chômage contingent dont le fonctionnement serait le suivant :

- Le fonds contingent se déclencherait lorsque le taux de chômage d'un État augmenterait de plus de 15 % par rapport à la moyenne des taux de chômage des deux années précédentes.
- Le fonds prendrait à sa charge une partie du coût de l'augmentation du taux de chômage conjoncturel selon un versement calculé comme pour le fonds de stabilisation (cf fiche 3).

- Nous calculons les taux de cotisation qui appliqués à la masse salariale annuel de chaque pays assurerait l'équilibre du fonds sur les 12 années de simulation selon deux méthodes : (i.) un taux supposé identique dans l'ensemble des pays et (ii.) un taux différencié par pays où chaque État membre cotiserait à hauteur de ce qu'il reçoit sur les 12 années de simulation.

Formellement, ce système verserait des indemnités  $I_{i,t}$  et serait financé par des cotisations  $C_{i,t}$  qui seraient égales à :

$$I_{i,t} = \begin{cases} MS_t * (TCM - TC_t) & \text{si } U_{i,t} > 1,15 * (U_{i,t-1} + U_{i,t-2})/2 \\ 0 & \text{sinon} \end{cases}$$

Et

$$C_{i,t} = w_{i,t} * E_{i,t} * \tau \quad \text{avec} \quad \tau = \frac{\sum_{t=00}^{12} \sum_i I_{i,t}}{\sum_{t=00}^{12} \sum_i W_{i,t} * E_{i,t}} \quad \text{ou} \quad \tau_i = \frac{\sum_{t=00}^{12} I_{i,t}}{\sum_{t=00}^{12} W_{i,t} * E_{i,t}}$$

où  $MS_t$  est la masse salariale de l'année t,  $TCM$  le taux de chômage moyen sur les 5 dernières années et  $TC_t$  le taux de chômage de l'année t.

#### a. Déclenchement et versements du fonds contingent

Les années de déclenchement et les montants en millions d'euros versés par le fonds contingent sont donnés dans le tableau 1. Le seul pays pour lequel le fonds ne se serait pas déclenché durant les 13 années de simulation aurait été Malte. Le fonds se serait déclenché plusieurs années depuis la crise dans les pays de la périphérie de l'Europe. La France et l'Allemagne qui ont des taux de chômage relativement résilient n'aurait bénéficié du fonds contingent qu'à une reprise chacune : en 2003 pour l'Allemagne et en 2009 pour la France.

**Tableau 1 : Déclenchement et versement du fonds contingent (en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	0	0	0	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allemagne	0	0	0	1 465	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonie	10	0	0	0	0	0	0	0	0	51	65	0	0	0
Irlande	0	0	0	0	0	0	0	0	152	526	520	0	0	0
Grèce	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	301	608	841	726
Espagne	0	0	0	0	0	0	0	0	882	4 385	4 635	0	4 387	3 647
France	0	0	0	0	0	0	0	0	0	707	0	0	0	0
Italie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	481	909	0	2 154	2 279
Chypre	7	0	0	0	4	7	0	0	0	8	14	26	52	59
Luxembourg	0	0	3	18	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Malte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	0	0	0	221	457	0	0	0	0	0	144	0	443	837
Autriche	0	0	22	0	113	0	0	0	0	25	0	0	0	0
Portugal	0	0	29	144	156	210	0	0	0	187	257	0	422	488
Slovénie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	33	47	0	56
Slovaquie	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48	0	0	0
Finlande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	51	81	0	0	0

Sources : Eurostat, Estimation DG-Trésor

#### b. Financement par un taux de cotisation commun

Lorsque le financement du fonds contingent est mutualisé, ie assuré par un unique taux de cotisation, le dispositif générerait des transferts importants des pays qui bénéficient peu souvent du fonds vers ceux qui en bénéficient de nombreuses fois. Ainsi, sur les 13 années de simulations l'Espagne recevrait plus de 14 Mds€(soit 1,4 % de son PIB de 2013) quand dans le même temps l'Allemagne et la France verseraient respectivement 8,7 Mds€et 7 Mds€. Au total, le taux de cotisation qui finance le régime est de 0,06 %.

**Tableau 2 : Transfert nets du fonds contingents – taux de cotisation unique (en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Trans Tot en M€	Trans Tot en pt de PIB13
Belgique	77	81	84	23	88	91	96	101	106	107	109	114	118	121	1 318	0,3%
Allemagne	668	681	684	-779	688	683	694	712	737	739	761	795	825	850	8 737	0,3%
Estonie	-8	2	2	2	3	3	4	4	5	-46	-61	4	5	5	-76	-0,4%
Irlande	25	28	30	33	35	39	43	47	-103	-481	-478	41	41	42	-658	-0,4%
Grèce	28	29	34	36	39	42	44	47	50	14	-253	-564	-802	-691	-1 949	-1,1%
Espagne	187	201	213	227	241	259	279	302	-559	-4 071	-4 328	305	-4 099	-3 366	-14 208	-1,4%
France	449	470	489	503	521	540	563	586	604	-101	619	640	650	659	7 193	0,3%
Italie	282	297	310	322	334	350	366	380	395	-91	-514	402	-1 753	-1 877	-799	-0,1%
Chypre	-4	3	3	3	0	-3	4	4	5	-3	-9	-21	-48	-55	-121	-0,7%
Luxembourg	6	7	5	-10	-24	8	9	10	10	11	11	12	12	13	80	0,2%
Malte	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	21	0,3%
Pays-Bas	127	136	143	-74	-306	153	159	168	177	179	36	184	-259	-651	172	0,0%
Autriche	64	65	44	68	-44	72	75	79	83	59	86	89	93	95	927	0,3%
Portugal	38	40	12	-101	-112	-164	48	50	51	-136	-205	51	-374	-441	-1 243	-0,8%
Slovénie	7	7	8	8	8	9	9	10	11	6	-22	-36	11	-45	-8	0,0%
Slovaquie	-45	6	6	7	8	9	10	12	14	14	-33	15	16	16	54	0,1%
Finlande	37	40	41	42	44	46	48	51	55	4	-26	58	60	61	562	0,3%

Sources : Eurostat, Estimation DG-Trésor

### c. Financement par des taux différenciés

Lorsque le taux de cotisation est individualisé et calculé de manière à ce que chaque État paie exactement ce qu'il reçoit sur les 13 années de simulation, on observe que le versement des cotisations les années de non-déclenchement du dispositif peut être élevé pour les pays ayant fréquemment recours aux fonds. Ceci se reflète dans les écarts de taux de cotisation des pays, ces derniers pouvant aller de 0 % (pour Malte) à 0,29 % (pour l'Espagne).

**Tableau 3 : Transfert nets du fonds contingents – taux de cotisation différenciés (en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	4	4	4	-59	4	4	4	5	5	5	5	5	5	6
Allemagne	96	98	98	-1 366	99	98	100	102	106	106	109	114	118	122
Estonie	-6	5	5	6	7	8	9	11	13	-40	-54	11	12	13
Irlande	55	62	66	72	78	88	96	105	-43	-427	-428	91	92	92
Grèce	124	129	149	162	175	185	195	210	222	190	-86	-412	-670	-572
Espagne	900	966	1 026	1 094	1 159	1 246	1 344	1 454	669	-2 873	-3 157	1 467	-3 000	-2 295
France	40	42	44	45	47	48	50	52	54	-653	55	57	58	59
Italie	326	344	359	374	387	405	424	440	457	-29	-451	466	-1 689	-1 813
Chypre	1	9	9	10	8	5	13	14	15	7	2	-10	-37	-46
Luxembourg	2	3	0	-15	-28	3	3	4	4	4	4	5	5	5
Malte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	117	126	132	-85	-318	141	147	155	163	165	22	170	-273	-665
Autriche	9	10	-12	10	-103	11	11	12	12	-13	13	13	14	14
Portugal	109	115	92	-20	-28	-75	139	145	150	-37	-105	149	-283	-351
Slovénie	7	8	8	8	9	9	10	11	12	7	-21	-35	12	-44
Slovaquie	-47	4	4	4	5	6	6	8	9	9	-39	10	10	10
Finlande	7	8	8	8	8	9	9	10	10	-40	-71	11	11	12

Sources : Eurostat, Estimation DG-Trésor

Ces simulations montrent que le mode de financement d'un tel fonds contingent serait une question centrale d'autant plus qu'en réalité la distribution des chocs n'est pas connue à l'avance et qu'il est donc très difficile de calculer ex ante le ou les taux de cotisation qui d'une part équilibrent le système et d'autre part qui limiteraient les transferts importants entre pays.

## Fiche 5 : Effet stabilisateur de l'assurance chômage et gains à la mutualisation dans une union monétaire.

La littérature économique a montré *via* diverses estimations que les dépenses d'indemnisation chômage constituaient bien un stabilisateur automatique de premier ordre permettant d'atténuer l'effet de divers chocs conjoncturels. En effet, en maintenant un certain niveau de revenu chez les personnes touchées par le chômage, elles assurent que le choc subi ne se transmette pas entièrement à la demande agrégée. De plus, puisque les dépenses d'assurance chômage ciblent principalement des individus qui subissent des contraintes de liquidités, leur effet multiplicateur est d'autant plus important. Enfin, les indemnisations chômage sont un outil de stabilisation particulièrement efficace car elles répondent quasi instantanément à la dégradation de la conjoncture.

### I. Revue de littérature sur l'effet stabilisateur de l'assurance chômage

Différents articles académiques tentent d'évaluer les propriétés stabilisatrices de l'assurance chômage utilisant pour la plupart 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.

Von Hagen (1992) et Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996) trouvent que l'assurance chômage américaine a un effet stabilisateur faible (entre 2 % et 4 % d'un choc sur le PIB). Cependant, ces études estiment cet effet stabilisateur sur le PIB tout au long du cycle économique alors que la plupart des autres études s'intéressent aux effets de l'assurance chômage lors des récessions importantes. Pour Dullien (2013) ceci implique que les études de Von Hagen (1992) et Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996) estiment un effet moyen alors que les études évoquées ci-dessous estiment un effet marginal de l'assurance chômage plus pertinent. De plus, Von Hagen (1992) ne prend pas en compte la partie contingente de l'assurance chômage américaine qui joue pourtant un rôle important de stabilisation lors des récessions.

Chimerine, Black et Coffey (US Department of Labor, 1999) estiment à partir de deux méthodes (un modèle micro-économétrique et une étude économétrique) que sur les 5 récessions connues par l'économie américaine entre 1969 et 1999, l'assurance chômage (contributions et prestations) a permis de réduire la contraction du PIB de 15 % chaque trimestre.

Auebach et Feenberg (JEP, 2000), dans un article principalement consacré à l'impact contra-cyclique de la fiscalité américaines, estiment que l'assurance chômage américaine aurait permis de réduire la perte de PIB de seulement 2% en période de récession. Cependant, ce résultat a été critiqué du fait qu'il n'incluait pas les indemnisations chômage exceptionnelles (allongement de la durée d'indemnisation) versées en cas de récession importante et qu'il repose sur un calcul *ad hoc* basé sur la seule récession de 1990-91.

Dolls, Fuest et Peichl (NBER, 2010), à partir de modèles micro-économétriques calibrés sur 20 pays (19 pays européens et les Etats-Unis), simulent alternativement des chocs de revenus (tous les agents perdent 5 % de leur revenu) ou d'emploi (certains agents perdent leurs emplois de telle manière que l'ensemble des ménages perde également 5 % de leurs revenus). Ils trouvent que dans les pays européens de leur échantillon les stabilisateurs automatiques absorbent en moyenne 38% d'un choc de revenu et 32% aux Etats-Unis (les auteurs calculent la capacité d'absorption du choc sur la variation du revenu disponible des ménages). Pour ce type de chocs, les prestations de l'assurance chômage ne jouent un rôle que faiblement stabilisateur (moins de 5%). Au contraire, lorsqu'ils simulent un choc sur l'emploi, les auteurs trouvent que l'assurance chômage joue un rôle substantiel dans l'amortissement du choc. En effet, les prestations chômage amortiraient en moyenne 20% du choc sur le revenu disponible des ménages en Europe et 10% aux Etats-Unis. Dans les pays où l'assurance chômage est généreuse, ces chocs peuvent être amortis jusqu'à 60 % par les seules prestations chômage (au Danemark par exemple). Ces capacités d'absorption des chocs sur la variation du revenu disponible des ménages sont ensuite transformées en capacité de stabilisation de la demande agrégée

des ménages. Pour cela les auteurs utilisent différentes hypothèses sur le nombre de ménages contraints par la liquidité. Ainsi suivant l'hypothèse retenue (plus ou moins de ménages contraints par la liquidité), la capacité d'absorption des chocs via les stabilisateurs automatiques sur la demande agrégée est plus ou moins forte (pas de données spécifiques aux prestations chômagees).

Vroman (2010) estime à partir d'un modèle micro-économétrique calibré sur les 51 États américains l'impact de l'assurance chômage pendant la crise de 2008-09. Il trouve qu'entre le T3 2008 et le T2 2010, l'assurance chômage américaine (les prestations chômage uniquement) a permis de réduire de 20 % la perte de PIB réel.

**Tableau 1 : Principales études empiriques sur l'effet stabilisateur de l'assurance chômage**

Etude	Méthode	Pays	Période	Effet stabilisateur
Von Hagen (1992)	Régression	US	1963-1990	2 % (pas de prise en compte de l'assurance chômage contingente)
Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996)	Régression	US	1963-1995	1,7%
Auebach et Feenberg (JEP, 2000),	Calcul <i>ad hoc</i> sur une récession	US	1962-1995	2 % de stabilisation (mais pas de prise en compte de l'assurance contingente)
Chimerine, Black et Coffey (1999)	Modèle macro-économétrique	US	5 récessions entre 1969 et 2000	15 % du PIB chaque trimestre
Dolls, Fuest et Peichl (NBER, 2010)	Modèle macro-économétrique	20 pays	-	5 % en moyenne pour les chocs de revenu (effet stab. sur le PIB) Entre 10 % (US) et 60 % (DK) pour les chocs d'emploi (effet stab. sur le revenu)
Vroman (2010)	Modèle macro-économétrique	US	Récession T3-2008-T2-2010	20 %

Enfin, d'autres études s'intéressent plus largement au rôle des dépenses sociales (chômage, maladie, vieillesse, pauvreté,...) comme stabilisateurs automatiques. Ainsi, Darby et Melitz (2008) montrent que d'autres dépenses que celles de l'assurance chômage assurent un rôle de stabilisation : les dépenses de santé (lors d'une récession davantage de personnes tombent malades) et les dépenses vieillesse (lors d'une récession davantage de personnes prennent leur retraite de manière anticipée). Ces résultats sont en partie confirmés par une étude de Furceri (OCDE, 2009) qui montre que les dépenses sociales publiques permettent de réduire la volatilité de l'activité de 16 % notamment grâce à l'assurance chômage (5%) et les dépenses vieillesse (5%). Comme pour Von Hagen (1992) et Asdrubali et al (1996), ces résultats ne sont pas comparables avec ceux des études précédentes car ils reportent les propriétés contracycliques des stabilisateurs automatiques tout au long du cycle et pas seulement en période de récession.

#### Bibliographie :

Auerbach, A. and Feenberg, D. (2000). The significance of federal taxes as automatic stabilizers, *Journal of Economic Perspectives*.

Dullien, 2013, "A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?", *préparé pour le Commission Européenne (DG EMP)*

Chimerine, Lawrence, Theodore Black and Lester Coffey. 1999. "Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness Over Three Decades," *Unemployment Insurance Occasional Paper*

Darby; J. and Melitz; J. (2008) "Social spending and automatic stabilizers in the OECD"; *Economic Policy*.

Mathias Dolls & Clemens Fuest & Andreas Peichl, 2010. "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe," *NBER Working Papers*

Furceri, D. (2009), "Stabilization Effects of Social Spending: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries Overcoming the Financial Crisis in the United States", *OECD Economics Department Working Papers*

Vroman, Wayne, 2010. "The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession" *The Urban Institute*.

## Fiche 6 : Le système d'assurance chômage américain

Contrairement aux régimes d'assurance chômage qui existent dans la plupart des fédérations, le système américain présente la particularité de ne pas être uniquement fédéral.

En effet, le régime régulier de l'assurance chômage américaine (indemnisation des chômeurs jusqu'à 6 mois en période de cycle économique normal) est géré et financé par les États fédérés. Chaque Etat verse les cotisations prélevées dans un fonds fédéral dans lequel chaque État a un compte séparé à partir duquel sont versées les indemnités. Lorsque le compte d'un État apparaît en déficit, il peut bénéficier d'un prêt de la part de l'État fédéral, prêt qui devra être remboursé par des excédents futurs. En cas de déficit prolongé sur le compte d'un Etat ou de non remboursement d'un emprunt contracté auprès de l'Etat fédéral, ce dernier a la possibilité d'augmenter automatiquement les cotisations patronales de façon à rétablir l'équilibre. Les excédents constatés sur les comptes des Etats sont investis en bons du Trésor. Par conséquent, seule la gestion de ces comptes est mutualisée et les transferts, que ce soit entre Etats fédérés ou avec l'Etat fédéral, sont limités dans ce système.

Parallèlement à ce régime régulier, il existe deux programmes d'assurances chômages contingents qui sont actionnés uniquement lorsque la conjoncture économique et la situation sur le marché de l'emploi sont significativement dégradées. Ces programmes sont financés entièrement ou en partie par l'échelon fédéral (*cf.* détail ci-dessous).

Ce schéma peut être source d'enseignement pour la zone euro :

- D'une part, la partie régulière de l'assurance chômage américaine constitue un exemple possible pour une première étape vers un régime d'assurance chômage européen mutualisé. En effet, dans le contexte actuel, les fortes disparités dans le fonctionnement des différents marchés du travail en zone euro rendent difficile la mise en place d'un système unifié à moins de tolérer des transferts importants et peut être durables entre pays. Dès lors, un système d'assurance chômage avec des taux de cotisations différenciés, semblable au régime régulier du dispositif américain, pourrait constituer une première étape afin d'éviter de tels transferts tout en offrant un certain degré de mutualisation.
- D'autre part, la partie contingente du système américain pourrait également apparaître comme une option transposable en zone euro. En effet, la nature contingente de ce mécanisme lui confère une forte capacité stabilisatrice. Cependant, la forte hétérogénéité des régimes nationaux en zone euro (durée et niveau des indemnisations, critères d'éligibilité...) peut rendre difficile la superposition d'une partie contingente européenne aux parties régulières nationales.

L'assurance chômage américaine<sup>17</sup> est un système hybride de partenariat entre l'État fédéral et les États fédérés. Il comporte un régime régulier (géré par les États fédérés eux-mêmes via un fonds centralisé au niveau fédéral) et une partie contingente où des prestations chômages sont accordées lorsque la situation économiques se dégrade significativement.

<sup>17</sup> Description du système américain réalisée principalement à partir des articles suivants :

- Vroman, Wayne, 2010. "The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession" *The Urban Institute*.
- Dullien, Sebastien, 2007, "Improving Economic Stability in Europe", *SWP Berlin Working Paper*

### Fonctionnement du régime régulier de l'assurance chômage (*Regular UI benefits*) :

Le fonctionnement du régime régulier (critères d'éligibilité, durée et montant de l'indemnisation,...) est fixé par chaque État fédéré. Cependant, l'État fédéral intervient via des incitations fiscales pour inciter les États fédérés à mettre en place une caisse d'assurance chômage dans leur État. L'État fédéral a ainsi mis en place des cotisations patronales fixées à 6,2 % du salaire imposable qui peut être réduite à 0,8 %<sup>18</sup> si l'État fédéré a sa propre caisse d'assurance chômage. Les États fédérés ont ainsi une forte incitation à mettre en place leur propre système d'assurance chômage pour renforcer l'attractivité de leur territoire<sup>19</sup>. Dans les faits, la totalité des États fédérés ont leur propre caisse d'assurance chômage.

En plus de ces cotisations patronales fixées au niveau fédéral, chaque État fédéré prélève lui-même des cotisations patronales en vue de financer son assurance chômage. Ces revenus sont ensuite transférés à un fonds fédéral qui maintient des comptes séparés par État. Les États fédérés peuvent ensuite puiser dans ce fonds pour indemniser les chômeurs. Lorsqu'un État fédéré reçoit davantage de cotisations qu'il ne doit verser d'indemnités, le surplus est investi en dette fédérale. À l'inverse, un État fédéré qui verserait plus d'indemnités qu'il ne récolterait de cotisations peut bénéficier d'un prêt du fonds fédéral. Un État ne peut cependant avoir un déficit durable sur son compte. En cas de déficit prolongé ou de non remboursement d'un prêt, l'État fédéral peut augmenter les cotisations patronales de l'État.

La période d'indemnisation chômage dans l'ensemble des États fédérés est en général de 26 semaines. Seuls trois États (Washington, Montana et Massachusetts) ont des périodes d'indemnisation pouvant aller au-delà de 26 semaines. En outre, la période d'indemnisation peut être plus courte suivant le parcours professionnel du chômeur et les conditions d'éligibilité de chaque État.

### Fonctionnement du régime contingent de l'assurance chômage :

Actuellement, le régime contingent du système d'assurance chômage est composé de deux piliers :

- Le programme *Federal-States Extended Benefits* enclenché lorsque le niveau de chômage dans un État fédéré dépasse certains seuils fixés à l'avance<sup>20</sup> et financé conjointement par les États fédérés et l'État fédéral<sup>21</sup> ;
- Le programme *Temporary federal benefits* enclenchés de manière discrétionnaire par le Congrès et financé intégralement sur le budget fédéral.

L'*American Recovery and Reinvestment Act* adopté en 2009 dans le sillage de la crise de 2008 (i) a institué le programme *Temporary federal benefits* qui a permis d'augmenter de 13 puis de 20 ou 33 semaines selon les conditions dans chaque État la période d'indemnisation chômage et (ii) a permis d'accroître le montant des prestations du programme *Federal-States Extended Benefits* en réduisant les seuils à partir duquel ce dernier s'enclenche.

---

<sup>18</sup> Ces 0,8% de cotisation servent à financer les frais administratifs de gestion centralisés au niveau fédéral des comptes des États ainsi qu'un fond de stabilisation dans lequel les États peuvent temporairement puiser ou qui sert à financer les mesures d'urgence

<sup>19</sup> Ce système d'incitation fiscale trouve son origine dans la construction historique du système de sécurité sociale américain. En effet, lors du vote du *Social Security Act* en 1935, les législateurs ne purent obliger l'ensemble des États à mettre en place un système d'assurance chômage car ceci aurait pu aller à l'encontre du 10<sup>ème</sup> amendement de la Constitution (« *the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people* »). Cependant, sans intervention fédérale, les États fédérés voulant mettre en place une assurance chômage se seraient retrouvés en désavantage compétitif face aux États sans assurance chômage, leurs entreprises devant s'acquitter des cotisations patronales les finançant. C'est afin de remédier à ce problème de coordination que l'État fédéral a mis en place ce système d'incitation.

<sup>20</sup> Une croissance de 20% par rapport à la moyenne des deux années précédentes.

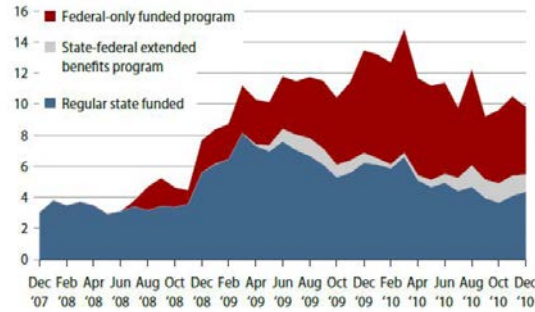
<sup>21</sup> Ce programme a été pris en charge de façon intégrale par le budget central de 2008 au 1er janvier 2013.

Depuis le début de la crise de 2009, la moitié des indemnités chômage versées aux États-Unis a été financé par un des deux programmes contingents (en majorité par le programme de *Temporary federal benefits*).

**Graphique : répartition des indemnités financées par les États et celles payées par l'échelon fédéral**

The growing federal role in providing unemployment benefits

Total unemployment insurance benefits paid by month and type of program



Source: Boushey/Eizenga (2011)



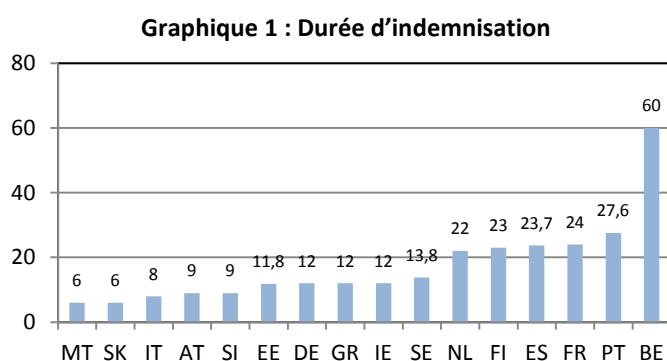
## Fiche 7 : Comparaison des régimes d'assurance chômage en Europe

Cette fiche compare les principales caractéristiques des régimes d'assurance nationaux des États membres de la zone euro aussi bien en termes de profil d'indemnisation, de conditions d'éligibilité, de source de financement que de mode de gouvernance. Au total, il existe une grande hétérogénéité dans le fonctionnement des régimes d'assurance chômage des économies européennes.

### I. Les différences en termes de profil d'indemnisation

**Il existe de grandes différences de modalités d'indemnisation du chômage dans les pays de la zone euro et de l'Union européenne :** les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage, la durée de l'indemnisation et son montant peuvent varier considérablement selon les pays :

- La durée d'indemnisation est en général définie proportionnellement à la durée de cotisation (comme en France, où un mois de cotisation équivaut à un mois d'indemnisation) mais elle peut également être fixe (8 mois par exemple pour l'Italie). Le Graphique 1 donne la durée d'indemnisation maximale de chaque système.



- Le taux de remplacement varie considérablement d'un pays à l'autre de 60 % en Allemagne, Belgique et Italie à 90 % au Danemark. Par ailleurs, ce taux de remplacement peut être alternativement appliqué au salaire brut ou au salaire net<sup>22</sup>. Enfin, il existe des planchers et plafonds d'indemnisation qui peuvent être très différents d'un pays à l'autre. La France a par exemple un plafond mensuel de 6 765 € alors qu'il est de 2 223 € au Danemark par exemple.

**Tableau 1 : Règles de calcul des allocations chômage**

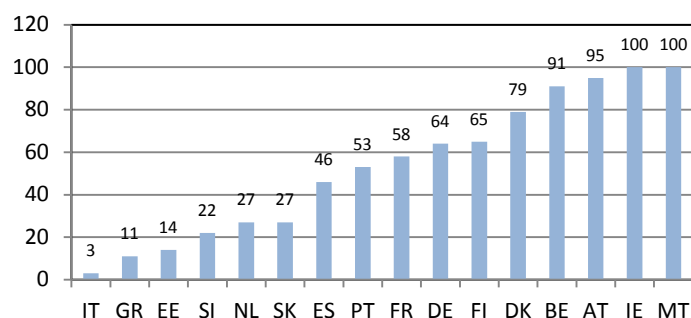
	base	taux de remplacement	plancher mensuel	plafond mensuel
France	brut	[57,4%;75%]	-	6 764 €
Allemagne	net après impôts	60%	-	3 300 €
Belgique	brut	60%	874 €	1 162 €
Danemark	net	90%	-	2 223 €
Espagne	brut	70%	426 €	932 €
Italie	brut	60%	-	892 €
Pays-Bas	brut	75%	1 147 €	3 093 €
Royaume-Uni	brut	-	325 €	325 €
Suède	brut	80%	758 €	1 603 €

Sources : Commission européenne, législations nationales

- La dégressivité des taux de remplacement est également différente selon les pays, mettant en évidence en particulier le caractère plus ou moins incitatif à reprendre un emploi du régime d'assurance chômage. Le graphique 2 présente un indicateur de dégressivité des indemnités chômage (ratio de l'indemnité perçue la deuxième année et de l'indemnité reçue la première année).

<sup>22</sup> En outre, si dans la plupart des pays, 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.

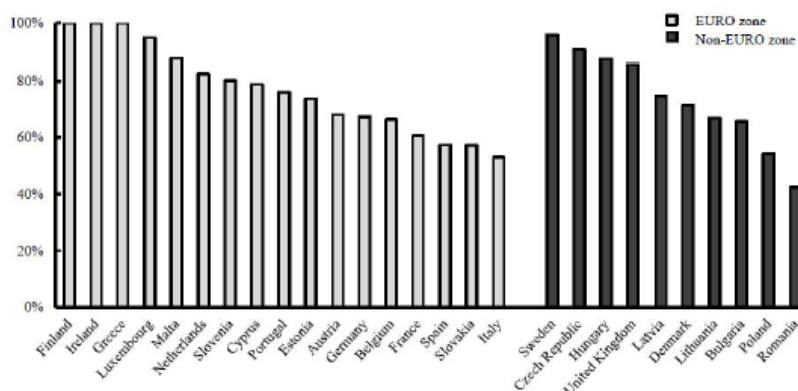
**Graphique 2 : Profils d'indemnisation (ratio des indemnités entre la deuxième et la première année)**



## II. Les différences en termes de critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité à l'assurance chômage sont un des paramètres qui présente le plus de différences d'un pays à l'autre. Ceci se reflète notamment dans la part des travailleurs effectivement couvert par l'assurance chômage qui peut aller de moins de 60 % en Italie, Espagne ou France à plus de 80 % en Finlande, Irlande ou Grèce.

**Graphique 3 : Pourcentage de la population active couverte par l'assurance chômage**



Source: Social Policy Indicator Database (SPIN). Palme (2013)

Les principaux critères d'éligibilité recouvrent d'une part le type d'emploi couvert, ie le fait que les travailleurs les professions libérales ou les emplois saisonniers soient couverts ou non par le régime, ainsi que la durée de cotisation minimale pour bénéficier des indemnités chômeurs. En France par exemple, il est suffisant d'avoir travaillé 4 mois sur les 28 derniers pour être couvert par le régime alors qu'en Allemagne, en Italie ou au Portugal, il faut avoir travaillé 12 des 24 derniers mois.

**Table 2 : Durée minimale de cotisation en 2012**

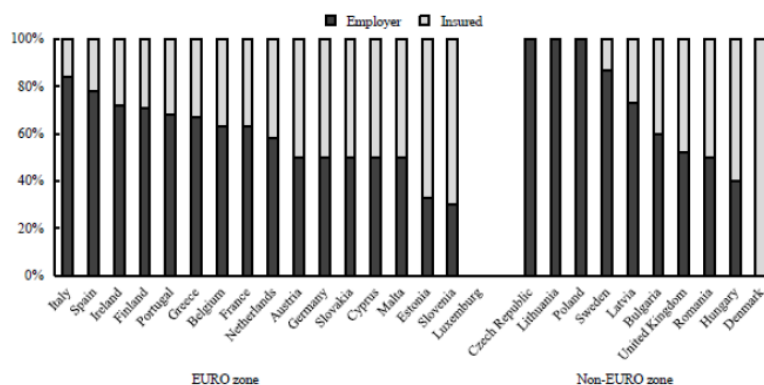
	Employment record needed to qualify (months)	Reference period used to assess employment records (months)	Implicit minimum share of months/time worked needed to qualify
BE	12	18	67%
AT	12	24	50%
DE	12	24	50%
IT	12	24	50%
PT	12	24	50%
EE	12	36	33%
ES	12	60	20%
SI	9	24	38%
FI	8	28	28%
NL	6	8	72%
LU	6	12	50%
IE	6	24	25%
CY	6	Not applicable	not applicable
EL	6	14	41%
MT	5	24	19%
FR	4	28	14%
SK	2	3	67%

Source : MISSOC juillet 2012

### III. Les différences en termes de financement

Dans la plupart des États européens, le financement du régime d'assurance chômage est assuré par des cotisations sociales. En effet, le Luxembourg est le seul pays où le financement du régime est réalisé directement par l'État sans fléchage particulier de cotisation sociale. Concernant la répartition du financement entre employeur et employé dans les régimes qui se financent par des cotisations sociales, le graphique 4 montre qu'il existe des différences significatives d'un pays à l'autre.

Graphique 4 : Structure de financement de l'assurance chômage entre l'employeur et l'assuré



Source: Palme (2013).

### IV. Les différences en termes de gouvernance

La gouvernance des systèmes d'assurance chômage est très différente selon les pays. Elle peut être tripartite – associant État, syndicats et patronat (comme en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Suède) ou paritaire – associant uniquement les partenaires sociaux, sans rôle de l'Etat (comme en France et en Belgique).

Tableau 3 - Arrangements institutionnels des régimes d'assurance-chômage

	Type de concertation sociale	Rôle des partenaires sociaux		Statut de l'organisme en charge
		conception	gestion	
France	paritaire	décisionnaire	décisionnaire	privé
Allemagne	tripartite	décisionnaire	consultatif	parapublic
Belgique	paritaire	consultatif	décisionnaire	parapublic
Danemark	tripartite	décisionnaire	décisionnaire	privé
Espagne	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Italie	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Pays-Bas	tripartite	consultatif	consultatif	privé
Royaume-Uni	tripartite	consultatif	consultatif	État
Suède	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé

Sources : Commission européenne, Centre d'Analyse Stratégique, législations nationales