



La stabilisation macroéconomique par une assurance chômage européenne implique-t-elle des transferts permanents entre États ?

La création d'un système d'assurance chômage européen est souvent évoquée comme un facteur de lissage macroéconomique et d'approfondissement de l'intégration européenne. Selon les caractéristiques envisagées, ce système pourrait s'avérer efficace sans nécessairement impliquer de transferts permanents. Ce *Bulletin* mesure les effets potentiels de la mise en place d'un fonds d'assurance chômage européen de 10 milliards d'euros par an en moyenne (soit l'équivalent d'un plan SURE par décennie) venant s'ajouter aux systèmes nationaux sans s'y substituer. Les auteurs simulent dans leur scénario central un système d'assurance chômage complémentaire européen sans transferts permanents entre États, mais doté d'une capacité d'endettement commune temporaire. Un tel système aurait pu atténuer les chocs de 2009 et 2013, en lissant dans le temps la consommation et le PIB tout en améliorant la synchronisation des cycles européens et en allégeant la charge de la dette nationale.

Jean-Baptiste GOSSÉ, Camille JEHLE, Yann PERDEREAU *, Roger VICQUERY

Direction des Politiques européennes et multilatérales

Service des Relations européennes

Codes JEL
F55, H23,
J65

* Yann Perdereau était stagiaire au moment de la rédaction de cet article.

Avec une assurance chômage européenne sans transferts permanents entre États :

+ 0,28 pp

consommation supplémentaire en zone euro en 2009, à la suite de la crise financière mondiale

+ 0,25 pp

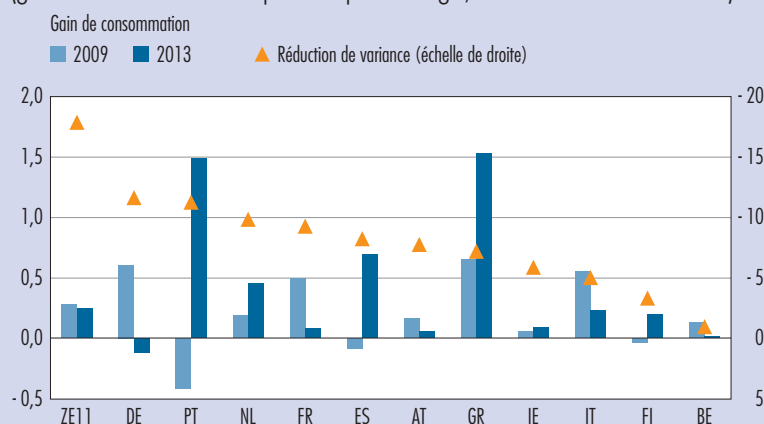
consommation supplémentaire en zone euro en 2013, après la crise de la zone euro

- 18 %

réduction de la variance de la consommation en zone euro entre 2000 et 2019

Stabilisation macroéconomique avec une assurance chômage européenne sans transferts permanents entre États

(gain de consommation en point de pourcentage ; réduction de variance en %)



Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).



Un mécanisme communautaire d'assurance chômage permettrait de matérialiser concrètement la solidarité entre États en contribuant à lisser l'impact des chocs économiques. Dès 1975, le rapport Marjolin soulignait l'intérêt de ce dispositif afin de réduire les déséquilibres intrarégionaux. En réponse aux forts chocs asymétriques observés depuis le début des années 2000, le *rapport des cinq présidents* (2015) insistait lui aussi sur l'importance d'un « *mécanisme commun de stabilisation macroéconomique dans les Unions monétaires pour absorber certains chocs sévères* ».

D'un point de vue théorique, la présence de défaillances de marché justifie également la création d'un mécanisme de ce type. Dans un contexte de changes fixes, la présence de rigidités nominales et de frictions à la libre mobilité des facteurs empêche l'absorption de chocs asymétriques par les mécanismes de marché. Au-delà des mesures visant à modifier les incitations des agents économiques privés¹, le recours à une intervention publique apparaît nécessaire. Toutefois, la mise en place de mécanismes publics de partage du risque au niveau de l'Union économique et monétaire (UEM) pose de nombreuses interrogations sur leurs modalités d'application et leur faisabilité politique. En particulier, l'absence de consensus sur d'éventuels transferts entre pays a pu en ralentir la concrétisation.

Un mécanisme européen d'indemnisation du chômage constituerait un premier pas vers le partage du risque au sein de l'UEM (Bilbiie *et al.*, 2021), offrant des caractéristiques à première vue évidentes de subsidiarité entre niveaux de gouvernement. Dans cette perspective, quatorze économistes français et allemands (Bénassy-Quéré *et al.*, 2018) proposent la mise en place d'une assurance chômage européenne tout en proscrivant des transferts budgétaires permanents au sein de l'UEM. La déclaration franco-allemande de Meseberg (2018) invitait pour sa part à poursuivre la réflexion quant à « *la création d'un fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage, pour l'éventualité de graves crises économiques, sans transferts* ».

Ce *Bulletin* estime le gain de lissage et d'harmonisation du cycle économique intra-européen d'un système d'assurance chômage européen. L'analyse se concentre sur un système d'assurance **sans** transferts permanents, mais **avec** une capacité d'endettement commune, qui se superposerait aux transferts d'assurance chômage nationaux, en se fondant partiellement sur le modèle de l'assurance chômage fédérale américain. La simulation est calibrée de sorte à impliquer une dépense supplémentaire de 10 milliards d'euros par an en moyenne, l'équivalent d'un plan SURE² par décennie.

Un tel système pourrait jouer un rôle important de stabilisation contracyclique sans effets redistributifs permanents entre États. D'après les simulations réalisées dans le *Bulletin*, une telle assurance chômage européenne aurait engendré trois effets principaux : i) un gain de consommation d'environ 0,3 point pour la zone euro lors des deux pics de versements d'indemnités en 2009 et 2013 ; ii) une consommation plus lissée dans le temps avec une réduction de 18 % de la variance de la consommation entre 2000 et 2019 ; et iii) une amélioration de la synchronisation des cycles de la zone euro.

1 Modélisation et simulation d'une assurance chômage européenne

Concevoir une assurance chômage européenne

Un système d'assurance chômage européen peut se concevoir de deux manières : un système d'assurance dit « véritable », ou un système dit « équivalent », selon la terminologie de Beblavy et Lenaerts (2017).

Un système d'assurance véritable suppose d'harmoniser les systèmes nationaux des différents pays d'Europe, et de les faire prendre ensuite en charge par un fonds européen. Un tel mécanisme serait difficile à mettre en place et supposerait un haut niveau d'intégration des politiques économiques et sociales. **Un système d'assurance chômage européen dit équivalent**, ou de réassurance, se superposerait quant à

¹ Farhi et Werning (2017) montrent ainsi que, dans une union monétaire, le partage du risque privé s'avère sous-optimal même en présence de marchés financiers complets, car les agents économiques privés n'internalisent pas les effets indirects de la stabilisation.

² Mécanisme temporaire introduit à la suite de la crise Covid, permettant aux États membres d'accéder à des prêts de l'Union européenne pour financer les dispositifs de chômage partiel.



lui aux systèmes nationaux existants en déclenchant des transferts additionnels vers les chômeurs dans des scénarios de crise prédéterminés. Ce mécanisme, proche du système d'assurance chômage américain, semble plus facilement compatible avec les préférences nationales des États membres. C'est donc cette seconde option qui est modélisée dans ce *Bulletin*. Par ailleurs, les scénarios testés abordent la question

des effets d'éventuels transferts entre pays, qu'ils soient temporaires – chaque pays rembourse intégralement les indemnités perçues sur l'ensemble de la période – ou permanents. Une approche macroéconométrique (cf. troisième approche de l'encadré 1) permet de simuler l'adoption d'un système équivalent, en modélisant de façon détaillée son financement selon plusieurs scénarios de transferts.

ENCADRÉ 1

Approches méthodologiques de simulation d'une assurance chômage européenne

Trois approches ont été utilisées pour simuler les effets de l'introduction d'une assurance chômage européenne : elles s'accordent sur le potentiel de lissage d'un tel mécanisme, en dépit de différences méthodologiques et de calibrage.

- **La première se fonde sur les modèles DSGE**¹. Moyer, Stähler et Winkler (2019) étudient les gains potentiels d'une assurance chômage transnationale à partir d'un modèle à deux régions « périphérie » et « centre », avec marchés financiers incomplets et marché du travail frictionnel. D'après leur calibration sur des données relatives à la zone euro, et prévoyant des transferts contracycliques temporaires en réponse à des chocs de productivité négatifs, le niveau optimal de transferts est élevé et permet un meilleur lissage de la consommation ainsi qu'une réduction du chômage dans la périphérie, sans toutefois affecter négativement l'emploi dans le centre. Cependant, cette approche est peu flexible (nombre de pays et caractéristiques) et ne permet ni d'obtenir des résultats contrefactuels pour les pays de la zone euro ni d'introduire des mécanismes institutionnels tels que la constitution de réserves ou la création d'une capacité d'endettement.
- **Une deuxième approche, plus empirique, se fonde sur des données microéconomiques** pour calculer le lissage sur la consommation des ménages d'un système d'assurance chômage européen, ainsi que les effets redistributifs d'un tel système entre les individus et entre les pays. En simulant un taux de remplacement d'environ 70% en partie assuré au plan européen, Dolls *et al.* (2018) obtiennent un amortissement moyen de 10% des fluctuations des revenus à l'échelle européenne entre 2000 et 2013, et des gains très variables selon les pays. Une telle approche permet une analyse fine des gains individuels, mais occulte les effets d'équilibre général.
- **La troisième approche utilise des modèles de simulation macroéconométrique** pour évaluer l'effet d'une assurance chômage européenne, ce qui permet une analyse quantitative des effets d'équilibre général et des rétroactions entre les pays. Fichtner et Haan (2014) étudient par exemple une assurance proche d'un système véritable² à l'aide du modèle NiGEM (cf. encadré 2) dans lequel ils supposent qu'une partie des dépenses chômage est financée au plan européen, ce qui permet d'augmenter les dépenses publiques nationales pour un montant équivalent. Ils mettent en évidence que l'harmonisation et la prise en charge à l'échelle de la zone euro d'une partie des systèmes nationaux d'assurance chômage auraient fortement réduit la chute du PIB en période de crise dans certains pays.

¹ Les modèles d'équilibre général dynamique stochastique permettent notamment d'évaluer l'impact macroéconomique d'une politique monétaire ou budgétaire.

² En considérant un scénario généreux ou restrictif (70% vs 30% de taux de remplacement pendant douze vs six mois). L'assurance chômage européenne se substitue au système national si ce dernier est moins généreux. Si le système national est plus généreux, les autorités nationales versent des indemnités complémentaires aux chômeurs pour éviter une réduction.



Modéliser l'assurance chômage européenne

L'analyse repose sur le modèle NiGEM (cf. encadré 2) pour effectuer des simulations contrefactuelles et mesurer l'effet de l'introduction d'un fonds d'assurance chômage européen (FACE) sur la consommation, le PIB et le chômage de onze pays membres de la zone euro³. Les simulations couvrent la période allant du premier trimestre 2000 au troisième trimestre 2019, et intègrent donc la crise financière de 2009 et la crise des dettes européennes de 2013.

Le système d'assurance modélisé prévoit l'accumulation de réserves pour chaque État membre dans un compte séparé auprès d'un FACE, financées par une contribution chômage européenne (CCE) en haut de cycle. Ces réserves sont destinées au versement d'indemnités chômage européennes (ICE), s'ajoutant aux indemnités nationales, en bas de cycle. Dans certains scénarios (2 et 3 décrits *infra*), un État membre qui aurait épuisé ses réserves peut recevoir des transferts européens afin de continuer le versement d'indemnités chômage « européennes » au-delà des ressources propres accumulées. Selon les scénarios, les transferts peuvent être temporaires (scénario 2) ou permanents (scénario 3).

ENCADRÉ 2

Le modèle de simulation macroéconomique NiGEM

Le modèle macroéconométrique NiGEM entretenu par le NIESR¹ permet la simulation de nombreux chocs de politiques publiques. Dans ce *Bulletin*, une extension est intégrée au modèle, ce qui permet la création d'un fonds d'assurance chômage européen (FACE) dans onze pays de la zone euro. L'indemnité chômage européenne (ICE) versée par le fonds est calibrée pour atteindre 200 milliards d'euros au total sur la période 2000-2019 – l'équivalent d'un programme SURE (cf. note 1) par décennie – et déterminée par la formule suivante pour le pays i :

$$ICE_{i,t} = 0,25 \times \text{Salaire net}_{i,t} \times \text{Nchômeurs}_{i,t}$$

avec $\text{Nchômeurs}_{i,t}$ le nombre de chômeurs de moins de six, douze et vingt-quatre mois du pays i lorsque les paliers 1, 2 et 3 sont déclenchés, et 0 sinon. Les contributions chômage européennes (CCE) sont prélevées sur le revenu disponible des ménages, selon la formule suivante :

$$CCE_{i,t} = \text{Taux de contribution}_{i,t} \times \text{RDRM}_{i,t}$$

avec RDRM le revenu disponible réel des ménages et Taux de contribution modélisé selon plusieurs scénarios :

- dans le scénario 1, ce taux s'élève à 0,24% pour tous les pays, mais est ramené à 0% lorsque le pays a accumulé une réserve représentant 1,5% de son PIB ;
- dans le scénario 2, ce taux diffère pour tous les pays, afin de garantir que chaque pays revienne à l'équilibre² à la fin de la période ;
- dans le scénario 3, ce taux est égal à 0,24% pour tous les pays, afin d'assurer que le fonds européen revienne à l'équilibre à la fin de la période.

De plus, lorsque les transferts sont activés, le taux de contribution est fixé à 0% dans chaque scénario. Les contributions CCE et les indemnités ICE sont directement intégrées aux équations : prélèvements supplémentaires sur les compensations reçues par les salariés et versements supplémentaires perçus dans le revenu disponible réel des ménages (cf. schéma). Le modèle prenant en compte les interactions entre économies, les autres pays de la zone euro bénéficient indirectement des indemnités versées dans un autre pays à travers la demande étrangère exprimée.

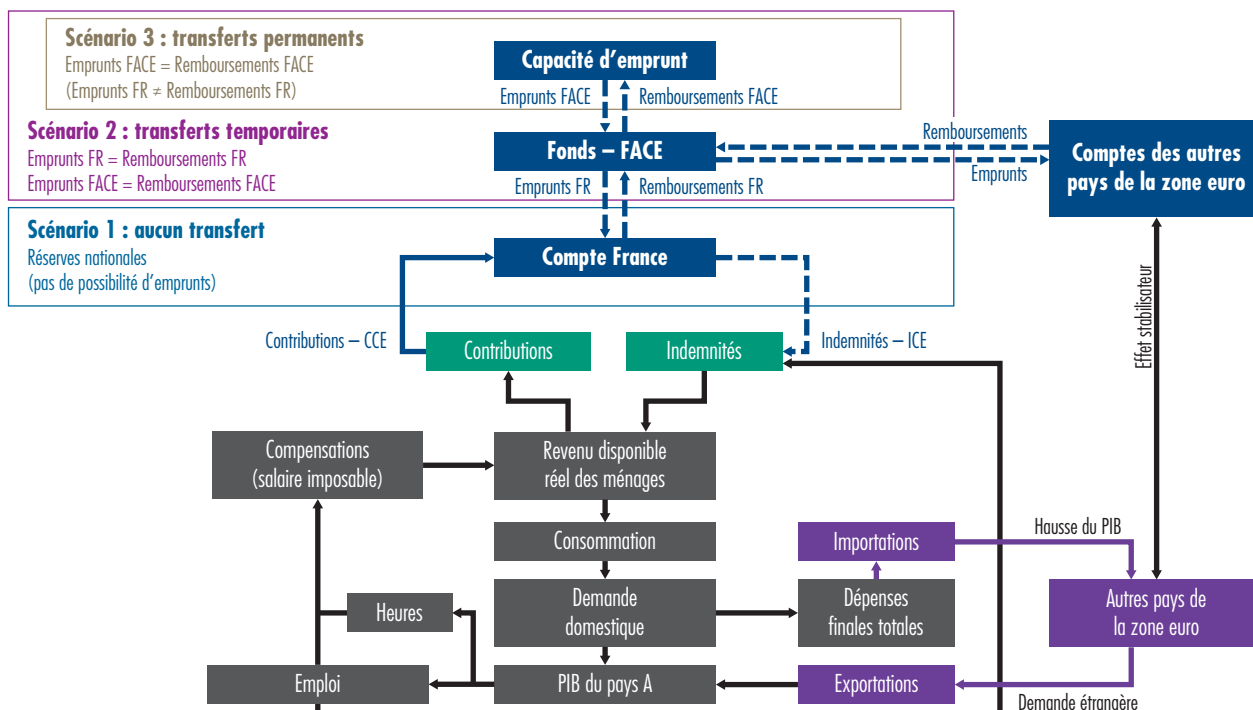
1 National Institute of Economic and Social Research.

2 Équilibre ici caractérisé par une position nette du fonds entre 0 et 10 millions d'euros au troisième trimestre 2019.

3 L'échantillon représente 98% du PIB de la zone euro : Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Espagne.



Modélisation du système d'assurance chômage européen selon trois scénarios de financement – Illustration pour la France



Notes : En gris (violet), les équations du modèle permettant la transmission de l'effet du dispositif au niveau domestique (étranger). En vert, les équations du modèle modifiées. En bleu, les équations ajoutées au modèle.
Source : Auteurs (à partir du modèle NiGEM).

Trois scénarios de financement des indemnités chômage européennes sont retenus :

- **Scénario de financement 1.** Constitution de réserves nationales uniquement, financées par les seules CCE et sans endettement. Le taux de CCE est identique pour chaque pays et la collecte de la CCE s'interrompt lorsque le pays a accumulé 1,5%⁴ de son PIB en réserve. Le versement d'ICE s'interrompt lorsque le pays a épuisé ses réserves. La position nette de chaque pays vis-à-vis du fonds européen évolue ainsi entre 0% et 1,5% de son PIB.
- **Scénario de financement 2.** Transferts temporaires permettant une position négative d'un État membre vis-à-vis du fonds européen lorsque celui-ci épuise ses réserves. Le financement de cette position négative

intervient par l'endettement du FACE sur les marchés, à un taux d'intérêt égal à la moyenne pondérée par le PIB des taux à échéance de 10 ans des pays de la zone euro. Le taux de CCE est spécifique à chaque pays selon sa position vis-à-vis du fonds. Une position négative implique une augmentation du taux afin d'éviter les transferts permanents, la calibration étant telle que la position du compte du pays est égale à zéro – un remboursement de tous les transferts – à l'issue de la période.

- **Scénario de financement 3.** Les transferts permanents entre pays sont possibles – certains pays sont débiteurs ou créanciers du FACE en fin de période – mais le taux de CCE est identique pour tous les pays et calibré pour que la position totale du FACE soit équilibrée à l'issue de la période.

⁴ À titre d'illustration, sur la période 2000-2016, les réserves des États américains n'excédaient pas 1,5% de leur PIB dans plus de 99% des cas.



ENCADRÉ 3

Détail des flux par scénario de financement et modalités de déclenchement des indemnités chômage européennes

Le tableau illustre pour chaque pays les contributions et indemnités versées et perçues en moyenne chaque année entre 2000 et 2019 en pourcentage du PIB, dans les différents scénarios. À l'échelle européenne, dans les scénarios 2 et 3, le fonds est calibré de manière à réaliser 100 milliards d'euros de transferts – permanents ou temporaires, selon le scénario – par décennie, ce qui correspond à environ 0,1 % du PIB ou 10 milliards d'euros par an en moyenne pour l'ensemble de la zone euro, soit l'équivalent d'un plan SURE¹ par décennie.

Contributions versées et indemnités reçues en moyenne annuelle par pays, entre 2000 et 2019, selon les trois scénarios de financement du système d'assurance chômage européen

(en % du PIB)

		BE	FI	FR	DE	GR	IE	IT	NL	AT	PT	ES	ZE11
Scénario 1	CCE versées	0,11	0,13	0,10	0,11	0,11	0,1	0,08	0,1	0,12	0,13	0,12	0,11
	ICE reçues	0,04	0,05	0,07	0,05	0,07	0,08	0,04	0,04	0,05	0,08	0,07	0,06
Scénario 2	CCE versées	0,04	0,11	0,05	0,09	0,27	0,09	0,09	0,05	0,06	0,16	0,31	0,10
	ICE reçues	0,04	0,11	0,05	0,09	0,27	0,09	0,09	0,05	0,06	0,16	0,31	0,10
Scénario 3	CCE versées	0,10	0,09	0,11	0,10	0,11	0,07	0,11	0,09	0,10	0,11	0,11	0,10
	ICE reçues	0,04	0,11	0,05	0,09	0,27	0,09	0,09	0,05	0,06	0,16	0,31	0,10

Notes : CCE, contributions chômage européennes ; ICE, indemnités chômage européennes.

Scénario 1 : constitution de réserves nationales uniquement, sans endettement. Scénario 2 : transferts temporaires entre États possibles.

Scénario 3 : transferts permanents entre États possibles.

Les correspondances des codes ISO sont détaillées sous le graphique 2.

Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

S'agissant des modalités de déclenchement des indemnités ICE, elles s'appliquent de la même manière aux trois scénarios, avec un système de paliers permettant une indemnisation se prolongeant dans le temps, lorsque l'intensité du choc récessif, mesurée par la baisse du PIB, atteint un niveau particulièrement élevé. Nous en retenons trois qui déclenchent les versements mensuels d'indemnités ICE successifs (équivalente à 25 % du salaire moyen net national) à différentes catégories de chômeurs² :

- **Palier de versement 1.** En cas de récession dans un pays (deux trimestres consécutifs de baisse du PIB), nous déclenchons le versement d'une ICE aux chômeurs de moins de six mois³ ;
- **Palier de versement 2.** En cas de chute de 1 % du PIB national, nous déclenchons le versement d'une ICE aux chômeurs de moins de douze mois ;
- **Palier de versement 3.** En cas de chute de 1 % du PIB de la zone euro : versement d'une ICE aux chômeurs de moins de vingt-quatre mois.

Les indemnités continuent à être versées pendant un an après le choc⁴ qui déclenche le palier. Ainsi, si un choc intervient au trimestre t , les transferts seront versés chaque mois des trimestres $t + 1$, $t + 2$, $t + 3$ et $t + 4$.

1 Mécanisme temporaire introduit à la suite de la crise Covid, permettant aux États membres d'accéder à des prêts de l'Union européenne pour financer les dispositifs de chômage partiel.

2 Pour cibler l'augmentation du chômage conjoncturel, seuls les chômeurs de moins de six mois perçoivent des indemnités. En cas de chocs d'une ampleur plus importante, et comme dans le système américain, le périmètre des chômeurs couverts par le dispositif est étendu.

3 Notre palier est compatible avec le seuil « *exceptionally bad times* » du Pacte de stabilité et de croissance.

4 En ligne avec les durées observées au sein de l'Union européenne sur la période retenue par Claeys, Darvas et Wolff (2014).



2 Résultats des modélisations : des effets stabilisateurs d'une assurance chômage européenne sans recours à des transferts permanents entre États

Des effets stabilisateurs pour la zone euro

L'atténuation des chocs négatifs, en particulier en 2009 et 2013

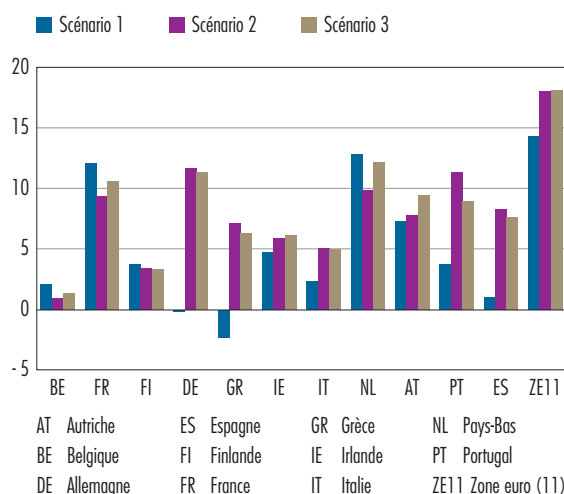
En période de ralentissement économique, comme en 2009 ou 2013, un système d'assurance chômage européen viendrait augmenter le revenu disponible des ménages, ce qui aurait pour effet de réduire les pertes de consommation et, *in fine*, d'atténuer les effets négatifs sur la croissance (cf. graphique 1). La stabilisation dans un pays bénéficie également aux autres pays par le biais de la demande adressée. Par exemple, en 2009, les scénarios 1, 2 et 3 apportent un gain de consommation dans les onze pays étudiés de la zone euro de respectivement 0,33 %, 0,28 % et 0,31 % par rapport à une situation sans assurance chômage européenne. En revanche, en 2013, la hausse de la consommation induite par le scénario 1 diminue, la proximité des deux crises empêchant la reconstitution de réserves. Un FACE, et particulièrement dans les scénarios 2 et 3, permet ainsi une hausse importante de la consommation en période de récession, et donc un lissage à travers le temps (toutefois ce dispositif implique un coût sur l'ensemble de la période, cf. *infra*).

La réduction de la volatilité de la consommation et du PIB

Ce lissage de la consommation peut être mesuré par la réduction de la variance de la consommation, pour les différents scénarios (cf. graphique 2). Nous comparons ainsi la variance de la consommation corrigée de la tendance à l'aide d'un filtre Hodrick-Prescott (HP), avec et sans assurance chômage, et observons des réductions

G2 Réduction de la variance de la consommation dans onze pays étudiés de la zone euro avec un système d'assurance chômage européen

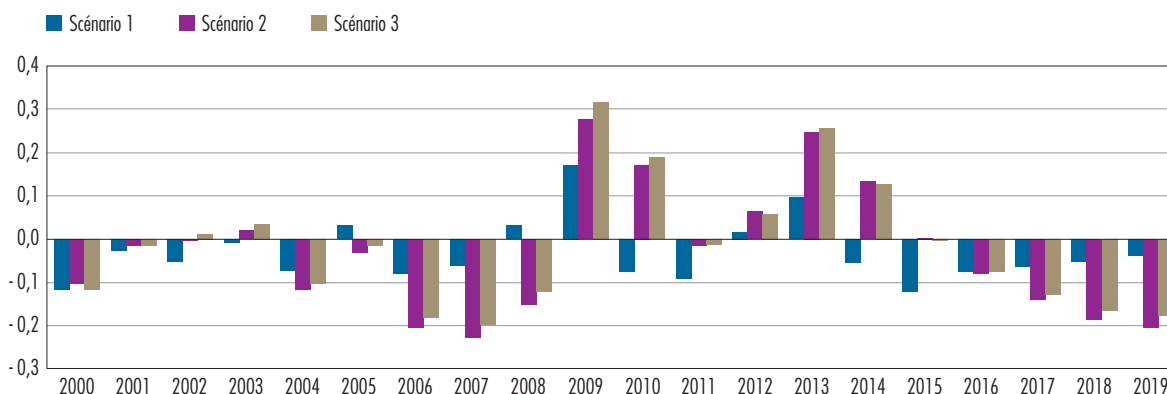
(en %)



Notes : La description des scénarios figure sous le graphique 1. Variation de la variance de la consommation en pourcentage, avec application du filtre Hodrick-Prescott.
Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

G1 Variation de consommation avec un système d'assurance chômage européen dans onze pays étudiés de la zone euro

(en %)



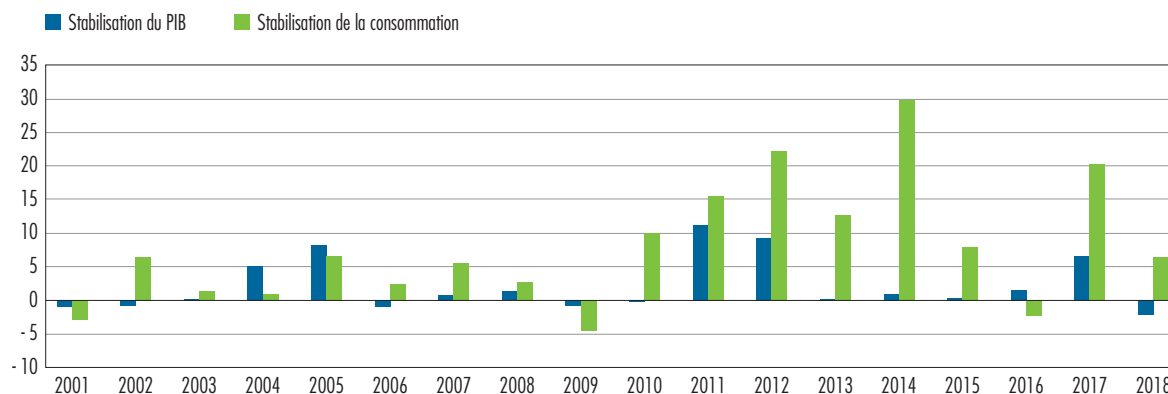
Champ : Les onze pays sont listés sous le graphique 2.

Note : Scénario 1 : constitution de réserves nationales uniquement, sans endettement ; scénario 2 : transferts temporaires entre États possibles ; scénario 3 : transferts permanents entre États possibles.

Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).



G3 Variation de la dispersion des cycles réels de onze pays étudiés de la zone euro (scénario 2 dans le cadre d'un système d'assurance chômage européen) (en %)



Champ : Les onze pays sont listés sous le graphique 2.

Notes : Dans le scénario 2, des transferts temporaires entre États sont possibles mais ils sont intégralement remboursés à la fin de la période.

Les cycles économiques réels sont définis comme la succession de phases d'expansion et de récession économiques, délimités par des pics (plus haut niveau d'activité) et des creux (plus bas niveau d'activité).

La dispersion est mesurée par la variance.

Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

de la variance dans les scénarios 2 et 3 allant d'environ 1 % pour la Belgique, à autour de 10% pour la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Portugal. La variance de la consommation dans la zone euro diminue ainsi de respectivement 14,3%, 17,9% et 18% dans les scénarios 1, 2 et 3⁵. L'absence d'endettement du fonds dans le scénario 1 apparaît comme un frein majeur à la stabilisation de la consommation et du PIB pour certains pays (Allemagne, Grèce, Italie, Portugal et Espagne), tandis que les transferts permanents du scénario 3 apportent une stabilisation semblable à celle du scénario 2 pour la zone euro comme au plan national.

Une meilleure synchronisation des cycles réels dans la zone euro

Cette stabilisation se traduit également dans le cas des scénarios 2 et 3, par une réduction de la dispersion des cycles réels dans les pays de la zone euro. Le graphique 3 met en évidence pour le scénario 2 la réduction de la dispersion des PIB et consommation corrigés de la tendance en Europe, et donc une meilleure synchronisation des cycles d'affaires. La variance entre les consommations de chaque pays est ainsi réduite entre 2010 et 2018 (jusqu'à 15% en 2014) : sur la

période 2001-2018, l'assurance chômage européenne aurait permis une diminution de 7,8% de la variance de la consommation entre les pays de la zone, et 2,2% pour le PIB. Si la baisse de la dispersion permise par le scénario 3 est similaire (respectivement 6,3% pour la consommation et 1,7% pour le PIB), l'absence de capacité d'emprunt dans le scénario 1 se traduit par une augmentation de la dispersion des cycles par rapport à une situation sans assurance chômage européenne.

Transferts permanents : des gains supplémentaires limités à l'échelle de la zone euro et des coûts inégalement répartis

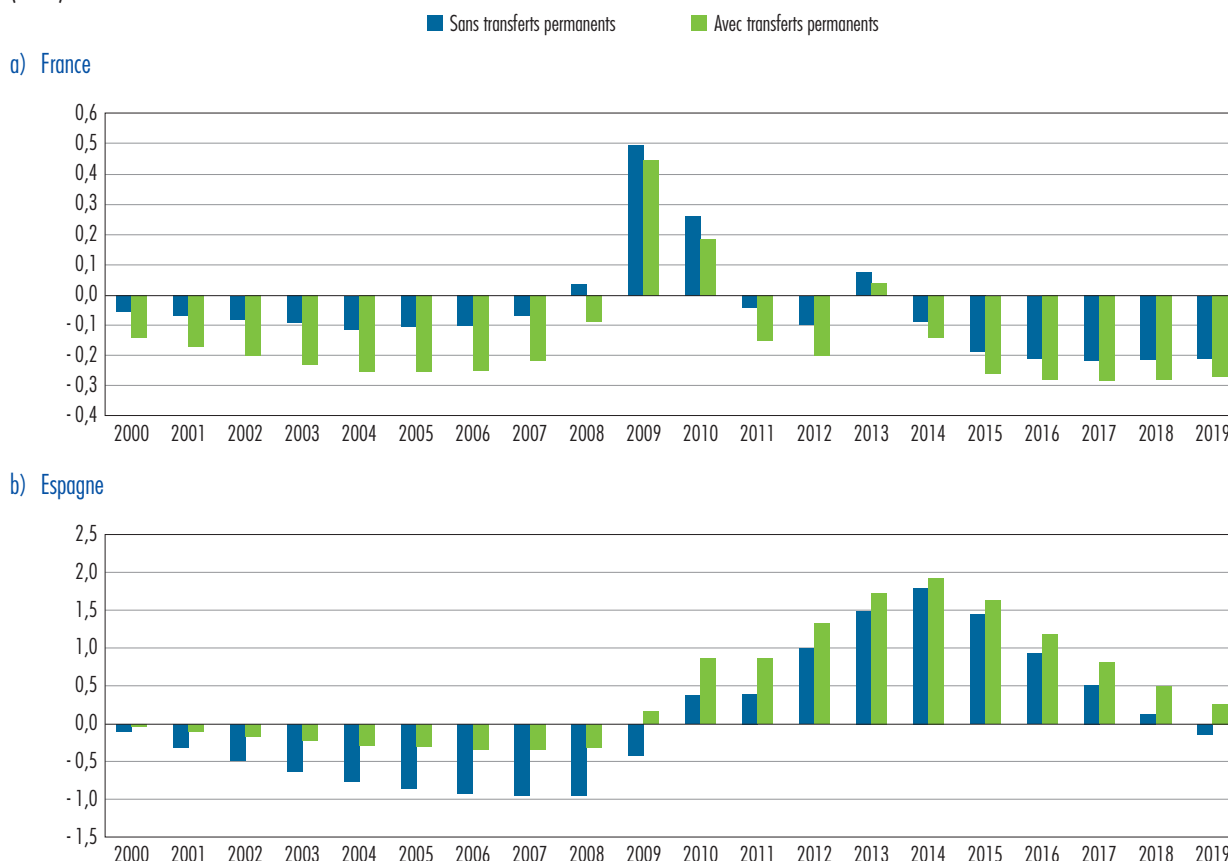
Notre modèle permet également d'étudier l'influence d'éventuels transferts permanents entre pays (c'est-à-dire le cas où certains pays contribueraient plus qu'ils ne recevraient et inversement) en comparant les scénarios 2 et 3. Le graphique 4 présente l'évolution de la consommation pour les scénarios avec et sans transferts permanents dans le cas de la France (potentiellement le plus gros contributeur, + 32 milliards d'euros entre 2000 et 2019, soit 0,08% de PIB en moyenne par an) et de l'Espagne (potentiellement le plus gros bénéficiaire, - 41 milliards sur la même période, soit 0,2% de PIB en moyenne par an).

⁵ Ces résultats sont relativement conservateurs car ils supposent que les chômeurs ont une propension à consommer identique à celle des autres ménages. Avec une propension à consommer unitaire pour les chômeurs la réduction de la variance est encore supérieure : 14,9%, 20,1% et 19,9% dans les scénarios 1, 2 et 3.



G4 Variations de consommation en France et en Espagne avec ou sans transferts permanents au titre d'un système d'assurance chômage européen (sur onze pays de la zone euro)

(en %)



Note : Les onze pays sont listés sous le graphique 2.
Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

L'introduction de transferts permanents conduirait à un effet stabilisateur plus faible en France en période de crise (2009, 2010 et 2013) et à des contributions plus importantes pendant les périodes de croissance. Au contraire, l'effet stabilisateur serait plus élevé en Espagne durant la crise des dettes européennes. Sans surprise, l'introduction de transferts permanents produit des gagnants et des perdants. Surtout, les transferts permanents du scénario 3 apportent des gains marginaux limités par rapport au scénario 2 de transferts temporaires (synchronisation des cycles d'affaires un peu plus faible et lissage à peine supérieur de la consommation et du PIB) et les coûts des transferts permanents sont très inégalement répartis. Les principaux contributeurs seraient la Belgique, la France, les Pays-Bas et l'Autriche et les premiers bénéficiaires l'Espagne,

la Grèce et le Portugal (cf. tableau de l'encadré 3). Nous concentrons donc l'analyse sur le scénario 2.

Un coût relativement modéré

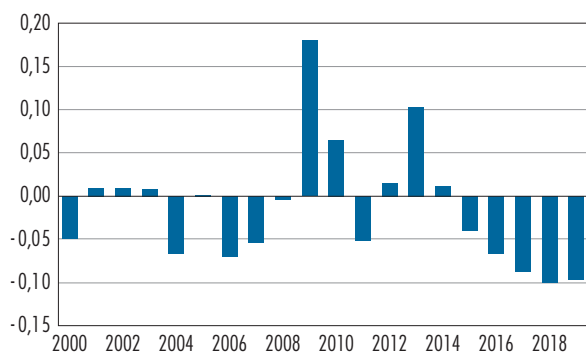
Le lissage permis par notre FACE présente un très faible coût, en matière de PIB, lié aux contributions collectées pour constituer le fonds de réserve. Le PIB est réduit, notamment entre 2015 et 2019, lorsqu'aucun pays n'est en récession (cf. graphique 5 pour le scénario 2) et que les versements précédemment reçus sont remboursés.

Sur l'ensemble de la période, l'introduction d'une assurance chômage européenne aurait réduit la croissance dans nos trois scénarios de moins de 0,005% en moyenne par an, ce qui aurait impliqué une différence finale



G5 Gains et pertes de PIB dans les onze pays étudiés de la zone euro, selon le scénario 2 d'un système d'assurance chômage européen

(en points de PIB)



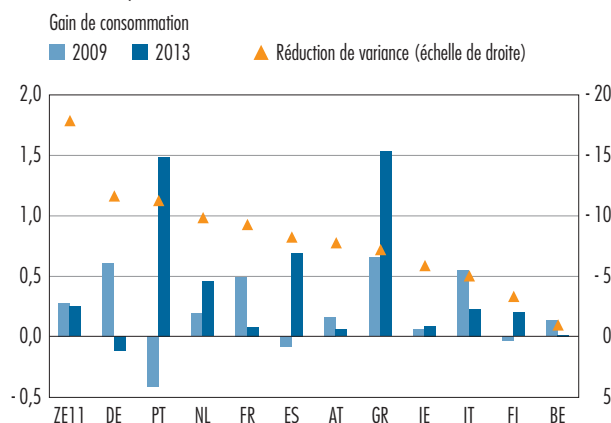
Notes : Les onze pays sont listés sous le graphique 2. Dans le scénario 2, des transferts temporaires entre États sont possibles mais ils sont intégralement remboursés à la fin de la période.

Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

cumulée entre 2000 et 2019 très faible, de 0,1 % entre le PIB européen simulé et le PIB observé. Cette perte structurelle de croissance se serait traduite également par une légère augmentation du chômage structurel en Europe. Le taux de chômage aurait diminué de 0,1 point en 2009 avec le FACE (soit 152 000 chômeurs de moins dans les onze pays étudiés de la zone euro en 2009) par rapport à une situation sans assurance chômage européenne, mais serait très légèrement supérieur de 0,005 point en moyenne sur la période (soit 9 000 chômeurs de plus en moyenne). Au total, d'après nos simulations, le système d'assurance chômage européen décrit dans le scénario 2 permet un gain de PIB, de consommation (cf. graphique 6) et d'emploi en période de récession et un lissage au cours du temps, pour un coût structurel limité en moyenne.

G6 Stabilisation macroéconomique avec une assurance chômage européenne sans transferts permanents entre États (scénario 2)

(gain de consommation en point de pourcentage ; réduction de variance en %)



Lecture : Une assurance chômage européenne aurait permis en 2009 un gain de consommation de 0,28 point de pourcentage dans les onze pays étudiés de la zone euro et réduit la dispersion des valeurs (variance) de la consommation de 17,9% entre 2000 et 2019.

Note : Variation de la consommation en pourcentage, avec application du filtre Hodrick-Prescott. La variance d'une série est une mesure statistique de la dispersion des valeurs de cette série autour de la moyenne.

Les correspondances des codes ISO sont détaillées sous le graphique 2. Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

Synthèse des résultats pour la zone euro

En résumé, le scénario 1 se démarque des deux autres avec un lissage plus faible du choc de 2013 – du fait de l'épuisement des réserves nationales préalablement constituées après la crise de 2008 – et une moindre capacité à réduire la variance de la consommation au plan national et, surtout, la dispersion des cycles réels entre pays. Le scénario 3 supposerait, quant à lui, l'acceptation de transferts permanents entre pays sans pour autant apporter un réel gain par rapport au scénario 2 – que ce soit en matière de lissage des chocs de 2009 et 2013 ou de réduction de la variance – voire en permettant une moindre convergence des cycles nationaux (cf. tableau synthétique des résultats *infra*).



Principaux résultats par scénario de financement d'un système d'assurance chômage européen pour les onze pays étudiés de la zone euro

(en milliards d'euros et en %)

			Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Indemnités chômage versées par an (en milliards d'euros)			6	10	10
<i>Dont transferts permanents entre États</i>			0	0	3
Gain (en %)	2009	Consommation	0,3	0,3	0,3
		PIB	0,2	0,2	0,2
	2013	Consommation	0,1	0,25	0,25
		PIB	0,1	0,1	0,1
Variation (en %)	Variance	Consommation	- 14,3	- 17,9	- 18
		PIB	- 5,9	- 6,3	- 6,5
	Dispersion des cycles nationaux	Consommation	1,4	- 7,8	- 6,3
		PIB	0,3	- 2,2	- 1,7
Perte moyenne annuelle de PIB (en %)			- 0,004	- 0,005	- 0,004

Champ : Les onze pays sont listés sous le graphique 2.

Lecture : En vert, les scénarios produisant les effets positifs les plus importants sur la variable observée.

Note : Scénario 1 : constitution de réserves nationales uniquement, sans endettement; scénario 2 : transferts temporaires entre États possibles; scénario 3 : transferts permanents entre États possibles.

Source : Calculs des auteurs (à partir du modèle NiGEM).

3 Enseignements pour le débat de politique économique en zone euro

Ce *Bulletin* montre qu'un mécanisme d'assurance chômage européen sans transferts permanents, mais prévoyant une capacité d'endettement, aurait un effet stabilisateur. Ce dispositif aurait pu à la fois réduire l'ampleur des cycles nationaux et augmenter la synchronisation des cycles entre pays membres. Toutes choses égales par ailleurs, la mise en place d'un tel mécanisme aurait permis un rééquilibrage à la marge du *policy-mix*⁶ en zone euro et facilité la conduite de la politique monétaire unique du fait d'une corrélation légèrement plus élevée entre les cycles (Afonso et Furceri, 2007). Enfin, ce mécanisme permettrait d'alléger la contrainte sur les dettes nationales en période de récession, ce qui pourrait contribuer à réduire le risque souverain associé.

Un approfondissement des outils de partage du risque par une assurance chômage pourrait renforcer l'adhésion des citoyens de l'Union au projet européen, ce mécanisme

leur étant directement destiné. Malgré l'absence de consensus sur le niveau souhaité de transferts entre États membres, nos résultats tendent à prouver que ces deux perspectives pourraient être réconciliées, des gains de stabilisation importants pouvant être tirés d'un système européen d'assurance chômage sans transferts permanents entre pays.

Comme tout système assurantiel, le mécanisme décrit implique un coût. La stabilisation accrue des cycles en zone euro s'opère en effet au prix d'un très léger ralentissement de la trajectoire de croissance du fait des contributions destinées au financement du système en période de croissance. Il faut donc souligner l'existence d'un arbitrage entre ce coût en matière de croissance en haut de cycle et les gains associés à la stabilisation macroéconomique et à plusieurs facteurs qui ne rentrent pas directement dans l'exercice de modélisation, tels que les conséquences structurelles d'un choc conjoncturel majeur sur le marché du travail ou le système financier.

⁶ Le *policy-mix* est la combinaison des politiques monétaire et budgétaire visant à stabiliser l'activité économique.



Bibliographie

Afonso (A.) et Furceri (D.) (2007)

« Business cycle synchronization and insurance mechanisms in the EU », *ECB Working Paper Series*, n° 844, Banque centrale européenne, décembre.

Beblavý (M.) et Lenaerts (K.) (2017)

Feasibility and added value of a European unemployment benefits scheme, Centre for European Policy Studies.

Bénassy-Quéré (B.), Brunnermeier (M.), Enderlein (H.), Farhi (E.), Fratzscher (M.), Fuest (C.), Gourinchas (P.-O.), Martin (P.), Pisani-Ferry (J.), Rey (H.), Schnabel (I.), Véron (N.), Weder di Mauro (B.) et Zettelmeyer (J.) (2018)

« Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform », *CEPR Policy Insight*, n° 91, Centre for Economic Policy Research, janvier.

Bilbiie (F.), Monacelli (T.) et Perotti (R.) (2021)

« Fiscal Policy in Europe: controversies over rules, mutual insurance, and centralization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 35, n° 2, p. 77-100.

Claeys (G.), Darvas (Z.) et Wolff (G. B.) (2014)

« Benefits and drawbacks of European unemployment insurance », *Bruegel Policy Briefs*, n° 847, Bruegel, septembre.

Déclaration franco-allemande de Meseberg (2018)

« Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité », 19 juin.

Dolls (M.), Fuest (C.), Neumann (D.) et Peichl (A.) (2018)

« An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using microdata », *International Tax and Public Finance*, vol. 25, n° 1, p. 273-309.

Farhi (E.) et Werning (I.) (2017)

« Fiscal Unions », *The American Economic Review*, vol. 107, n° 12, décembre, p. 3788-3834.

Fichtner (F.) et Haan (P.) (2014)

« European unemployment insurance: economic stability without major redistribution of household incomes », *DIW Economic Bulletin*, vol. 4, n° 10, DIW, p. 39-50.

Groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 » (1975)

Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 », dit rapport Marjolin, rapport d'information commandé par la Commission européenne et rédigé sous la direction de R. Marjolin, 8 mars.

Juncker (J.-C.), Tusk (D.), Dijsselbloem (J.), Draghi (M.) et Schulz (M.) (2015)

Le rapport des cinq présidents : *compléter l'Union économique et monétaire européenne*.

Moyen (S.), Stähler (N.) et Winkler (F.) (2019)

« Optimal unemployment insurance and international risk sharing », *European Economic Review*, vol. 115, p. 144-171.

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Nelly Noulin

Directeur de la publication

Gilles Vaysses

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

Rédaction en chef

Corinne Dauchy

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

