

Une assurance chômage pour la zone euro ?

Par [Xavier Timbeau](#)

Dans la dernière parution de la Direction générale du Trésor, [Lettre Trésor-Eco, n° 132, juin 2014](#) (Ministère des Finances et des Comptes publics et Ministère de l'Économie du Redressement productif et du Numérique), Thomas Lellouch et Arthur Sode développent le mode de fonctionnement et les mérites d'une assurance chômage commune à la zone euro. Ils en précisent les modalités d'application, par grandes étapes, qui en assurent la neutralité entre Etats membres. Ils plaident pour des politiques de l'emploi et du marché du travail harmonisées, conduisant à long terme à un taux de cotisation unique dans la zone euro :

- « La mutualisation au niveau de la zone euro d'une composante de l'assurance chômage permettrait de doter la zone euro d'un instrument de solidarité nouveau, à même de donner une véritable incarnation à l'Europe sociale tout en renforçant la stabilisation de la zone dans son ensemble ...
- Ce socle commun indemniserait par exemple les chômeurs de moins d'un an (la composante la plus cyclique) à hauteur de 50 % de leur salaire passé, avec un financement reposant sur une base harmonisée (par exemple la masse salariale). Il serait complété par une indemnisation nationale en fonction des préférences de chaque État, et assurerait ainsi le maintien du niveau actuel de l'indemnisation ...
- Une modulation des taux de cotisation de chaque État membre en fonction de son niveau de chômage, avec des mises à jour régulières en fonction des tendances passées, assurerait une neutralité budgétaire *ex ante* entre États membres ...
- À plus long terme, et après une convergence des taux de

chômage entre les différents États membres, un système marquant une solidarité accrue entre États membres pourrait être envisagé, avec un financement *via* un taux de cotisation unique... ».

Une solidarité nouvelle, mais trois problèmes se posent...

L'assurance chômage est un important stabilisateur automatique. Sa mutualisation par les États membres de la zone euro aurait permis d'importants transferts au cours de la crise que nous venons de traverser. Suivant le schéma proposé par les auteurs (mutualisation de la composante la plus cyclique), l'Espagne aurait pu bénéficier de presque 35 milliards d'euros à la fin 2012, provenant essentiellement de l'Allemagne et de la France. Ce n'est pas de nature à annuler le déficit public de l'Espagne, mais cela aurait contribué à ce qu'il soit moins important.

Un tel dispositif pourrait avoir un rôle majeur pour éviter les crises de dette souveraine par lesquelles le crédit d'un État est asséché. Il introduirait une solidarité et des transferts neutres au cours des cycles, mais réactifs à la conjoncture.

Trois problèmes se posent cependant : le premier est que les systèmes d'assurance chômage sont le fruit de compromis sociaux nationaux, bien perçus et en cohérence avec le reste des politiques nationales sur le marché du travail, actives ou non. Une assurance chômage européenne s'ajoutant sur les systèmes nationaux pourrait conduire à de la confusion et la remise en cause de l'équilibre national. Le dialogue social en serait perturbé, puisque les partenaires sociaux disposeraient d'une ressource potentielle dont ils ne sont pas responsables, sans compter que les autorités européennes, ou les pays partenaires, pourraient estimer avoir leur mot à dire. Or, l'assurance chômage est souvent un sujet sensible comme l'illustre la question des intermittents en France en ce début d'été 2014.

Ceci pourrait être résolu en limitant la mutualisation à des transferts macroéconomiques, indépendamment des modalités nationales. Mais, et c'est le second problème, pour éviter que les transferts entre Etats ne deviennent pérennes, il faut équilibrer les transferts sur le « cycle économique ». Cela demande une procédure d'identification de ce cycle, partagée par les parties prenantes.. L'expérience récente de la crise, ou encore celle du calcul des déficits structurels, montre que c'est loin d'être acquis. Une autre option serait de « recharger » le dispositif avant d'y recourir, en accumulant des contributions avant un retournement majeur pendant quelques années. Il suffirait alors d'en limiter l'usage à ce qui a été accumulé pour résoudre les conflits. Mais alors, le dispositif n'a plus aucun intérêt face à une crise systémique. Le jour où le matelas a fondu, les rois sont aussi nus qu'avant. Au mieux on retarde la crise, au pire on l'aggrave.

Une dernière option est de renoncer à l'équilibre des transferts *a priori* (ou par la mécanique de fonctionnement), en le laissant au fil de l'eau se polariser dans un sens ou dans un autre et d'en assurer la convergence asymptotique. Mais alors, le dispositif peut conduire à une situation de transfert structurel non désirée qui pourrait précisément le remettre en cause.

L'Espagne a ainsi un chômage élevé, largement au-dessus de son taux structurel ; entrer dans un dispositif de transfert assis sur les écarts entre le chômage courant et le chômage structurel ne peut que se faire à l'équilibre, ou bien demande de prendre le risque d'un transfert initial durable.

C'est alors que surgit le troisième problème, la gouvernance. Il est difficile de concevoir un tel dispositif sans qu'il implique au moins potentiellement des transferts importants entre États. Comment justifier ces transferts sans représentation commune légitime ? Et, comment éviter que ces transferts ne soient l'instrument d'un contrôle de l'ensemble de la politique macroéconomique. La mise en place de l'Union

bancaire rappelle que cette difficulté est centrale. De même, le refus de l'Espagne de se soumettre aux conditions posées dans le cadre d'un programme d'assistance classique (UE/FMI) indique bien qu'en l'absence d'une solidarité sincère et légitime, les bénéficiaires des transferts seront tout aussi méfiants que les payeurs.