

Quel instrument budgétaire pour la zone euro ?

Amélie Barbier-Gauchard* et Agathe Simon*

La crise financière a révélé la faible résilience aux chocs de la zone euro ainsi que son incomplétude en tant que zone monétaire. Celle-ci est confrontée à une panne de sa convergence avec une baisse significative des niveaux croissance dans les pays périphériques, ce qui menace la stabilité économique mais aussi politique de la zone euro et participe à la montée de l'euro-scepticisme. Ces défis à relever doivent passer par un futur budget de la zone euro. Se pose ainsi la question de la forme et des fonctions de ce budget. Cet article présente les propositions pour un budget dédié à la stabilisation automatique et expose les différentes modalités d'une assurance chômage européenne, considéré comme instrument favori.

Les récentes crises financières de 2007 et des dettes souveraines de 2009 ont mis en exergue les faiblesses de la zone euro. En effet, la crise a frappé avec une ampleur différente les pays de l'UEM et détérioré la situation économique des pays périphériques de la zone euro qui se trouvaient ainsi sous assistance financière, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour mettre en place des politiques budgétaires contra-cycliques. La zone euro n'est donc pas armée pour faire face aux chocs asymétriques et la nécessité d'un instrument de stabilisation, en l'occurrence une assurance chômage européenne, fait l'objet de nombreux travaux.

Cet article présente les raisons d'être ainsi que les modalités possibles de mise en œuvre d'un budget de la zone euro.

La nécessité d'un instrument de stabilisation économique pour l'UEM

Le principal défi à relever pour l'UEM concerne la stabilisation des chocs conjoncturels qui frappent les États membres de zone euro. Cet enjeu concerne principalement la zone euro étant donné que l'adoption de l'euro par les États membres implique un renoncement à l'instrument monétaire, qui joue un rôle significatif pour répondre à un choc économique ou pour atténuer ses répercussions sur l'emploi (De Grauwe 2003). Il existe maintenant une politique monétaire unique au sein de l'UEM, menée par la BCE. De ce fait, lorsque les pays sont touchés par des chocs idiosyncratiques, ils n'ont que l'instrument budgétaire pour y répondre. Cependant, les États membres sont souvent contraints par les règles budgétaires européennes et n'ont donc pas beaucoup de

marge de manœuvre pour mettre en place les politiques nécessaires en situation de crise économique.

La nécessité d'un budget à l'échelle de la zone euro tient notamment à son incomplétude. En effet, si l'on suit la théorie des zones monétaires optimales (ZMO) initialement développée par Mundell (1961), une zone monétaire est optimale si celle-ci est touchée par des chocs symétriques, qu'elle bénéficie d'une grande flexibilité des prix, des salaires ou encore que les facteurs de production (travail et capital) sont mobiles. Si ces conditions d'optimalité ne sont pas respectées, il convient alors de considérer la création de compétences budgétaires au sein de la zone, afin de renforcer la résilience aux chocs des États membres, comme proposé initialement par McKinnon (1963).

Or, si la crise financière de 2008 a constitué un choc symétrique pour la zone euro, cette dernière a eu des effets asymétriques selon les pays. De plus, les prix et salaires sont relativement rigides et la mobilité du travail reste faible, malgré une tendance soutenue à la hausse depuis la création de la zone euro (Arpaia et al. 2016). En effet, la mobilité du travail au sein de l'UE reste en général faible. Moins de 3 % de résidents de l'UE habitent dans un autre pays de l'UE (Barslund et al. 2015) et la mobilité du travail n'a pas eu de rôle significatif dans la stabilisation des chocs dans l'UEM (Zimmermann 2013).

Ce mécanisme de partage des risques permettrait d'éviter une dégradation trop importante de la situation économique d'un pays suite à une crise, comme cela a été le cas avec la crise des dettes souveraines qui a suivi la crise des *subprimes* où les niveaux d'endettement des

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

pays périphériques (Grèce, Espagne, Portugal par exemple) ont explosé.

L'importance d'un budget commun pour compléter la zone euro a été soulignée depuis la création de l'UEM, et même avant sa création dès 1970 avec le rapport MacDougall (1977). Ce projet est revenu au cœur du débat à la suite de la crise et a été discuté par le Rapport des quatre Présidents (Van Rompuy et al. 2012) ou encore plus récemment lors du Sommet de Meseberg, le 19 juin 2018.

Si la nécessité d'un budget dédié à la stabilisation économique pour l'UEM semble établie, les discussions se font autour de la forme que ce budget pourrait prendre, tant dans la sphère académique que politique.

La littérature sur la pertinence d'une stabilisation budgétaire centralisée dans l'UE a été renouvelée avec la naissance de l'union monétaire et s'est largement enrichie depuis la crise financière de 2008.

De nombreuses propositions ont été avancées depuis celles du rapport MacDougall (1977). Les premières propositions ont fourni des principes généraux de fonctionnement d'un tel mécanisme, notamment sous la forme de transferts assurantiels entre États membres. Elles se sont ensuite enrichies envisageant l'introduction d'un mécanisme de stabilisation budgétaire automatique européenne qui pourrait fonctionner grâce à des transferts directs aux individus.

De façon schématique, deux types de mécanismes de stabilisation conjoncturelle sont donc envisageables :

- un mécanisme de transferts financiers entre États membres (fréquemment qualifié *cyclical shock insurance*) qui fonctionnerait comme un mécanisme d'assurance permettant le partage des risques (*risk sharing*) dans l'UEM
- des transferts interpersonnels au niveau de l'UEM permettant de mettre en place un mécanisme de stabilisation budgétaire automatique au niveau de l'union monétaire, souvent envisagés sous la forme d'une assurance chômage européenne (*European unemployment insurance*).

D'un mécanisme de transferts assurantiels entre États membres ...

Suite au Rapport MacDougall (1977), il faudra attendre le début des années 1990 pour que l'intérêt porté à une stabilisation budgétaire centralisée revienne au cœur du débat sur l'avenir budgétaire de l'UEM avec notamment les premiers travaux de van der Ploeg (1990) et sa proposition d'*European Federal Transfer Scheme* (EFTS) ou encore le Système spécial de soutien financier de Majocchi et Rey (1993).

Le principe général de fonctionnement de ce genre de mécanisme est le suivant : il s'agit de créer un fonds conjoncturel abondé par tous les pays en temps normal. Les décaissements sont ensuite déclenchés sur une base discrétionnaire afin d'amortir les chocs économiques de grande ampleur. Ce mécanisme doit conduire à des transferts temporaires de pays en surcapacité vers les pays en ralentissement majeur, à partir d'une règle automatique basée sur les déviations de l'écart de production (*output gap*, différence entre le niveau de production et sa tendance de long terme) ou du chômage. Ce mécanisme se rapproche d'un mécanisme d'assurance ou, de façon équivalente, de partage des risques entre les membres de l'union monétaire. Il est destiné à transférer des ressources entre pays en réponse à des évolutions économiques imprévues. En d'autres termes, moyennant le versement d'une prime (d'assurance) au Gouvernement central européen, les pays peuvent se couvrir contre le risque d'être touché par un choc conjoncturel asymétrique (ou symétrique à effet asymétrique) et reçoivent à ce titre une indemnité en cas de survenance d'un aléa conjoncturel.

Ces différents travaux qui se distinguent notamment par le mode de déclenchement de ce mécanisme (en fonction des déviations du PIB, du chômage ...), par l'ampleur des transferts (plafonnés ou non), par les bénéficiaires et les modalités de financement de ces transferts mais aussi par le cadre macroéconomique retenu pour évaluer l'intérêt ou non d'un tel mécanisme.

Ce mécanisme de transferts conjoncturels aux pays membres présente néanmoins un certain nombre de limites liées à la nature même des transferts entre gouvernements (modalités de financement, risque d'aléa moral, efficacité moindre qu'en cas de transferts directs aux agents économiques ...).

L'un des inconvénients repose en effet sur leur effet effectif sur la conjoncture, rien n'assure que l'intégralité du transfert perçu soit réinjecté dans l'économie. C'est la raison pour laquelle une autre catégorie de travaux s'intéresse plus spécifiquement à la mise en place de véritables

stabilisateurs budgétaires automatiques au niveau de la zone euro, plutôt qu'à des instruments discrétionnaires de stabilisation plus sensibles au bon vouloir des décideurs publics.

...à la mise en place de véritables stabilisateurs budgétaires automatiques dans l'UEM

Ce budget de la zone euro pourrait au contraire être envisagé sous la forme d'un mécanisme de stabilisation budgétaire automatique. Dans le cas de l'UEM, l'outil le plus fréquemment retenu pour mettre en œuvre un mécanisme européen de stabilisation budgétaire automatique repose sur l'assurance chômage. Il s'agit ici d'envisager un mécanisme d'assurance chômage européen (*European Unemployment Benefits Scheme (EUBS)* ou *European Unemployment Insurance (EUI)*) visant à assurer les États membres contre les chocs asymétriques.

Comme le soulignent Lellouch et Sode (2014), les dépenses d'indemnisation chômage constituent en effet un stabilisateur automatique de premier ordre permettant d'atténuer l'effet des chocs conjoncturels sur l'activité économique. En maintenant un certain niveau de revenu chez les personnes touchées par le chômage, les prestations chômage soutiennent la demande agrégée et permettent aux chômeurs de disposer de temps pour trouver un emploi adapté correspondant à leurs qualifications, ou le cas échéant faciliter leur reconversion. De plus, puisque les dépenses d'assurance chômage ciblent principalement des ménages modestes qui subissent des contraintes de liquidité, leur effet multiplicateur est d'autant plus important. De par ce ciblage, ces prestations constituent également un rempart contre la précarité et la pauvreté des individus les plus fragiles. Enfin, les indemnisations chômage sont un outil de stabilisation particulièrement efficace car elles répondent quasi instantanément à la dégradation de la conjoncture.

Une assurance chômage européenne comme instrument privilégié

Envisager une assurance chômage européenne nécessite de tenir compte des systèmes déjà existants au niveau national qui diffèrent tant en termes d'organisation institutionnelle, de financement, de règles d'éligibilité, de durée d'indemnisation ou encore de paramètres de

calcul des indemnisations ou encore de degré de sévérité des contrôles et des sanctions. En effet, il existe actuellement une forte hétérogénéité dans le fonctionnement des régimes d'assurance chômage des États membres de la zone euro qui est notamment le reflet de préférences nationales en matière sociale et de choix historiques comme le soulignent Dhont-Peltrault (2017) ou encore Ourliac (2017). Parmi les critères de différenciation des systèmes, la diversité des durées d'indemnisation dans un certain nombre de pays européens en fait partie. En 2014, quatre États membres de la zone euro avaient des durées d'indemnisation maximales inférieures à 1 an (Royaume-Uni, Malte, Irlande et Autriche) alors que 6 États membres ont des durées d'indemnisation de presque 2 ans ou plus (Belgique, Pays-Bas, France, Danemark, Espagne, Norvège et Finlande).

Cette capacité budgétaire pour la zone euro est souvent proposée sous la forme d'une assurance chômage européenne, en raison tout d'abord du rôle de stabilisateur automatique de l'assurance chômage, mais aussi du fait qu'elle impliquerait une plus grande transférabilité des droits sociaux (assurance chômage) et donc favoriserait la mobilité du travail, permettant ainsi de contrer en partie un choc négatif.

Parmi les propositions existantes, on peut en distinguer deux principales : une réassurance chômage (*equivalent scheme*) et un socle commun d'assurance chômage (*genuine scheme*).

Dans le premier cas, il n'y a pas de transferts directs entre le fonds supranational et les individus, les montants sont versés aux États membres qui redistribuent ensuite. Ce fonds est un système à déclenchement dans lequel un versement du budget central au niveau de l'UEM vers un État est provoqué lorsque ce dernier est touché par un choc. Les diverses propositions de ce type de fonds se différencient principalement par les critères de déclenchement du fonds, soit l'indicateur de références et le seuil de déclenchement. Le versement peut être déclenché si l'écart de production d'un pays atteint un certain seuil, comme proposé par Enderlein et al. (2013). Une autre alternative, plus largement proposée dans la littérature, est d'utiliser le taux de chômage comme indicateur de référence, avec comme seuil de déclenchement sa déviation vis-à-vis de son taux de chômage moyen sur une période précédente de référence (taux de chômage moyen sur les 10 dernières années, comme proposé par Beblavy et al. (2017)). Ainsi, si un pays connaît un taux de

chômage supérieur de 1 point de pourcentage par rapport à sa moyenne sur les 10 dernières années, alors il reçoit un versement que le pays est libre d'utiliser pour financer des indemnités chômage, formations, ou tout autre politique visant à lutter contre le chômage conjoncturel.

Concernant le socle commun d'assurance chômage, il consiste en un transfert avec le fonds supranational qui verse des indemnités chômages aux individus. L'intérêt d'un tel système est qu'il est déclenché automatiquement et n'est pas discrétionnaire. C'est donc un système d'assurance chômage complètement intégré à l'échelle de l'UEM où les cotisations et les transferts se font directement entre le fonds et les individus. Cette option a été largement étudiée dans la littérature économique (voir Andor et al. 2014, Dolls et al. 2016, 2018, Jara et Sutherland 2014). Les différentes propositions se différencient selon plusieurs critères :

- Socle minimal ou complément à l'assurance chômage nationale : Cette assurance chômage peut être un montant « de base » versé aux chômeurs qui peut être complété par les États membres selon leurs préférences nationales en termes de générosité. Une autre option est que le fonds intervient en complément des indemnités chômage nationales si celle-ci ne sont pas suffisamment généreuses. Dans les deux cas, cette assurance chômage assure des standards minimums en termes de générosités des indemnités chômage. La plupart des propositions penchent plutôt pour la première option. La différence majeure entre ces deux options est que pour la deuxième alternative, appelée aussi système en “*top-up*”, seuls les pays moins généreux bénéficient du fonds, alors que dans le premier cas, tous les États membres bénéficient du fonds et complètent en fonction de leur niveau de générosité.
- Durée d'indemnisation couverte : Étant donné l'objectif de stabilisation conjoncturelle de cette assurance chômage, il convient qu'elle prenne en charge uniquement le chômage de court terme. Le chômage de long terme doit rester du ressort des États membres. Il convient donc que ce fonds prenne en charge jusqu'à 12 mois de chômage, cette durée étant considérée comme le chômage de court terme. La prise en charge de l'indemnisation chômage par le fonds interviendrait dès le premier mois, ou dans certaines propositions, à partir du 3ème ou 4ème mois, afin de ne pas financer le chômage frictionnel mais uniquement le chômage conjoncturel.
- Taux de remplacement : Cela correspond à la part en pourcentage de l'ancien salaire que l'individu au chômage va percevoir en indemnité chômage, celle-ci est généralement proposée à hauteur de 50 % du salaire brut de référence, étant donné que cela correspond au taux de remplacement moyen en vigueur dans l'UEM (Esser et al. 2013) et serait considéré comme un niveau suffisant de maintien du revenu (Krueger et Mueller 2010).
- Éligibilité : Le nombre de mois de contributions sur l'année précédant le chômage nécessaires pour avoir accès à l'assurance chômage. Dans une majeure partie des propositions, il est question de 3 mois cotisés sur les 12 derniers afin de permettre une couverture large de l'assurance chômage.
- Plafonnement : Certaines propositions sont plafonnées, le montant des allocations versées ne peut pas dépasser un certain seuil, généralement 100 % ou 150 % du salaire moyen dans le pays (Jara et al. 2016).
- Experience-rating : En présence d'un tel système, le taux de contribution au fonds d'un pays dépendrait des performances précédentes en termes de chômage. Les contributions sont spécifiques à chaque pays et proportionnelles à leur taux de chômage.
- Claw-back : Une contribution supplémentaire spécifique peut être requise si le pays en question est bénéficiaire net du fonds sur plusieurs années. Le système de *claw-back* et d'*experience rating* sont assez proches car ils sont tous les deux caractérisés par des taux de contributions spécifiques à chaque État membre afin d'être neutre vis-à-vis du fonds. L'*experience rating* fonctionne plus de manière *ex-ante* (un pays avec un taux de chômage élevé devra probablement bénéficier davantage du fonds par rapport à des pays avec un chômage plus faible) et le système de *claw-back* fonctionne de manière *ex-post* (le taux de contribution est ajusté selon les versements effectivement perçus).
- Endettement vis-à-vis du fonds : Possibilité pour les États membres d'être bénéficiaires nets d'une année à l'autre et d'être neutre budgétairement vis-à-vis du fonds uniquement à long terme, afin d'éviter les transferts permanents.

Un tel système permettrait d'améliorer la résilience aux chocs des États *via* deux canaux : la stabilisation intertemporelle en dotant les États d'un outil ayant des fonctions stabilisatrices plus importantes qu'initialement (système plus généreux avec un taux de couverture plus élevé pour certains pays) et la stabilisation interrégionale grâce au partage du risque entre pays que le système suppose. En effet, la récente récession a révélé les capacités stabilisatrices parfois limitées de l'assurance chômage pour certains pays caractérisés par des taux de couverture et de remplacement faibles.

Le rôle de stabilisateur automatique d'un socle commun d'assurance chômage a été largement étudié dans la littérature, notamment à l'aide de simulations contrefactuelles. Dullien (2014) met en avant un fort pouvoir stabilisateur d'une assurance chômage européenne (avec un taux de remplacement à hauteur de 50 %), notamment pendant la récession 2007-2009 pour les pays les plus touchés. Par exemple, un tel système aurait permis d'absorber entre 20 % et 30 % de la récession pour l'Espagne. Certains pays comme le Pays-Bas, l'Autriche ou la Belgique auraient largement bénéficié d'un pouvoir de stabilisation important pendant la récession 2001-2003.

Plus récemment, Dolls et al. (2018) montrent que sur la période 2000-2017 en moyenne pour tous les pays de l'UEM, 10 % de la fluctuation du revenu des ménages dû au passage du statut de travailleur à chômeur suite à un choc aurait pu être absorbé par un socle commun d'assurance chômage.

Conclusion

Cet article montre que la zone euro a besoin d'un stabilisateur budgétaire automatique commun. Il souligne que privilégier un socle commun d'assurance chômage plutôt qu'un mécanisme de transferts entre pays permettrait une plus grande avancée pour l'Europe sociale, via une certaine harmonisation sociale de par les standards minimums que le socle nécessite. L'établissement d'une assurance chômage européen pourrait constituer un message fort d'intégration et permettre un sursaut du sentiment européen des citoyens.

Références bibliographiques

- Andor, L., Dullien, S., Jara, H. X., Sutherland, H., & Gros, D. (2014). Designing a European unemployment insurance scheme. *Intereconomics*, 49(4), 184-203.
- Arpaia, A., Kiss, A., Pálvölgyi, B., & Turrini, A. (2014). Labour mobility and labour market adjustment in the EU. *IZA Journal of Development and Migration* 5:21.
- Beblavý, M., Lenaerts, K., & Maselli, I. (2017). Design of a European unemployment benefit scheme. *Research Paper*, CEPS.
- Barslund, M., Busse, M., Vargas-Silva, C., Kaczmarczyk, P., Baas, T., Peinado, M.I., Jimeno, J.F., Lacuesta, A., Galgóczi, B., & Leschke, J. (2014). Labour mobility in the EU: Dynamics, patterns and policies. *Intereconomics* 49(3), 116-158.
- De Grauwe, P. (2003). The Stability and Growth Pact in need of reform. *Intereconomics*, 40(1), 4-21.
- Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D., & Peichl, A. (2018). An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using microdata. *International Tax and Public Finance*, 25(1), 273-309.
- Dolls, M., Fuest, C., Heinemann, F., & Peichl, A. (2016). Reconciling insurance with market discipline: A blueprint for a European fiscal union. *CESifo Economic Studies* 62(2), 210-231.
- Dhont-Peltrault, E. (2017). Unemployment Benefits in France Compared with European Practices. *Economie & prévision* (1), 137-146.
- Dullien, S. (2014). A European unemployment benefit scheme. How to provide for more Stability in the Eurozone. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Enderlein, H., Spiess, J., Guttenberg, L., & Vitorino, A. (2013). Blueprint for a cyclical shock insurance in the euro area. Brussels: Notre Europe.
- Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., & Sjöberg, O. (2013). Unemployment benefits in EU Member States, report prepared for the use of the European Commission. Social Affairs and Inclusion: DG Employment.
- Jara, H. X., Sutherland, H., & Tumino, A. (2016). The role of an EMU unemployment insurance scheme on income protection in case of unemployment. *EUROMOD Working Paper Series* EM11/16.
- Jara, H.X., & Sutherland, H. (2014). The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes. *EUROMOD working paper series* EM5/14.

-
- Krueger, A.B., & Mueller, A. (2010). Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data. *Journal of Public Economics* 94(3-4), 298-307.
- Lellouch, T., & Sode, A. (2014). An unemployment insurance scheme for the euro area. *Trésor' Economics* (132).
- MacDougall, D. (1977). Report of the study group on the role of public finances in European integration, Commission of the European Communities, volume 1: General Report, Brussels.
- Majocchi, A., & Rey, M. (1993). A special financial support scheme in economic and monetary union: Need and nature. *European Economy* 5(1993), 457-480.
- McKinnon, R.I. (1963). Optimum currency areas. *The American economic review* 53(4), 717-725.
- Mundell, R.A. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American economic review* 51(4), 657-665.
- Ourliac, B. (2017). Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage: quels enseignements? Un exercice de comparaison au 1er janvier 2015.
- van der Ploeg, F. (1990). Macroeconomic policy coordination during the various phases of economic and monetary integration in Europe. Center for Economic Research, Tilburg University.
- Van Rompuy, H., Barroso, J.M., Juncker, J.C., & Draghi, M. (2012). Towards a genuine economic and monetary union. <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf>.
- Zimmermann, K.F. (2013). The mobility challenge for growth and integration in Europe. *IZA Policy Paper* No. 69.