



COMPENSER LES PERDANTS DE LA TRANSITION : UNE ASSURANCE SALARIALE EUROPEENNE

Cyprien Batut



SOMMAIRE

Synthèse	3
1. Qu'est-ce que l'assurance salariale ?	4
2. Le coût de la transition pour l'emploi.....	5
3. Une assurance salariale européenne ?	6
ANNEXE – Les effets de l'assurance salariale sur les travailleurs	8



SYNTHESE

Les politiques environnementales pourraient avoir un coût sur le marché du travail, ce qui met en danger leur acceptabilité, comme l'ont montré certains événements récents comme les manifestations des agriculteurs qui ont agité l'Europe. Cette note propose la création d'une assurance salariale au niveau européen pour compenser les travailleurs perdant leur emploi à cause des politiques environnementales. Une assurance salariale compense les travailleurs qui retrouvent un emploi moins bien payé que le précédent et comble ainsi un manque dans les politiques de l'emploi de la plupart des pays européens. Son coût net resterait limité, ce qui permet d'envisager un financement sans création de nouvelles ressources. En effet, elle augmente le bénéfice du retour à l'emploi et permet de faire des économies sur les aides déjà versées aux chômeurs.



La transition environnementale implique une transformation profonde du marché du travail. Si le nombre net d'emplois ne devrait pas être outre mesure affecté par la transition, un certain nombre devraient tout de même être créés et détruits dans l'opération, reflétant un déplacement de l'activité vers les secteurs et les activités les moins carbonés. Or, ces réallocations sont coûteuses pour ceux qui les subissent, notamment en terme salarial : retrouver un emploi aussi bien payé que le précédent peut s'avérer compliqué, en particulier pour les travailleurs déjà bien engagés dans leur carrière. Comment alors reprocher à ceux-ci d'envisager les politiques environnementales avec angoisse ? Le risque est que ces travailleurs viennent gonfler les rangs des mécontents et miner l'acceptabilité de ces politiques alors même que nous ne pouvons plus prendre de retard. Pour y remédier, nous proposons dans cette note la création d'une assurance salariale au niveau européen qui viendrait dédommager les travailleurs victimes de la transition.

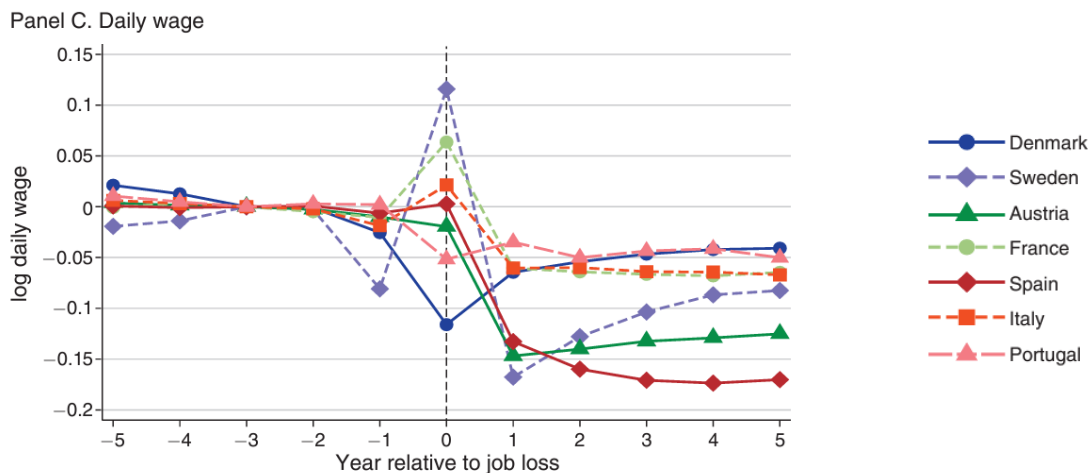
1. Qu'est-ce que l'assurance salariale ?

Le principe de l'assurance salariale est de garantir aux personnes venant de perdre leur emploi une partie au moins de leur précédent salaire dans leur prochain emploi. À la différence de l'assurance chômage, qui protège le travailleur des conséquences de l'arrêt du travail et de la perte de revenu qui en découle, l'assurance salariale le protège du risque de salaire plus faible lors du retour à l'emploi.

Mais pourquoi celui-ci serait-il plus faible ? D'abord, en perdant son emploi, le travailleur perd l'accès à des façons de travailler spécifiques à son employeur actuel, des contacts et réseaux, mais aussi une expérience accumulée qui ne sera pas forcément réutilisable dans son prochain emploi. Ensuite, sans emploi, il se retrouve dans une position de faiblesse au moment de négocier son salaire, ce qui peut l'amener à devoir accepter une baisse. Bertheau et al. (2022)¹ étudient le coût de la perte d'emploi dans les pays européens. Celui-ci vient évidemment de l'absence de travail rémunéré dans la période qui suit, mais aussi du fait qu'au retour à l'emploi, le salaire est inférieur : de -5 % dans les pays les mieux placés comme le Danemark et la Suède à -15 % en Espagne (voir Graphique 1).

¹ Bertheau, A., Acabbi, E. M., Barceló, C., Gulyas, A., Lombardi, S., & Saggio, R. (2023). [The unequal consequences of job loss across countries](#). *American Economic Review: Insights*, 5(3), 393-408.

Graphique 1 – L'effet de la perte d'emploi sur le salaire au retour à l'emploi en Europe



Lecture : le graphique montre l'évolution de l'effet de la perte d'emploi sur le salaire dans plusieurs pays européens cinq ans avant et après celle-ci.

Source : Bertheau et al. (2022)

L'assurance salariale permet donc de limiter le coût de la perte d'emploi et comble les manques de l'assurance chômage, car celle-ci ne prend pas en compte le risque que le salaire soit plus bas au retour à l'emploi. Des systèmes d'assurance salariale existent sous différentes formes dans plusieurs pays développés et sont le plus souvent associés à certaines conditionnalités. En France, les salariés concernés par les plans de licenciement collectifs peuvent conserver leur salaire pendant un an s'ils s'engagent dans un processus de formation. En Allemagne, de 2003 à 2012, les chômeurs âgés de plus de 50 ans pouvaient toucher une compensation s'ils occupaient des emplois moins bien rémunérés (« *Entgeltssicherung* »). Aux États-Unis, le *Trade Adjustment Assistance* (TAA) offre aux travailleurs de plus de 50 ans perdant leur emploi à cause de la concurrence internationale une compensation égale à la moitié de la différence entre leur ancien et leur nouveau salaire si ce dernier est plus bas.

2. Le coût de la transition pour l'emploi

Atteindre nos objectifs de décarbonation nécessite une réorganisation radicale des infrastructures et de l'allocation du capital en une trentaine d'années. Mais la transition affecte aussi l'emploi à travers deux canaux :

- Il nécessite un « verdissement » de pans entiers de l'activité, ce qui implique des coûts pour les producteurs et une croissance plus faible. Le rapport Pisani-Ferry Mafhouz prévoit par exemple que la transition aura un impact négatif sur la croissance autour de 1 % du PIB en 2040. Cette moindre croissance signifie soit moins d'emplois, soit des salaires moins attractifs.
- Il passe par une réallocation de l'activité, et donc des emplois des secteurs et entreprises « bruns » vers des secteurs et entreprises « verts ». Les meilleures estimations font l'hypothèse

que ces réallocations seront concentrées sur des segments bien identifiés du marché du travail. Selon le rapport Pisani-Ferry Mafhouz, les huit secteurs plus intenses en carbone concentrent 70 % des émissions, mais à peine plus de 5 % des emplois. Cette réallocation peut être coûteuse en raison de la non-transférabilité de certaines compétences comme le montrent les travaux de Bertheau et al. (2022) : une perte de salaire d'environ 5 % à 10 % sur l'ensemble d'une carrière peut être substantielle. Ce coût est de plus difficile à éviter pour les travailleurs qui ont peu d'intérêt à se former, notamment ceux dont la carrière est déjà bien engagée.

Ainsi, même si l'effet sur l'emploi net peut être proche de zéro d'après les modélisations macroéconomiques (voir Fontaine et al., 2023¹), les politiques de transition ont un impact redistributif et génèrent un coût potentiellement important pour les personnes et les communautés. De plus, les secteurs les plus fortement carbonés (industrie lourde, agriculture, activité d'extraction, etc.) sont souvent, par leur nature même, concentrés dans des régions plus rurales que la moyenne. Cela signifie que le choc initial de la transition risque d'être concentré non seulement en termes de métiers, mais également géographiquement dans certains marchés du travail locaux bien définis. **Les études existantes² nous disent que les travailleurs des secteurs et régions désavantagés par les politiques environnementales en souffrent, principalement à travers une augmentation du chômage et une baisse de leurs revenus.** Ces coûts, car ils sont bien connus par les travailleurs, ralentissent la transition en rendant les réallocations plus lentes, mais minent aussi son acceptabilité.

3. Une assurance salariale européenne ?

Nous proposons la mise en place d'un dispositif d'assurance salariale au niveau européen pour compenser les salariés perdant leur emploi à cause des politiques environnementales. Une assurance salariale bien calibrée pourrait permettre de compenser partiellement les perdants de la transition sur le marché du travail tout en facilitant les réallocations nécessaires à sa bonne conduite. Son articulation au niveau européen se justifie, car elle viendrait compenser les pertes résultant de la mise en place de réglementations elles-mêmes décidées au niveau européen. Un véhicule de financement existe déjà également : ce dispositif peut être vu comme le pendant pour les travailleurs du [Fonds pour une transition juste](#), qui a pour but d'aider les territoires les plus touchés par la transition et qui existe depuis 2021.

Son fonctionnement pourrait ressembler à celui du TAA : pour en bénéficier, les travailleurs ayant perdu leur emploi ou leurs représentants devront demander aux institutions européennes de certifier que leur perte d'emploi est due aux politiques environnementales résultant des réglementations européennes. En cas de certification, les bénéficiaires pourraient recevoir une compensation entre 50 et 100 % de la différence entre leur salaire précédent et leur salaire actuel

¹ Fontaine, F., Ollivier, H., Saussay, A., & Schubert, K. (2023). [Transition énergétique: faut-il craindre pour l'emploi ?](#) *Notes du Conseil d'Analyse Economique*, 80(5), 1-12.

² Pour plus d'information, voir la [note](#) de l'Institut Avant-garde à ce sujet.

sur une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans s'ils retrouvent un emploi. Cette proposition ne doit donc pas se confondre avec les propositions d'assurance chômage européenne¹ des années 2010 qui proposaient de fusionner une partie des systèmes d'assurances chômage des États membres pour mieux répondre aux chocs macroéconomiques.

Quel serait le coût d'un tel dispositif ? Il est difficile de l'estimer en l'absence d'une évaluation du nombre d'emplois qui seraient détruits à cause des politiques environnementales au cours des prochaines années en Europe et les salaires des emplois occupés. Fontaine et al. (2023)² estime qu'une taxe carbone de 100 € la tonne de CO₂ entraînerait en France une réallocation des emplois et que la somme des destructions et créations d'emplois intrasectorielles représenterait environ 4 % de l'emploi total, mais cela ne suffit pas pour fournir une première estimation.

On peut tout de même considérer que le coût net du programme resterait faible, ce qui pourrait permettre son financement par les États membres sans création de nouvelles ressources européennes ou par un redéploiement minimal des financements du Fonds pour une transition juste. Pourquoi ? En augmentant la rapidité du retour à l'emploi et le salaire en emploi, ce dispositif ferait faire des économies aux États membres : un salarié plus rapidement en emploi reçoit au total moins de revenus de remplacement et s'il a un salaire plus élevé, il paiera aussi plus d'impôts ensuite (voir l'Annexe pour plus de détails sur ces effets). Hyman et al. (2023)³ estime même que, dans le cas du TAA, les coûts nets pour le gouvernement américain sont négatifs, car les externalités en termes de finances publiques dépassent les paiements du fait de l'assurance salariale. Haywood et al. (2021)⁴ estime également que le coût d'un programme d'assurance salariale resterait mesuré en Allemagne si on l'appliquait pour accompagner le déclin du secteur du charbon. En définitive, le défi est surtout celui de la mise à l'échelle et des paramètres du programme (critères d'éligibilité, montant de la compensation, durée d'assurance, etc.) : son coût final dépendra de la capacité à limiter le risque d'aléa moral, mais avec le risque d'en limiter les bienfaits.

Au final, les bénéfices d'une telle assurance salariale au niveau européen ne se mesurent pas qu'en monnaie sonnante et trébuchante. La dimension politique de cette mesure est essentielle. En compensant les travailleurs des secteurs bruns qui risquent de perdre leur emploi, il renforce de façon critique leur acceptabilité et pourrait limiter les blocages face aux mesures écologiques. Ce sont les coûts de la transition aujourd'hui, plus que ses bénéfices incertains demain, même s'ils sont gigantesques, qui importent si l'on s'intéresse à l'acceptabilité des politiques environnementales.

¹ Voir par exemple Claeys, G., Darvas, Z., & Wolff, G. B. (2014). [Benefits and drawbacks of European unemployment insurance](#). *Bruegel Policy Brief*, 2014(06), September.

² Fontaine, F., Ollivier, H., Saussay, A., & Schubert, K. (2023). *Op. cit.*

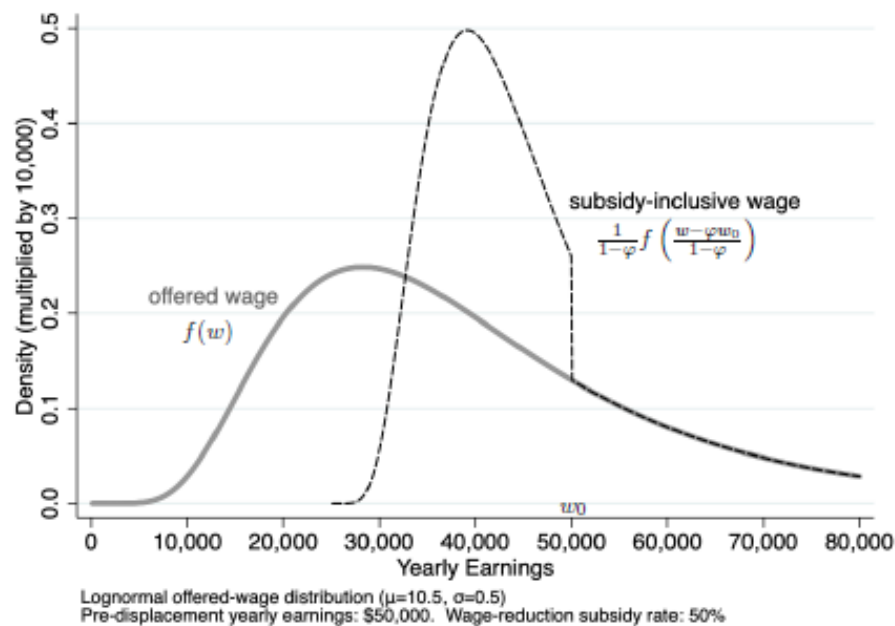
³ Hyman, B., Kovak, B., & Leive, A. (2023). [Wage Insurance for Displaced Workers](#). University of California-Berkeley.

⁴ Haywood, L., Janser, M., & Koch, N. (2021). [The welfare costs of job loss and decarbonization-evidence from Germany's coal phase out](#), *IZA Discussion Paper*, 14464.

ANNEXE – LES EFFETS DE L’ASSURANCE SALARIALE SUR LES TRAVAILLEURS

Le premier effet de l’assurance salariale est de transformer artificiellement la distribution des salaires des emplois accessibles aux nouveaux chômeurs en la déplaçant et la compressant en direction du salaire précédent. Ce mouvement est illustré dans le Graphique A par le passage de la ligne pleine à la ligne en tiret. Celui-ci, extrait de Hyman et al. (2023)¹, modélise l’effet du TAA sur la distribution des salaires d’un travailleur gagnant 50 000 \$ et subissant une perte de salaire d’environ 10 % : on le voit, l’assurance salariale a pour effet d’améliorer significativement les perspectives du nouveau chômeur en cas de retour à l’emploi.

Graphique A – Effet de l’assurance salariale sur la distribution des salaires au retour à l’emploi



Lecture : le graphique montre la distribution simulée des salaires pour un travailleur gagnant auparavant 50 000 \$ et subissant une perte de salaire d’environ 10 % (trait plein) et cette même distribution en prenant en compte les effets du TAA qui rembourse les travailleurs de la moitié de la différence avec leur ancien salaire.

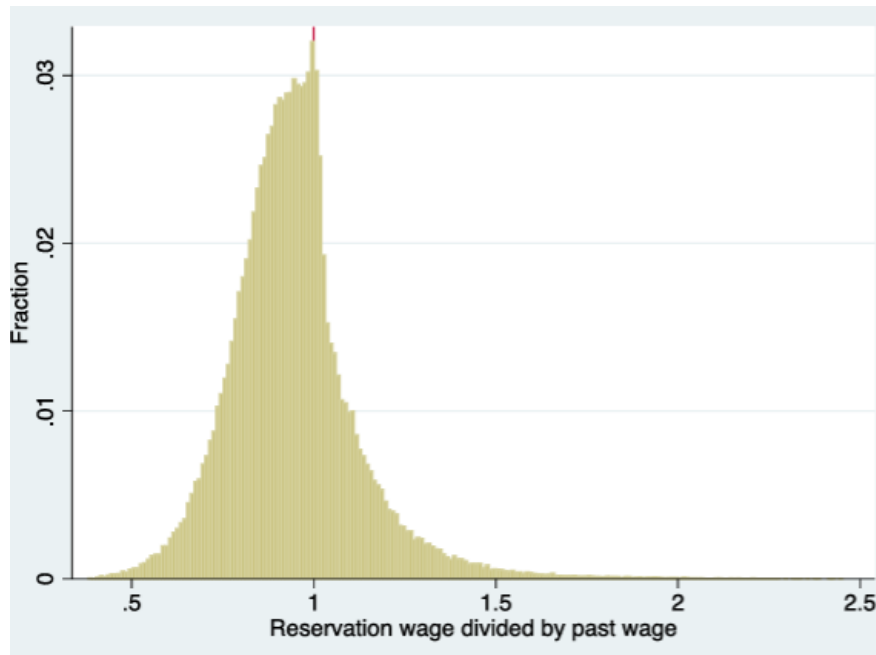
Source : Hyman et al. (2023)

En plus de protéger les revenus du nouveau chômeur, l’assurance salariale peut ainsi augmenter le nombre d’emplois qu’il serait prêt à accepter et réduire son temps passé au chômage. Dans la

¹ Hyman, B., Kovak, B., & Leive, A. (2023), *Op. cit.*

théorie économique, on dit que l'assurance salariale réduit son salaire de réserve, c'est-à-dire le salaire au-delà duquel il sera prêt à accepter de travailler. Des travaux sur les données administratives françaises¹ ont en effet montré que le salaire de réserve des chômeurs était le plus souvent au niveau de leur salaire précédent ou bien légèrement en dessous (voir Graphique B).

Graphique B – Distribution du salaire de réserve des chômeurs en France



Lecture : le graphique montre la distribution des salaires de réserve déclarés par les chômeurs français à leur inscription à Pôle Emploi quand celui-ci est divisé par le salaire de leur emploi précédent.

Source : Le Barbanchon et al. (2019).

En augmentant le bénéfice du retour à l'emploi plus généralement, l'assurance salariale peut aussi amener le chômeur à augmenter ses efforts de recherche d'emploi. Ainsi, en limitant le temps passé au chômage, l'assurance salariale réduit donc d'autant plus le coût de celui-ci.

L'assurance salariale fait toutefois face à trois types de critiques (voir par exemple Cahuc, 2018²). D'abord, sur le plan de l'efficacité, l'assurance pose un problème d'aléa moral. En réduisant la sélectivité des chômeurs, l'assurance salariale peut diminuer la qualité des emplois retrouvés et pousser certains travailleurs à ne pas aller chercher des emplois mieux payés que le précédent. Ensuite, sur le plan de l'équité, l'assurance salariale permet de sauvegarder certaines rentes non liées aux performances individuelles. Enfin, sur le plan politique, l'assurance salariale n'est-elle pas un

¹ Le Barbanchon, T., Rathelot R. & Roulet A. (2019). [Unemployment insurance and reservation wages: Evidence from administrative data](#). *Journal of Public Economics*, 171, 1-17.

² Cahuc, P. (2018). [Wage insurance, part-time unemployment insurance and short-time work in the XXIth century](#), *IZA Discussion Paper*, 12045.

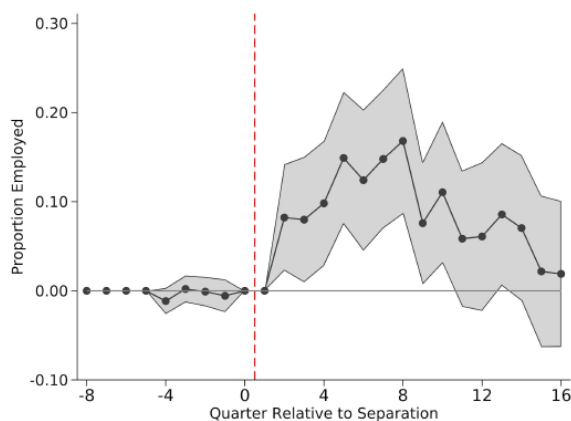
moyen d'acheter la paix sociale et de subventionner l'offre de travail quand les employeurs ne font pas suffisamment d'effort pour rendre les conditions d'emploi plus compétitives ?

Pour juger de la valeur des critiques sur le plan de l'efficacité, on peut chercher une réponse empirique et en particulier se demander si l'effet d'assurance domine l'effet d'aléa moral dans les programmes existants d'assurance salariale. Hyman et al. (2023) évalue justement l'effet du TAA sur l'emploi et le salaire au retour à l'emploi. Il constate que les travailleurs qui ont pu profiter de l'assurance permise par le TAA retrouvent plus rapidement un emploi (la proportion des qui est employée après deux ans est supérieure de plus de 15 points, voir Graphique C.a), ce qui est cohérent avec une baisse de sélectivité et/ou d'augmentation des efforts de recherche d'emploi, mais aussi bénéficient de revenus plus élevés quand ils sont en emploi (le taux de remplacement de leur revenu antérieur augmente de plus de 10 points en moyenne, voir Graphique C.b). L'aléa moral n'est donc pas assez fort pour annuler la protection offerte par l'assurance salariale, ce qui peut nous rassurer concernant l'efficacité du dispositif.

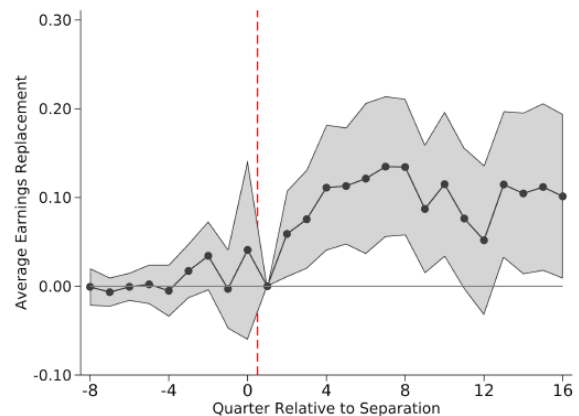
Par ailleurs, ces dispositifs concernent le plus souvent les travailleurs pour qui les dispositifs alternatifs, comme la formation, ne sont pas suffisamment incitatifs. C'est le cas des travailleurs les plus âgés pour qui la formation doit avoir un rendement très élevé (et donc improbable) pour avoir un effet significatif sur leurs revenus. Ainsi l'« *Entgeltsicherung* » en Allemagne et le TAA ne concernent que les travailleurs âgés de 50 ans ou plus. LaLonde (2007)¹ justifie la mise en place des assurances salariales par l'absence de la provision d'une telle assurance par le privé et par le coût d'opportunité trop élevé de la formation pour certains salariés.

Graphique C – Effet du *Trade Adjustment Assistance* (TAA) sur les salariés bénéficiaires

a) Effet sur l'emploi



b) Effet sur le salaire en emploi



Lecture : les graphiques montrent l'évolution de la différence entre les bénéficiaires et le groupe de contrôle en termes de part en emploi (à gauche) et taux de remplacement du revenu (à droite).

Source : Hyman et al. (2023).

¹ LaLonde, R. J. (2007). [The case for wage insurance](#). New York: Council on Foreign Relations, 30.

Sur le plan politique et de l'équité, on peut remarquer que les dispositifs d'assurance salariale sont pour l'instant réservés aux situations où on considère que les pertes d'emploi sont la conséquence d'évènements en dehors du contrôle des travailleurs eux-mêmes ou de leur management ou bien dans des secteurs dont le déclin est souhaitable. Le TAA ne concerne que les établissements dont la fermeture peut être rattachée au développement du commerce international. De leur côté, Haywood et al. (2021)¹ proposent un dispositif d'assurance salarial pour accompagner le déclin négocié du secteur du charbon en Allemagne.

¹ Haywood, L., Janser, M., & Koch, N. (2021). *Op. cit.*



www.institutavantgarde.fr



@eco_avant_garde



institut-avant-garde



Institut Avant-garde – 73 rue de Vaugirard 75006
Paris

Directrice générale : Clara Leonard

Directrice de la publication : Mathilde Viennot

Contact presse : Juliette de Pierrebourg,
juliette.depierrebourg@institutavantgarde.fr

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires et toutes les générations de penseurs et de citoyens.