

L'Union Européenne pour l'Emploi

Alexandra van Marcke de Lummen et Simon Ganem

Université Paris Dauphine

Résumé

Face aux déséquilibres de chômage en zone euro et au cadre institutionnel inadapté, nous préconisons la création d'une Union Européenne pour l'Emploi qui serait composée de deux parties : un socle commun d'assurance chômage pour la stabilisation des chocs asymétriques et un système de retraite européen pour favoriser la mobilité géographique des travailleurs.

Suite au rééquilibrage des balances courantes à l'intérieur de la zone euro, le chômage des pays du Sud de la zone euro explose et le personnel politique est en profond désaccord sur les solutions à mettre en place. Sans politique budgétaire efficace, sans politique monétaire adaptée et sans politique de change autonome, les pays européens manquent affreusement de mécanismes d'ajustement permettant de faire face aux chocs asymétriques.

De plus, le fait d'appartenir à l'Union européenne ne fait plus que négativement écho pour de nombreux citoyens européens. Et pour cause, l'Europe est invisible en termes de politique sociale, mais au contraire très présente en ce qui concerne les politiques d'austérité, dont les conséquences en terme de pauvreté sont significatives. Le projet européen est dangereusement en perte de vitesse.

Ce que nous souhaitons, c'est lui redonner un élan par une idée positive et fédératrice : l'Union Européenne pour l'Emploi afin d'établir une solidarité entre les citoyens des différents pays. Notre Union serait mise en place au niveau de la zone euro et serait composée de deux volets : une partie « assurance chômage » qui assurerait une fonction de partage des risques macroéconomiques entre les différents membres et une partie « retraite » pour inciter les travailleurs à la mobilité intra-zone euro.

Un cadre institutionnel inadapté

Avec des différentiels d'inflation persistants du fait d'une intégration des marchés du travail et des biens imparfaite, la politique monétaire contient un biais procyclique qui exacerbe les cycles économiques. Les taux d'intérêt réels sont systématiquement trop élevés pour les pays en difficulté et sont trop bas pour les économies en expansion.

D'autre part, les règles budgétaires européennes, certes nécessaire en union monétaire, sont asymétriques dans leur conception, rendant la politique budgétaire elle aussi procyclique, ou du moins acyclique. De manière plus générale, la politique budgétaire est relativement inefficace en union monétaire à cause de « fuites » importantes sur le

multiplicateur budgétaire. Et cela conduit les différents gouvernements nationaux à décider d'un niveau de stabilisation sous-optimal pour la zone dans son ensemble. Enfin, avec la dégradation des finances publiques et la fragmentation des marchés financiers qui ont suivi la crise de 2008, la discipline de marché rend désormais toute stabilisation budgétaire discrétionnaire impossible.

Des mécanismes de marché inopérants

Au-delà du cadre institutionnel inefficace, les mécanismes d'ajustement par les marchés sont inopérants en zone euro : la mobilité du travail est faible, les prix et les salaires peu flexibles, notamment dans le secteur des services qui est souvent très réglementé. Dans le climat d'excès de confiance et de croissance économique, les gouvernements n'ont eu que très peu d'incitations à mettre en place des réformes structurelles, coûteuses politiquement, qui auraient permis une flexibilité absolument nécessaire pour compenser le manque de mobilité.

La nécessité d'un système fédéral de partage des risques

En Europe, les marchés financiers sont désormais fragmentés et affichent des primes de risque importantes : l'accès au crédit et aux capitaux pour les agents privés et publics est désormais discriminé que vous soyez d'un côté ou de l'autre de la frontière, ce qui rend la stabilisation trop coûteuse au niveau national pour certaines économies.

C'est pourquoi nous pensons, que pour assurer la pérennité de la zone euro, il est nécessaire de mettre en place un système de partage des risques macroéconomiques au niveau communautaire afin que les pays en expansion puissent soutenir les pays subissant un choc asymétrique transitoire. Nous proposons de le faire sous la forme d'un socle commun d'assurance chômage : c'est la partie stabilisation de notre Union Européenne pour l'Emploi.

Une assurance chômage commune pour un meilleur partage des risques

Créer une assurance chômage au niveau européen est un moyen efficace de fournir un mécanisme stabilisateur contre les chocs asymétriques tout en permettant aux pays touchés d'alléger leur contrainte de financement. D'une part, les excédents enregistrés par les pays en phase d'expansion, qui connaissent une augmentation des ressources et une baisse des dépenses sociales, permettent de soutenir la demande des pays en phase de récession; et d'autre part, le risque de surchauffe des économies en expansion est réduit. L'originalité est que les transferts se font entre actifs et chômeurs européens, et non entre pays. Le système fonctionne ainsi comme un stabilisateur automatique.

Le système alloue des ressources aux chômeurs de moins d'un an, afin d'éviter un problème d'aléa moral – ce point sera développé par la suite. L'idée est de fixer un socle commun européen, (le plus petit dénominateur commun aux pays participants), qui peut

être complété par chaque système national en fonction des préférences de chacun. L'assurance chômage européenne vient ainsi se substituer en partie au système national pour les chômeurs de moins d'un an. Bien qu'un certain niveau d'harmonisation soit nécessaire, cela ne signifie en aucune sorte la fin des systèmes nationaux d'assurance chômage.

Côté ressources, chaque salarié européen cotise pour cette assurance chômage européenne auprès d'une institution européenne habilitée à récolter les cotisations. Cette cotisation n'est pas additionnelle et n'alourdit pas les charges salariales nationales. Côté dépenses, les chômeurs de moins d'un an perçoivent une allocation correspondant à $x\%$ de leur dernier salaire brut, dont $y\%$ (avec y inférieur à x) sera versé par l'agence européenne. Après un an en revanche, les allocations dépendent entièrement du système du pays de résidence du chômeur. Il faut bien comprendre que ce n'est ni le niveau de l'allocation chômage qui est modifié (x reste le même), ni celui de la cotisation : il ne s'agit que d'un transfert de prérogatives et de mutualisation des risques.

En prenant une allocation égale à 50% du dernier salaire brut du chômeur et un niveau de cotisations salariales à 3% du salaire brut pour les actifs, notre simulation (voir annexe) montre que les montants transférés en net seraient limités en pourcentage du PIB et ce pour la majorité des pays. La zone euro dans son ensemble serait en équilibre. Il existe néanmoins certains pays qui seraient créditeurs et débiteurs nets (Espagne notamment) de manière plus conséquente. Il sera donc nécessaire de mettre en place des procédures de correction pour que ces transferts permanents n'aient pas lieu. De plus, pour pouvoir toucher des allocations de l'Europe pour un temps t , un pays devra aussi y avoir contribué pour un temps t identique. Cette mesure sera nécessaire pour prendre en compte les différences nationales de réaction du chômage à un choc asymétrique.

Système automatique, ciblé et sans délai

Pour que les transferts automatiques soient possibles, il faut qu'ils soient calculés sur une variable objective, observable en temps réel et mesurable : le nombre de chômeurs répond à toutes ces caractéristiques.

S'ils ne sont pas directement reversés aux chômeurs, les transferts seraient soumis à un certain aléa politique, et les fonds pourraient être utilisés pour autre chose que de la stabilisation. De plus, il existerait un délai avant que ces fonds ne soient effectivement transférés à l'économie réelle. Grâce à l'assurance chômage européenne ils sont directement reversés là où ils doivent l'être, de manière rapide et sans délai puisque dès qu'un nouvel actif s'inscrit au chômage, le transfert se déclenche et vient soutenir immédiatement sa demande. Le transfert coïncide ainsi parfaitement avec la réalité économique. Le système est ciblé sur les agents qui ont la plus grande propension marginale à consommer : l'effet stabilisateur sur l'activité est ainsi maximisé.

Neutre sur le cycle

Le système que nous proposons ici est neutre sur le cycle, c'est-à-dire qu'il ne donne pas lieu à des transferts permanents entre les différents pays participants comme c'est le cas des fonds structurels. L'Union est en partie conçue pour permettre à ses membres de faire face aux chocs asymétriques (mais aussi symétriques avec des effets d'échelle certains, bien que ce ne soit pas le propos de notre exposé) sans avoir à subir des conséquences budgétaires sévères qui peuvent impacter négativement les autres pays. La composante stabilisation de l'UEE fonctionne comme un stabilisateur automatique qui, par définition est neutre sur le cycle. Ce principe de neutralité est essentiel car c'est la condition nécessaire à l'acceptation par les gouvernements nationaux et les citoyens, particulièrement dans le contexte politique actuel européen très tendu («ce que je donne aujourd'hui, je le recevrai demain»).

Répond au problème d'aléa moral

Les systèmes d'assurance comportent toujours un risque d'aléa moral. En limitant l'assurance au chômage conjoncturel, ne couvrant que les chômeurs de moins d'un an, ce risque est *de facto* limité. Sachant qu'ils devront prendre la relève pour leurs chômeurs de plus d'un an, les pays bénéficiant de ce système gardent leurs incitations à faire baisser le taux de chômage de long terme.

Une réforme en trois temps

La Phase I (1 à 2 ans) consistera à créer une dynamique en Europe permettant de mobiliser les citoyens autour de ce projet commun. Nous sommes bien conscients des obstacles qui se dressent devant une telle réforme en profondeur. Il faut donc que ces réformes viennent du citoyen lui-même. C'est pourquoi il est nécessaire de créer une Agence Européenne pour l'Emploi et la Solidarité (AEES) qui viendrait se substituer à l'actuelle EURES. Cette agence aura pour rôle de lancer une grande campagne d'information citoyenne puis de favoriser le dialogue et la coordination entre les différentes agences nationales afin de devenir à terme une véritable agence communautaire pour l'emploi.

La Phase II sera la plus longue (5 à 6 ans), et consistera à mettre en place des projets-pilotes ambitieux entre différentes régions européennes frontalières. Cette phase sera décisive pour l'avenir du projet européen : si l'idée d'une solidarité intra-zone euro émerge, alors les gouvernements nationaux seront prêts à mettre en place les réformes. Pour financer ces projets, nous pensons à utiliser une partie ou la totalité de la taxe sur les transactions financières, qui s'élève environ à 35 milliards d'euros en année pleine. Cette phase doit s'accompagner d'une réflexion démocratique entre les différents acteurs en jeu pour décider du niveau d'allocation du socle commun, du niveau de cotisation, des réformes à mettre en place afin d'harmoniser suffisamment les différents systèmes européens

(conditions d'affiliation minimales, plafond du salaire de référence, montant minimal et maximal de l'allocation) pour rendre praticable l'Union et guider le projet européen.

Enfin dans la Phase III (2 à 3 ans), il s'agira de mettre en place le programme qui aura été décidé lors de la Phase II de consultation. Cette Phase se terminera par la généralisation du socle commun d'assurance chômage et le transfert des prérogatives nationales au niveau fédéral.

Un système de retraite unifié en Europe

La mobilité géographique du travail est un élément essentiel pour une politique de l'emploi unifiée et efficace en Europe. Pour la favoriser, il faut en réduire les freins légaux, sociaux et culturels. Une mesure importante est donc d'assurer la portabilité des droits de retraite. Face à la diversité et à la complexité des systèmes européens actuels, nous défendons l'idée que le système des retraites devrait être assuré au niveau européen : il vaut mieux partir d'une feuille blanche que d'une feuille illisible.

Nous proposons donc la création d'un système de retraite par points au niveau européen, « à contributions égales, droits égaux », selon lequel les points doivent être attribués en fonction des efforts réalisés pour préparer les retraites futures. Le montant de la retraite est déterminé en multipliant le nombre de points accumulés tout au long de la carrière professionnelle par la valeur du point à cette date qui est fixé chaque année. Le rendement n'est donc pas constant au cours du temps mais dépend du salaire de référence et de la valeur du point.

Le système doit en outre fixer un montant de pension minimum afin de protéger les plus démunis par l'allocation de points « gratuits » par exemple. De plus, ce régime est à cotisations définies : il est préférable d'ajuster les dépenses plutôt que le niveau des cotisations afin d'assurer l'équité intergénérationnelle et l'équilibre financier. Cela empêchera de financer des retraites à crédit sur le dos des actifs de demain. Enfin, notre système de retraite est à la carte, ce qui permet de prendre en compte l'intensité du travail plutôt que les annuités, et d'assurer une plus grande liberté des travailleurs quant à l'âge de départ à la retraite.

Cette réforme permet de gagner en transparence et prend en compte les parcours individuels de manière plus efficace.

Cette réforme sociale doit en outre s'accompagner d'une stratégie plus globale en faveur de la mobilité. Nous proposons donc que les mesures administratives discriminatoires en fonction de la nationalité pesant sur certains emplois protégés soient retirées, que le programme de mobilité étudiante Erasmus et le programme Bellevue au sein des administrations soient renforcés et étendu si possible au secteur professionnel privé. Il

pourrait aussi être intéressant d'inclure une année de césure obligatoire dans un pays européen pour les étudiants après l'obtention de leur licence. De plus, les programmes scolaires du primaire et du secondaire devraient inclure dès le plus jeune âge l'apprentissage de plusieurs langues et cultures européennes.

Redonner de la légitimité à l'Europe

L'assurance chômage et les pensions adressées au niveau individuel alimentent directement le lien entre l'Europe et ses citoyens, ainsi qu'entre les citoyens des différents pays. Le projet européen, dont la finalité est une union politique, est actuellement en perte de vitesse sous l'effet de la crise économique, comme en témoigne le développement des idées populistes et nationalistes. Nous assistons donc à une compétition d'égoïsmes nationaux alors que notre intérêt commun est bien la place de l'Europe dans le monde de demain. Pour jouer un rôle significatif dans le concert des nations, l'Europe a besoin d'un projet fort qui fédère ses citoyens. L'Union Européenne pour l'Emploi a le potentiel pour constituer la pierre angulaire de la construction d'une identité européenne forte, permettant de voir aboutir le projet européen d'une union politique.