Le (s) marché(s) du travail européen (s)

Gerard Cornilleau

▶ **To cite this version:**

Gerard Cornilleau. Le (s) marché(s) du travail européen (s). Revue de l'OFCE, 2014, 134, pp.215-227. 10.3917/reof.134.0215 . hal-00991184

HAL Id: hal-00991184

https://sciencespo.hal.science/hal-00991184

Submitted on 21 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE(S) MARCHÉ(S) DU TRAVAIL EUROPÉEN(S)

Gérard Cornilleau
OFCE-Sciences Po

Depuis sa fondation, l'Union européenne a connu une accentuation de la dispersion de ses systèmes sociaux. L'objectif d'une Union sociale, complétant l'Union économique et monétaire s'éloigne de plus en plus. L'absence d'un marché du travail régulé en commun par les pays de l'Union est un facteur de déstabilisation qui pousse à la concurrence sociale et à la déflation salariale. Pour éviter les risques liés à une telle situation il faudrait trouver un accord sur les politiques à mettre en œuvre pour revenir au plein emploi et choisir entre partage du travail « libéral » ou « social ». L'absence de perspectives à court terme pour une unification sociale complète implique l'acceptation de frontières sociales gérées en commun qui permettent à la fois la mobilité et la protection effective des travailleurs.

Au nom de la subsidiarité, l'Union européenne a écarté la politique de l'emploi et la protection sociale du champ des politiques communautaires. Les États restent donc les seuls responsables de la définition et de la mise en œuvre des politiques sociales. En théorie, seule la méthode ouverte de coordination (MOC) est utilisée pour infléchir les politiques nationales et les rendre, si possible, compatibles et plus ou moins convergentes.

Mais en pratique la liberté des États en matière de protection sociale est restreinte du fait des contraintes liées aux autres politiques communautaires. Ainsi :

— La coordination des politiques budgétaires et économiques impose des contraintes fortes au financement de la protection sociale, particulièrement pendant les périodes de crise.

Les États sont limités dans l'usage qu'ils peuvent faire de la protection sociale pour stabiliser l'activité. Ils sont dès lors incités (quand ils ne sont pas sommés de le faire par la Commission) de s'engager dans la voie du dumping social ;

— La libre circulation des personnes, la liberté d'établissement et le droit de la concurrence fixent des contraintes en matière d'assujettissement des travailleurs aux droits nationaux. Le travail intérimaire et le détachement de travailleurs d'un pays dans un autre permettent, dans une certaine mesure, de contourner le droit du travail et de choisir la localisation des cotisations au système de protection sociale ;

— La politique de la concurrence et l'interprétation des traités par la Cour de justice européenne fixent les limites de l'intervention publique en matière d'assurances sociales ; pour qu'une assurance santé ou un régime de retraite soit abrité de la mise en concurrence, elle ou il doit respecter un certain nombre de règles strictes : objet social, adhésion obligatoire, etc. ;

— Les droits des citoyens et le principe de non-discrimination imposent des obligations qui dérivent des traités et pas seulement des droits nationaux (en matière d'âge de la retraite par exemple ou d'avantages familiaux qui ne peuvent pas être modulés selon le sexe). Dans ce domaine comme dans le précédent, la jurisprudence joue un rôle central.

La question de la rationalisation des contraintes communautaires – qui pèsent sur le droit du travail et la protection sociale et vont au-delà des recommandations de bonne pratique – se pose dans un contexte de crise générale et de très forte hétérogénéité des performances économiques et des marchés du travail. Après une courte analyse de la situation (§1), nous présenterons les deux grandes options qui permettent de sortir de la crise et de revenir au plein emploi dans les pays qui en sont très éloignés (§2). Enfin nous examinerons les grandes lignes d'un programme à long terme de convergence sociale de l'Europe (§3)

1. Chômage, crise et divisions en Europe

L'Europe, dans son ensemble, est en crise et son marché du travail est très déséquilibré : le taux de chômage au sein de l'Europe

à 28 est de 10,8 % (janvier 2014), et dans la seule zone euro de 12 %. Globalement l'Europe est très loin du plein emploi. Les causes de cette crise sont bien connues : initiée par la récession de 2008-2009 liée à la crise financière, la montée du chômage n'a pas été enrayée par les politiques économiques dont l'objectif prioritaire fut, dès 2011, de résorber la dette publique. Il faut retenir des analyses macroéconomiques que la montée du chômage en Europe étant principalement liée à la crise et à l'absence de réaction efficace de la politique économique, le chantier prioritaire de l'Europe devrait être de réviser sa doctrine macroéconomique (Blot, Creel et Timbeau, 2014 ; OFCE, IMK, ECLM, 2014). Les questions spécifiques relatives au marché du travail sont du second ordre, et s'il est certain qu'améliorer la fluidité du marché ou mieux rapprocher l'offre de la demande de travail peuvent contribuer à améliorer la situation, les politiques spécifiques de l'emploi et du marché du travail ne permettront pas à elles seules de ramener le plein emploi dans l'ensemble de l'Europe et encore moins dans les pays les plus touchés par le chômage de masse.

Le chômage en Europe est donc à la fois massif et très dispersé. En décembre 2013, le taux de chômage était de 27,5 % en Grèce et de 5 % en Autriche. L'amplitude maximale de la variation du chômage était donc de près de 23 points. Par comparaison, le taux de chômage aux États-Unis était en novembre 2013 de 7 % avec un maximum de 9 % dans le Rhodes Island et un minimum de 2,6 % dans le Dakota du Nord, soit une amplitude maximale de 6,4 points. Les coefficients de variation[1] du chômage entre États en Europe et aux États-Unis étaient très différents avec un niveau de 51 % en Europe (57 % en zone euro) et de 24 % aux États-Unis.

En ce qui concerne les revenus, la dispersion entre États s'est aggravée au cours du temps, l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est ayant entraîné une très forte accentuation de l'hétérogénéité de l'espace institutionnel européen (tableau 1).

Depuis la création de l'Europe des six, l'histoire de l'Union européenne est marquée par une première phase de convergence qui va de 1958 à 1995, suivie d'une période de divergence initiée par l'élargissement de l'Union vers l'Est (tableau 1). Aujourd'hui, la

1. Le coefficient de variation mesure la dispersion d'une variable en rapportant son écart-type à sa moyenne.

convergence des revenus en Europe est en panne et c'est une raison d'inquiétude pour l'avenir, car les écarts très importants qui ont été créés par l'élargissement continuent à peser sur la mise en place de solidarités fortes entre des États dont les niveaux de richesse sont loin d'être identiques.

Tableau 1. Coefficients de variation du Pib par habitant en Europe : des pays fondateurs à l'Europe des 27

En %

	1958	1973	1986	1995	2004	2007	2011
UE 6	16	10	6,5	7	9	11	14
UE 9		13	13	8	14	16	14
UE 12			21	19	20	22	22
UE 15				17	18	19	20
UE 25					35	32	31
UE 27						36	35

UE 6 : Allemagne + Belgique+ France + Italie (+Luxembourg) + Pays-Bas
UE 9 = UE 6 + Danemark + Irlande + Royaume-Uni
UE 12 = UE 9 + Grèce + Espagne + Portugal
UE 15 = UE 12 + Autriche + Finlande + Suède
UE 25 = UE 15 + Chypre + Estonie + Hongrie + Lettonie + Lituanie + Malte + Pologne + République Tchèque + Slovaquie + Slovénie
UE 27 = UE 25 + Bulgarie + Roumanie.
Note : les calculs ne prennent pas en compte le *Luxembourg.*
Source : Penn World Tables.

Les inégalités de revenus et de niveaux de salaires très importantes entre les États sont une caractéristique européenne fondamentale. Elles expliquent la difficulté de mettre en place des politiques communes alors qu'elles incitent au développement de la concurrence sociale, les pays les moins riches ayant tendance à utiliser leur avantage salarial pour gagner de la compétitivité sur leurs partenaires.

L'Europe est enfin très divisée en matière démographique. D'un côté, l'Irlande, la France, la Grande-Bretagne, les pays scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas ont conservé des taux de fécondité compris entre 1,7 et 2 qui permettent d'envisager la stabilisation à long terme de la population. Par contre, l'Allemagne, les pays du Sud et ceux de l'Est européen ont une fécondité très faible, inférieure à 1,5, qui conduira à la baisse de la population totale et à celle de la population active. Ces pays ont une croissance potentielle trop faible et des perspectives très négatives en matière de ratio inactifs/actifs. Des migrations entre pays sont théoriquement

susceptibles d'homogénéiser les perspectives démographiques. Toutefois l'Europe reste une mosaïque linguistique, ce qui limite structurellement la mobilité entre les États de l'Union. Cette hétérogénéité des situations démographiques a des conséquences non négligeables sur les contraintes macroéconomiques à long terme qui pèsent sur chaque zone : les pays à bas taux de fécondité doivent préparer l'avenir en épargnant pour financer les retraites. Leurs dettes sont moins soutenables à long terme et ils doivent mener des politiques rigoureuses en matière de dépenses publiques. Les pays à taux de fécondité plus élevé doivent aussi préparer l'avenir mais leurs contraintes sont différentes : leur principal problème est de financer l'éducation de générations plus nombreuses. Ils ont par contre moins de contrainte de dette à long terme. Les différences démographiques ont également des effets à court et à long terme sur le marché du travail. Les pays à bas taux de fécondité ont structurellement moins de besoins et moins de sources de croissance ; les pays à démographie plus forte ont des besoins de croissance plus importants et ils ont structurellement plus de mal à absorber les chocs conjoncturels négatifs.

L'hétérogénéité de l'Europe est un défi pour l'harmonisation des politiques sociales. Jusqu'à présent la Commission, et l'ensemble des autorités politiques en Europe, ont toujours postulé l'adaptation à toutes les situations des politiques qu'elles recommandaient. Le principe même de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) qui prévaut en matière sociale et qui s'appuie sur la comparaison et la recherche des « bonnes pratiques », est de dégager des politiques à portée universelle. Il serait sans doute utile de revenir sur ce postulat et d'examiner toutes les conséquences des fortes hétérogénéités de revenu, de marché du travail et de démographie sur les politiques qui correspondent le mieux à la situation de chaque pays. En matière de politique du marché du travail, un exemple simple montre qu'il n'est pas possible de mener la même politique dans tous les pays : la question de l'incitation au travail ne se pose évidemment pas de la même manière dans les pays qui sont au plein emploi et dans ceux qui connaissent un chômage de masse. Dans les premiers une gestion stricte de l'assurance chômage peut se justifier ; dans les seconds cette même politique ne peut pas avoir d'effet positif sur le marché du travail et conduira seulement à la paupérisation des chômeurs.

2. Les grandes options des politiques de l'emploi et du marché du travail

La grande dispersion du chômage en Europe et des perspectives démographiques divergentes amènent certains, notamment en Allemagne, à suggérer que les migrations entre États pourraient être une solution. Certes, la mobilité est utile pour assurer une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de travail, particulièrement en cas d'écart de croissance. Elle peut être encouragée. D'autant plus que les échanges entre citoyens européens sont utiles à la consolidation de la solidarité entre les populations. Toutefois la libre circulation ne doit pas se transformer en obligation de mobilité au risque de provoquer un effet inverse à celui qui est recherché de renforcement de l'unité européenne. Il faut aussi essayer de rapprocher le capital et les usines des travailleurs là où ceux-ci sont nombreux et disponibles. Une grande politique d'aménagement du territoire européen, qui dépasse le seul financement des infrastructures, est à cet égard certainement souhaitable. Elle implique une politique industrielle coordonnée au niveau européen. Mais il faut pour cela remettre en cause le dogme de l'absence d'intervention politique en matière de choix industriels[2]. Le débat sur cette question est inexistant.

Au-delà des politiques macroéconomiques, seules les politiques spécifiques du marché du travail peuvent finalement être utilisées pour tenter de réduire le chômage. En particulier quand dans un pays à taux de chômage très élevé, il apparaît que le renoncement à la croissance en Europe conduit à chercher des solutions nationales. Le champ de la politique de l'emploi est celui du partage du travail et des revenus du travail. Il n'est pas très sérieux d'imputer aux disfonctionnements du marché du travail le niveau actuel du chômage en Europe. L'Espagne fournit un bon exemple de ce que les causes du chômage résident dans les disfonctionnements des autres marchés, financiers et de la construction dans ce cas particulier. Le chômage espagnol était de 7,9 % en mai 2007 ; il est passé à 17,9 % en mai 2009 et il atteint aujourd'hui plus de 26 %. Cette évolution est davantage caractéristique d'une extrême flexi-

2. C'est un dogme qui comporte des exceptions. La localisation des implantations industrielles d'Airbus ont toujours été l'objet de tractations politiques. Mais la Commission européenne n'est jamais intervenue pour faire valoir l'intérêt général de l'Europe.

bilité que d'une forte rigidité[3]. Les explications par un écart structurel entre la demande et l'offre de qualification, ou l'apparition brutale d'une réticence des chômeurs à reprendre un emploi faute d'une incitation adéquate, ne tiennent évidemment pas. Dans ces conditions l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, toujours possible, ne peut avoir qu'un impact très marginal sur le chômage.

Les politiques spécifiques susceptibles d'avoir un impact important impliquent toutes une baisse très significative des salaires et du coût du travail. En économie ouverte, celle-ci peut être recherchée pour gagner de la compétitivité vis-à-vis des concurrents étrangers sur les marchés extérieurs et intérieurs. Il est évident que cette voie de la déflation salariale pour gagner des parts de marché est absolument inadaptée à la situation européenne : outre son caractère non coopératif entre partenaires *a priori* solidaires, elle ne peut pas aboutir si elle est appliquée simultanément dans tous les pays[4]. Le gain résiduel de compétitivité vis-à-vis du reste du monde est très insuffisant pour compenser l'impact dépressif de la baisse de la demande interne. Il risque même d'être compensé par une appréciation globale de l'euro si l'absence de demande au sein de l'Union entraîne un excédent courant vis-à-vis du reste du monde.

Il reste deux solutions pour activer le partage du travail et des revenus. La solution « libérale » passe par la baisse du coût du travail initiée ou non et par une flexibilisation maximale du marché du travail. La solution « sociale » passe par la réduction collective du temps de travail, une certaine harmonisation des conditions sociales et la coordination des salaires qui évitent toute tentation de fonder sur le dumping social le retour au plein emploi.

Le choix entre les deux solutions relève du choix politique. Il n'y a pas de supériorité « économique » de l'une ou l'autre. Les deux options devraient pouvoir être soumises au débat, mais le choix est souvent occulté par les discours qui supposent faussement « qu'il n'y a pas d'autre solution » que la solution « libérale ».

Le partage du travail peut s'appuyer sur la baisse des salaires indirects (les cotisations à la charge des entreprises) qui peut être

3. Pour une analyse de la réaction des marchés européens à la crise, voir : Cochard, Cornilleau et Heyer (2010).
4. Voir OFCE, IMK, ECLM (2014) *op. cit.*

décidée par l'administration dans les pays centralisés ou par la négociation dans les pays plus décentralisés. Cette solution peut permettre de maîtriser les effets redistributifs de la baisse des prestations ou des dépenses sociales qui doivent accompagner la baisse des cotisations. Cette méthode est intermédiaire entre la méthode libérale et la méthode sociale. Mais elle ne peut être appliquée que de manière limitée, comme c'est le cas en France, car elle bute assez vite sur les réductions possibles des prestations et les hausses acceptables des autres prélèvements.

La flexibilisation du marché du travail est le moyen privilégié et sans doute le plus efficace pour faire baisser les salaires à long terme. C'est la méthode qui a été utilisée en Allemagne et qui est aussi appliquée en France de manière moins systématique, et avec moins d'impact du fait de l'existence d'un salaire minimum. Le moyen principal de la flexibilisation réside dans la réduction de la protection des chômeurs pour casser leurs prétentions salariales et leurs revendications de stabilité de l'emploi. La flexibilisation passe donc par la réduction de la générosité de l'assurance chômage et la réduction drastique des contraintes juridiques sur le contrat de travail. Sur cette base, de nombreux chômeurs sont alors contraints d'accepter des emplois courts, très instables et à très bas salaire. Le nombre total d'emplois peut augmenter du fait de la réduction du coût relatif du travail et du capital mais, surtout, du fait que les consommateurs sont incités à se porter sur des secteurs de l'économie, en particulier de services, dont le développement était limité par le coût du travail. Finalement, on peut enregistrer une hausse de l'emploi et une baisse des salaires : on a donc bien « partagé » le travail et les revenus du travail. Cette politique entraîne aussi une hausse de la pauvreté au travail et une augmentation des inégalités. Elle a un coût social, avec une redistribution des non-qualifiés vers les qualifiés qui bénéficient de plus de services moins coûteux fournis par les non-qualifiés contraints d'accepter des emplois à la limite de la dignité. C'est au débat politique de trancher la question de l'acceptation ou pas de ce coût de la gestion libérale du chômage.

L'autre option de partage du travail est celle de la réduction collective du temps de travail. Elle peut être durable, comme ce fut le cas en France lors du passage aux 35h de l'horaire de travail hebdomadaire de référence. Dans ce cas il faut tenir compte des

perspectives de croissance à long terme et des choix en matière de secteurs d'activité qui doivent être favorisés ou au contraire abandonnés. Dans le cas de partage du travail par le marché, on a vu que certains secteurs de services étaient favorisés par la flexibilisation. On peut contester l'intérêt de voir se créer de tels emplois et préférer une réduction collective et ordonnée du temps de travail. La réduction collective du temps de travail peut aussi être temporaire et contra-cyclique. C'est la solution mise en avant en Allemagne, qui a aussi été appliquée en France et dans d'autres pays avec une ampleur plus faible, lors de la première phase de la crise. Le chômage partiel est le moyen privilégié de cette forme de partage « social ». Sa limite est évidement de ne s'appliquer qu'aux travailleurs en place.

Finalement et si l'on admet qu'il y a bien plusieurs solutions au partage du travail et que l'organisation collective est une modalité tout aussi efficace que le partage par le marché, il est possible de proposer un débat sur les méthodes et leur combinaison.

Choisir de privilégier le marché ou l'organisation collective. Privilégier le « partage par le marché » implique de réduire la couverture de l'assurance chômage, limiter le droit du travail et éviter les dispositifs généraux de salaire minimum. Si l'on privilégie le partage « social », il faut au contraire disposer d'une politique salariale nationale explicite avec un salaire minimum d'application large et une assurance chômage généreuse. Il faut disposer d'un important système de chômage partiel pour gérer le partage du travail dans le cycle, qui pourrait être organisé à l'échelle de l'Union pour maximiser l'effet stabilisateur du système en cas de choc asymétrique. Pour le long terme c'est le débat social et politique qui doit fixer les secteurs à développer et les orientations en matière de durée du travail de référence.

Le partage marchand et le partage social ne sont pas totalement exclusifs. En pratique les institutions du marché du travail combinent les deux méthodes. En France l'affaiblissement de l'application du droit du travail a permis le développement massif des emplois à temps partiel et à durée courte ou très courte. Mais l'effet de cette libéralisation a été limité par l'existence d'un salaire minimum et d'une assurance chômage relativement généreuse. En Allemagne, le partage du travail a été massivement initié par la réduction de l'assurance chômage dans un contexte d'absence de

salaire minimum général. Mais dans la crise, ce sont les modalités « sociales » du partage du travail qui ont permis d'éviter une forte hausse du chômage. La perspective de mise en place d'un salaire minimum général en Allemagne devrait la rapprocher du modèle social de partage. Il serait utile de discuter collectivement de la combinaison souhaitable de partage libéral et social de manière à satisfaire la condition minimale d'incitation au travail en situation de plein emploi, à fixer le minimum de salaire acceptable dans chaque pays européen et à préciser les limites entre travail décent et petits boulots inacceptables.

Le problème est qu'en l'absence de débat explicite à propos de ces choix, les pays qui privilégient le partage libéral du travail auront toujours un avantage sur les autres partenaires de l'Union. Les moins-disant en matière sociale seront toujours gagnants dans un monde de pure concurrence. Le marché permettra en effet, si on le laisse fonctionner librement, de baisser toujours plus les salaires en cas de chômage massif, ce qui permettra directement, ou indirectement *via* les services rendus, aux secteurs concurrencés sur les marchés externes et internes de l'emporter sur ceux des pays qui se refusent à régler la question du chômage par la baisse des revenus des plus faibles et la hausse des inégalités. Les grandes lignes des choix sociaux de partage du travail et des revenus doivent être fixées collectivement si l'on veut sortir l'Europe d'un cercle vicieux de concurrence sociale qui ne peut que l'entraîner un jour ou l'autre vers la dissolution de l'Union.

3. L'Europe sociale en pratique

Au-delà des grandes questions sur les politiques économiques et les politiques du marché du travail adaptées aux situations diverses des pays européens, de nombreuses questions pratiques se posent pour rendre compatibles la libre circulation des personnes, la concurrence sur les marchés des biens et des services et le libre choix par chaque pays de son régime de protection sociale et d'emploi.

Deux voies sont possibles selon que l'on souhaite maintenir l'intégralité de la liberté des États en matière de définition et de gestion de la protection sociale ou que l'on opte pour une réduction de cette liberté et la progression vers un espace commun

incluant la protection sociale. La perspective d'une harmonisation, comme celle qui a été réalisée pour le marché des biens, doit donc être étudiée. Mais il va de soi que c'est une perspective de très long terme et qu'elle n'est possible que de manière très limitée au cours de la décennie à venir[5].

La première option implique la définition précise de « frontières sociales » qui garantissent aux États que leurs législations ne pourront pas être contournées par des choix opportunistes de localisation des entreprises et des emplois. Le champ de la protection sociale publique doit dans ce cas être clairement défini, de manière telle que la Cour de justice n'ait pas à délibérer à propos de la limite entre assurance publique et privée, ce qui crée une insécurité juridique néfaste à la liberté de choix des États. Le respect du principe de libre circulation des personnes pourrait être renforcé par la clarification des mécanismes de détachement des travailleurs et par le renforcement des droits des citoyens de l'Union qui exercent successivement leurs activités dans différents pays. Pour les travailleurs détachés, outre les questions relatives au contrôle de l'application effective des règles, qui sont en cours de solution, le problème est celui du rattachement au système de protection sociale du pays d'origine. Cette règle permet la concurrence sociale directe avec les travailleurs des pays de détachement quand celui-ci va d'un pays à faibles cotisations vers un pays à plus forte couverture sociale ou financement par cotisations sociales[6]. Deux options sont possibles pour éviter cette concurrence : obliger les détachés à cotiser dans le pays de détachement et mettre en œuvre un principe de stricte proratisation des prestations sociales en fonction des temps passés à travailler dans les différents pays de l'Union. Les systèmes d'assurance publics ou privés devraient dès lors renoncer à toute période initiale de carence précéda l'ouverture des droits à prestation (notamment en matière de retraite). Cette solu-

5. L'Europe a réalisé l'union douanière et l'unification complète de son marché des biens. La zone euro a unifié sa monnaie… et pourtant l'UE n'a pas été capable d'établir un schéma commun d'assiette fiscale pour l'impôt sur les sociétés. Elle a aussi échoué à unifier ses taxes indirectes. L'unification des marchés de production et de consommation est inachevée, ce qui pose des problèmes de détournement de taxes et d'activité. Il est clair que l'unification sociale de l'Europe est beaucoup plus complexe et, si on veut s'y atteler, une affaire de très long terme.

6. Quand un pays finance ses dépenses sociales par l'impôt général, le taux de cotisation sociale est plus faible. Il en résulte que même à couverture identique en termes de prestation un détaché vers un pays à forte cotisation coûtera moins cher qu'un salarié du pays de détachement.

tion clarifierait aussi la situation de ceux qui travaillent successivement dans différents pays sans être en position de détachement. Elle devrait de toute manière être envisagée pour les carrières qui se déroulent dans différents pays. Mais il est aussi envisageable, pour les détachés, de maintenir l'affiliation au régime du pays d'origine, la Sécurité sociale du pays de détachement transférant à celle du pays d'origine les cotisations prélevées. Si celles-ci sont supérieures au niveau normal, des droits supplémentaires pourraient être ouverts. Dans le cas contraire, l'entreprise du pays d'origine du détaché devrait compléter la cotisation de son salarié détaché. Quelle que soit la solution retenue, l'amélioration de la transférabilité des droits serait en outre favorable à la mobilité des travailleurs.

La difficulté d'harmoniser des systèmes qui reposent très diversement sur des cotisations ou des impôts, qui mettent en œuvre des techniques d'assurance sociale ou des mixtes d'assurances sociales et privées avec des plafonds de couverture variables ou qui reposent sur des philosophies très différentes de prestations pour les plus pauvres ou les familles, expliquent que l'on ait repoussé la solution de l'unification sociale depuis le début de l'Union. Des projets partiels ont toutefois vu le jour, pour l'assurance-chômage, dont le rôle contra-cyclique est essentiel[7]. La gestion commune de l'assurance chômage permettrait de la sortir du champ de la régulation budgétaire et permettrait une utilisation plus efficace de sa capacité à stabiliser automatiquement l'économie, que ce soit après un choc symétrique ou asymétrique. Mais il est impossible de confier à la Commission la gestion du système ou même la conditionnalité des aides. Les systèmes d'assurance chômage reposent sur des combinaisons très différentes de prestations générales sous conditions de ressources et d'indemnités directes du régime d'assurance chômage. Si bien que les pays en apparence les plus généreux en matière d'indemnisation directe du chômage peuvent être au même niveau de générosité envers les chômeurs que les pays qui recourent à un mix de prestations différent[8]. Une régulation

7. La proposition d'européaniser l'assurance chômage est ancienne. On la trouve dès 1975 dans le « Rapport Marjolin » (Commission des communautés européennes, 1975). Pour une proposition récente, voir par exemple : Enderlin, Guttenberg et Spiess (2013).
8. Voir Coquet Bruno (2013) : *L'assurance chômage, Une politique malmenée*, l'Harmattan, Paris, 2013.

globale de la seule assurance chômage est donc illusoire et surtout très risquée pour les chômeurs des pays ayant opté pour une régulation sociale du marché du travail. La seule possibilité est la mise en place d'un système de transferts inconditionnels en cas de choc conjoncturel négatif. Proportionnelle à l'ampleur du choc, cette aide renforcerait la stabilisation automatique de l'économie, ce qui serait bénéfique à l'ensemble de l'Union. Cette institution marquerait un progrès de la solidarité des États de l'Union. Elle suppose qu'un accord soit trouvé sur les grandes lignes des politiques économiques et sociales. L'Europe est sans doute arrivée au point où la méthode des petits pas et de l'harmonisation progressive n'est plus efficace. Même les petits pas impliquent aujourd'hui un accord sur les principes qui ne soit pas de pure forme. Il ne suffit plus de se référer à l'Europe sociale sans en préciser le contenu.

Références bibliographiques

Blot C., J. Creel et X. Timbeau, 2014, « L'austérité maniaco-dépressive, parlons-en ! », *Blog de l'Ofce*, 5 février 2014 (http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/lausterite-maniaco-depressive/)

Cochard M., G. Cornilleau et É. Heyer, 2010, « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et statistique,* 438-440.

Commission des communautés européennes, 1975, Direction générale des affaires économiques et financières, *Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 »*, II/675/3/74-F
(http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_marjolin_bruxelles_mars_1975-fr-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html)

Coquet B., 2013, *L'assurance chômage, Une politique malmenée*, L'Harmattan, Paris.

Cornilleau G., 2012, « France-Allemagne : le grand écart démographique », *Blog de l'Ofce*, 28 sept. 2012 (http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/france-allemagne-le-grand-ecart-demographique/)

Enderlin H., L. Guttenberg et J. Spiess, 2013, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », Notre Europe, Institut Jacques Delors, *Etudes et rapports*, septembre 2013.

OFCE, IMK et ECLM, 2014, « From austerity to stagnation how to avoid the deflation trap, The independent Annual Growth Survey 2014 », *Revue de l'OFCE*, *Macroeconomic outlook, Special Issue*.
(http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/si2014/si2014.pdf).