

## IV / L'Europe, ses fiscalités et ses systèmes de protection sociale

*Gérard Cornilleau et Vincent Touzé*

**A**u nom de la subsidiarité (voir chapitre II), l'Union européenne a écarté la politique de l'emploi, le droit du travail, la protection sociale et la majeure partie de la fiscalité du champ des politiques communautaires. En Europe, les pratiques fiscales sont très diversifiées tant par la nature et le niveau des prélèvements que par leur évolution. Cette diversité fiscale résulte de la conjonction de deux effets : des choix politiques nationaux qui reposent sur des modèles sociaux différenciés et une volonté originelle dans la construction européenne de laisser à chaque État la souveraineté fiscale. Cette liberté fait peser des risques de concurrence fiscale et sociale qui pourraient être dommageables si la concurrence se traduisait par un alignement vers le bas, signifiant alors un affaiblissement des services publics et de la redistribution sociale. Pour l'essentiel, les États sont seuls responsables de la définition et de la mise en œuvre des politiques sociales. 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. L'Union européenne aide à la mise en place des politiques sociales entrant dans le cadre de la stratégie européenne générale de croissance et de promotion du bien-être, en finançant une partie *via* le Fonds social européen (FSE). Toutefois, ce fonds est très faiblement doté puisque son montant est limité à 10 milliards d'euros par an pour toute l'Europe.

## Des systèmes fiscaux hétérogènes...

Chaque système fiscal résulte d'un choix de société et dépend principalement de l'histoire nationale de chaque État. En Europe, plusieurs familles institutionnelles coexistent [Esping-Andersen, 1990], même si, avec le temps, la plupart des systèmes sont devenus hybrides, les pays « universalistes » faisant appel aussi aux cotisations des assurés pour financer les prestations et les pays « corporatistes » ayant aussi recours à l'impôt général progressif pour financer certaines dépenses sociales (par exemple, l'assurance maladie en France). Dans les économies dans lesquelles les services publics et les assurances publiques sont généreux pour couvrir les risques sociaux, les prélèvements sont naturellement plus élevés et plus progressifs. Dans les autres pays, les ménages perçoivent certes un revenu plus élevé après impôt et cotisations sociales, mais ils doivent aussi s'acquitter de dépenses privées supplémentaires.

Les prélèvements obligatoires pèsent sur les revenus générés par les facteurs de production — capital (K) ou travail (L) — et sur les dépenses de consommation (C). La recette fiscale totale dépend de deux variables : les taux pratiqués et les assiettes de prélèvement, et donc de répartition de la valeur ajoutée entre les facteurs de production et le niveau général de consommation.

En 2012, les prélèvements obligatoires représentent 39,4 % du PIB européen (voir tableau 1). On distingue deux groupes de pays : ceux avec un taux de prélèvements obligatoires (TPO) supérieur à la moyenne européenne et ceux avec un TPO inférieur. Dans le premier groupe, on trouve naturellement les pays scandinaves : Danemark (1<sup>re</sup> place avec un TPO de 48,1 %), la Suède (4<sup>e</sup> place avec un TPO de 44,2 %) et la Finlande (5<sup>e</sup> place avec un TPO de 44,1 %). La Belgique occupe la deuxième place (45,4 %) et est suivie de près par la France (45 %). Quant à l'Italie et l'Autriche, elles occupent respectivement la sixième (44 %) et la septième place (43,2 %) du classement. Dans le second groupe, on distingue deux sous-groupes : les pays proches de la moyenne européenne (Luxembourg, Hongrie, Allemagne et Pays-Bas) et ceux qui s'en éloignent avec notamment des PECO comme la Slovaquie, la Roumanie, la Lettonie, la Bulgarie et la Lituanie dont le TPO est inférieur à 30 % et des pays de tradition plus libérale comme le Royaume-Uni (35,5 %) et l'Irlande (28,7 %).

### L'harmonisation fiscale en Europe

La TVA ainsi que les autres impôts indirects bénéficient d'une harmonisation européenne encadrée par des directives qui fixent notamment des niveaux minimaux de taxation. Toutefois, l'existence de dérogations constitue un frein à une véritable convergence.

La législation européenne n'encadre pas formellement la fiscalité directe, même si plusieurs directives visent à établir des normes harmonisées pour l'impôt sur les sociétés et l'imposition des revenus des personnes. Les avancées communautaires dans ce domaine sont très faibles car elles nécessitent de recueillir un soutien unanime des États membres.

Tableau 1. Taux de prélèvements obligatoires (TPO) en 2012

En % du PIB

	2012			
	TPO			TOTAL
	K	C	L	
Danemark	8,9	14,9	24,5	48,1
Belgique	10,0	10,8	24,5	45,4
France	10,6	11,1	23,5	45,0
Suède	5,7	12,6	25,9	44,2
Finlande	6,3	14,3	23,5	44,1
Italie	10,6	10,9	22,5	44,0
Autriche	6,6	11,9	24,7	43,1
Luxembourg	10,8	11,0	17,4	39,3
Hongrie	5,3	15,7	18,2	39,2
Allemagne	6,2	10,8	22,1	39,1
Pays-Bas	5,6	11,0	22,4	39,0
Slovénie	3,7	14,2	19,7	37,6
Croatie	3,7	17,5	14,5	35,7
Royaume-Uni	9,7	12,0	13,8	35,4
Chypre	9,2	13,0	13,1	35,3
République tchèque	5,2	11,7	18,1	35,0
Grèce	7,3	12,3	14,1	33,7
Malte	8,9	13,1	11,6	33,6
Espagne	7,5	8,6	17,2	32,5
Pologne	7,7	11,8	13,1	32,5
Estonie	2,3	13,6	16,6	32,5
Portugal	6,8	12,1	13,4	32,4
Irlande	6,5	10,0	12,2	28,7
Slovaquie	6,0	9,5	12,8	28,3
Roumanie	4,2	12,8	11,3	28,3
Lettonie	3,5	10,7	13,7	27,9
Bulgarie	3,9	14,9	9,2	27,9
Lituanie	3,8	10,8	12,6	27,2
<b>UE 28</b>	<b>8,2</b>	<b>11,2</b>	<b>20,1</b>	<b>39,4</b>

Source : Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, 2014.

Les prélèvements sur la consommation (11,2 % du PIB européen) sont ceux qui présentent le moins de disparité (rapport de 1 à 2 entre la taxation la plus faible et la plus élevée) : l'Espagne est le pays où l'on prélève le moins (8,6 %) tandis que la Croatie est celui où l'on prélève le plus (17,5 %). Les prélèvements sur les revenus du capital (8,2 % du PIB européen) sont ceux qui présentent le plus de disparité (rapport de 1 à presque 5) : 2,3 % en Estonie contre 10,8 % au Luxembourg<sup>1</sup>, suivi de près par la France (10,6 % du PIB). La disparité des prélèvements sur les revenus du travail (20,1 % du PIB européen) se situe à un niveau intermédiaire (rapport de 1 à presque 3) : 9,2 % en Bulgarie contre 25,9 % en Suède.

### **... ce qui entraîne des risques de stratégies fiscales non coopératives**

L'Union européenne repose sur cinq libertés fondamentales : la liberté de circulation des marchandises (article 28 du traité instituant la Communauté européenne), la libre prestation de services (article 49), la liberté d'établissement (article 43), la liberté de circulation des capitaux (article 56) et la libre circulation des personnes (article 42).

Dans un tel contexte de liberté de mouvement des facteurs de production, des entreprises et des biens et services, il est tentant pour chaque pays d'adopter des stratégies fiscales non coopératives. Deux stratégies sont possibles. Une première stratégie vise à améliorer l'attractivité fiscale afin d'encourager l'entrée des facteurs de production les plus mobiles (technologie, capital et travail qualifié). La seconde stratégie consiste à améliorer la compétitivité fiscale en réduisant les coûts de production grâce à une baisse des prélèvements payés par le secteur productif. Réduire les prélèvements sur la production est une stratégie qui peut s'assimiler à une dévaluation fiscale.

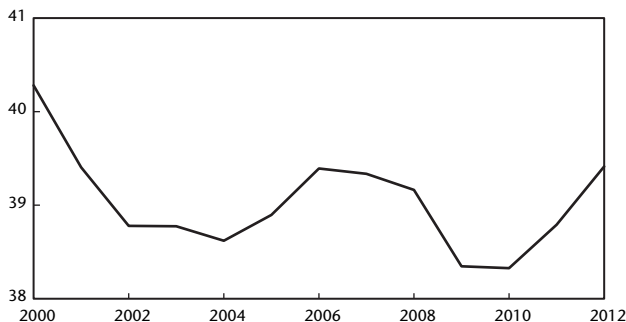
Une course au moins-disant fiscal peut avoir un impact mutuellement dommageable dès lors qu'elle nuit au finance-

---

1 Le niveau élevé du taux de prélèvement sur le capital au Luxembourg est aussi la conséquence d'une part importante du secteur financier dans la valeur ajoutée.

Graphique 1. Taux de prélèvements obligatoires (moyenne UE 27), 2000-2012

En % du PIB



Source : Tendances de la fiscalité en Union européenne, 2014.

ment des services publics et de la redistribution. Le graphique 1 montre que l'évolution du TPO moyen européen a fluctué entre 2000 et 2012. On observe certes deux phases baissières (2000-2004 et 2006-2010), mais en grande partie compensées par deux phases haussières (2004-2006 et 2010-2012). Depuis 2000, le TPO moyen européen a peu baissé : 39,4 % en 2012 contre 40,3 % en 2000, soit une baisse inférieure à 1 point de PIB.

Antonin *et al.* [2014] estiment la façon dont les pays européens ont modifié leur position relative en observant comment la pression fiscale sur le secteur productif a évolué par rapport celle portant sur les ménages. Ce type de comparaison permet de voir dans quelle mesure les modifications de la fiscalité se sont faites en faveur (ou au détriment) de la production ou des ménages. Cette comparaison permet aussi de mieux appréhender les divergences d'évolution au sein de l'UE et, parmi ces évolutions, celles qui peuvent correspondre à des stratégies de concurrence fiscale. Le graphique 2 issu de cette étude retrace la coévolution entre 2000 et 2012 de la variation des TPO sur le secteur productif (axe vertical) par rapport à la variation des TPO sur les ménages (axe horizontal). La droite de « substitution fiscale



### La concurrence fiscale et sociale

Quatre modèles font référence [Fitoussi et Le Cacheux, 2002] pour expliquer les mécanismes de concurrence fiscale et sociale.

Tiebout [1956] a une vision positive de la concurrence fiscale. Il explique qu'en votant avec leurs pieds, les citoyens vont former des collectivités (services publics, taxation et redistribution) plus efficaces (mise en concurrence des États) et qui se rapprocheront le plus de leurs préférences.

Sinn [1998] est très pessimiste et anticipe la faillite de l'État-providence. Il explique que maintenir l'État-providence devient impossible car il faut s'attendre à l'émigration des plus riches ou chanceux (censés être les payeurs) et l'immigration des plus pauvres ou moins-chanceux censés être les bénéficiaires du système.

Wildasin [1999] applique l'analyse de Sinn aux systèmes de retraite et prédit

la fin des régimes de retraite par répartition puisque les jeunes peuvent être tentés d'émigrer vers les zones qui prélèvent le moins pour les retraites.

Le Cacheux [2000] explique le principe de nomadisme fiscal selon lequel les individus les plus mobiles peuvent être tentés de changer de lieu de résidence en arbitrant selon les coûts (impôts) et bénéfiques (services publics, assurances sociales) offerts par chaque pays aux différentes étapes de la vie : faible fiscalité du travail pour un jeune actif sans enfant, école publique de qualité et politiques familiales généreuses pour un couple avec des enfants, faible fiscalité du capital pour un senior aisé, etc.

Ces quatre modèles partagent l'hypothèse commune d'une forte mobilité de la population. Dans un contexte où la main-d'œuvre est peu mobile, une stratégie fiscale opportuniste consiste à réduire les charges pesant sur la production afin d'améliorer la compétitivité et d'exporter son chômage. Une telle démarche s'assimile à une dévaluation fiscale.

Dans une étude publiée en 2014, Bénassy-Quéré *et al.* font quatre constats sur l'état de la concurrence fiscale en Europe :

1) des distorsions fiscales (et donc de concurrence) sont induites par les différences d'assiettes de prélèvements, de taux d'imposition et de mobilité des facteurs de production ;

2) la concurrence fiscale est prouvée pour l'impôt sur les sociétés, en revanche, elle est moins flagrante pour l'imposition des personnes physiques ;

3) il n'y a pas de preuve évidente pour montrer un lien entre croissance et concurrence fiscale ;

4) malgré une baisse des taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus des personnes et de la fiscalité du capital, il n'y aurait pas, en moyenne, une aggravation forte des inégalités après impôts et transferts.

Les auteurs de cette étude recommandent de renforcer l'harmonisation européenne afin de s'attaquer à l'optimisation fiscale des multinationales. En effet, ces dernières sont les mieux placées pour s'accommoder des différences de fiscalité et ainsi faire apparaître les profits les plus élevés dans les pays où l'on taxe le moins les bénéficiaires. Ils proposent ainsi de relancer le projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et aussi de changer la fiscalité sur les banques en fusionnant les taxes et en transférant les recettes au niveau de la zone euro. Au-delà de la question de l'harmonisation fiscale, ils recommandent le renforcement du budget de la zone euro en transférant plus de recettes fiscales à un niveau fédéral. Une telle mesure permettrait de réaliser des transferts budgétaires significatifs vers les pays qui subissent un choc récessif asymétrique et qui ne peuvent plus dévaluer en raison de la monnaie unique.

### **Des politiques sociales sous contraintes européennes**

Il existe une exception à la règle de la subsidiarité qui s'applique aux politiques sociales. Elle concerne le droit du travail puisqu'il existe un embryon de réglementation communautaire qui concerne la durée du travail (limitée à 45 heures par semaine) et la santé et la sécurité au travail qui sont encadrées par de nombreuses directives. Toutefois, celles-ci restent très générales sauf dans un petit nombre d'activités essentiellement de transport<sup>2</sup>.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions législatives (règlements et directives) règlent les questions de coordination des systèmes de sécurité sociale, notamment en matière de santé et de retraite. La règle générale est de permettre l'accès des citoyens qui vivent dans un pays différent de leur pays d'affiliation aux couvertures maladie et retraite de leur pays d'origine. Ces dispositions assurent la garantie des droits des citoyens qui se déplacent en Europe, mais ceux-ci restent attachés au système du pays de départ et ne définissent aucun droit social supranational.

---

<sup>2</sup> Par exemple, la durée maximale de conduite des camions et la modalité du contrôle sont définies par une directive européenne. Les conditions de travail des marins sont également encadrées par des textes européens.



Pourtant, en pratique, la liberté des États en matière de protection sociale et de droit du travail est restreinte du fait des contraintes liées aux autres politiques communautaires. Ainsi :

— la coordination des politiques budgétaires et économiques imposent 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) à s'engager dans la voie du *dumping* social pour alléger le coût du travail et gagner de la compétitivité sur leurs partenaires ;

— 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 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 soient abrités de la mise en concurrence il faut 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). La non-discrimination peut être un motif de recours contre un licenciement, introduisant ainsi une intervention du droit européen dans un domaine *a priori* réservé aux États. Dans ce domaine comme dans le précédent, la jurisprudence joue un rôle central.

### **Des systèmes sociaux diversifiés**

Ce qui caractérise aujourd'hui l'Europe « sociale » est la grande dispersion des situations. En matière de revenus et d'inégalités, les écarts entre États sont très importants et se sont creusés au cours du temps, au rythme des élargissements. Alors que le

coefficient de variation du PIB par habitant<sup>3</sup> n'était que de 16 % entre les six pays fondateurs en 1958, elle atteint 30 % entre les vingt-huit pays qui constituent aujourd'hui l'Union (tableau 1).

**Tableau 1. Coefficients de variation du PIB par habitant en Europe : des pays fondateurs à l'Europe des Vingt-Huit**

En %

	1958	1973	1986	1995	2004	2004*	2007*	2011*	2014*
UE 6	16	10	6,5	7	9	9	11	11	12
UE 9		13	13	8	14	10	12	10	11
UE 12			21	19	20	25	24	21	21
UE 15				17	18	15	15	17	18
UE 25					35	34	30	27	25
UE 27							35	31	29
UE 28									30

Note : les calculs ne prennent pas en compte le Luxembourg.

\* Eurostat de 2004 à 2014 (PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat).

UE 6 : Allemagne + Belgique + France + Italie (+ Luxembourg) + Pays-Bas ; UE 9 = UE 6 + Danemark + Irlande + Royaume-Uni ; UE 12 = UE 9 + Grèce + Espagne + Portugal ; UE15 = 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 ; UE 28 = UE 27 + Croatie.

Source : Penn World Tables de 1958 à 2004.

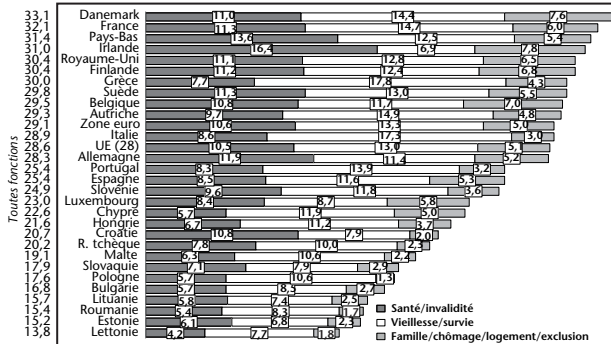
Du côté du chômage, le diagnostic de dispersion est le même. Après la crise, le chômage européen est à la fois globalement massif et très variable d'un pays à l'autre. En juillet 2015, le taux de chômage était ainsi de 9,5 % dans l'ensemble de l'Union, de 4,6 % en Allemagne et de 25 % en Grèce. L'amplitude de la variation du taux de chômage était donc supérieure à 20 points. Par comparaison, le taux de chômage aux États-Unis était en septembre 2015 de 5,1 % avec un maximum de 7,3 % en Virginie-Occidentale et un minimum de 2,8 % dans le Dakota du Nord, soit une amplitude maximale de 4,5 points. Les coefficients de variation du chômage entre États en Europe et aux États-Unis étaient donc très différents avec un niveau de 51 % en Europe et de 22 % aux États-Unis.

L'hétérogénéité de l'Europe est également très forte en matière de protection sociale. La part des dépenses sociales représente 13,8 % du PIB en Lettonie et 33,1 % au Danemark

3 Le coefficient de variation est une mesure de la dispersion d'une grandeur (ici le PIB par habitant) qui rapporte l'écart-type de sa valeur à sa moyenne.

## Graphique 3. Dépenses de protection sociale

En % du PIB



Source : Eurostat.

(graphique 3). Ce sont les prestations en matière de santé et de retraite qui sont à la fois les dépenses les plus importantes et les plus dispersées entre les pays.

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. En revanche, l'Allemagne, les pays du Sud et ceux de l'Est européens 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 faible et des perspectives très négatives en matière de ratio inactifs/actifs<sup>4</sup>. 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

4 Pour une présentation très détaillée des perspectives démographiques en Europe, voir *The 2015 Ageing Report* [European Commission, 2015].

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 des jeunes générations. Ils ont en revanche 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 de possibilité, 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.

### **Vers une « Europe sociale » ?**

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 aux situations de chaque pays.

Comment en pratique l'Europe sociale pourrait-elle progresser ? 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.

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'activités. Il est clair que l'unification sociale de l'Europe, beaucoup plus complexe, est, si l'on veut s'y atteler, une affaire de très long terme.

Maintenir la liberté des États implique la définition précise de « frontières sociales » qui garantissent 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 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 des règles, 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<sup>5</sup>. 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 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 précédant l'ouverture des droits à prestations (notamment en matière de retraite). Cette solution 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

---

5 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 fortes cotisations coûtera moins cher qu'un salarié du pays de détachement.

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 publiques et privées avec des plafonds de couverture variable ou qui reposent sur des philosophies très différentes de prestations pour les plus pauvres ou les ménages avec enfants, explique 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<sup>6</sup>. 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. En effet, 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 mélange de prestations différentes [Coquet, 2013]. Une régulation globale de la seule assurance chômage est donc illusoire et très risquée pour les chômeurs des pays dans lesquels le soutien du revenu des chômeurs passe principalement par cette assurance. 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

---

6 La proposition d'« européeniser » l'assurance chômage est ancienne. On la trouve dès 1975 dans le « rapport Marjolin » qui en faisait une des conditions nécessaires à la mise en place de l'Union économique. Pour une proposition récente, voir par exemple Enderlein *et al.* [2013].

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.

## Conclusion

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, par exemple, à l'Europe sociale sans en préciser le contenu. L'objectif des politiques fiscales et sociales doit être de renforcer le caractère optimal de la zone monétaire de l'euro qui a été fortement mise à mal par la crise économique.

### Repères bibliographiques

- ANTONIN C., LIÈGE F. DE et TOUZÉ V., « Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : quelques éléments d'analyse », *Notes de l'OFCE*, n° 44, juillet 2014.
- BÉNASSY-QUÉRÉ A., TRANNOY A. et WOLFF G., « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », *Notes du CAE*, n° 14, juillet 2014.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 »* (rapport Marjolin), Direction générale des affaires économiques et financières, mars 1975.
- COQUET B., *L'Assurance chômage, une politique malmenée*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- ENDERLEIN H., GUTTENBERG L. et SPIESS J., *Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro*, Notre Europe, Institut Jacques Delors, *Études et Rapports*, septembre 2013.
- ESPING-ANDERSEN G., *Les Trois Mondes de l'État-providence*, PUF, Paris, 1990.
- EUROPEAN COMMISSION, « The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060) », *European Economy*, n° 3, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2015.
- FITOUSSI J.-P. et LE CACHEUX J., *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2002*, Fayard, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- LE CACHEUX J., « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », *Questions européennes*, rapport du CAE, n° 27, 2000.
- SINN H.-W., « European integration and the future of the welfare state », *Swedish Economic Policy Review*, n° 5, 1998, p.113-132.
- TIEBOUT C. M., « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, 1956.
- WILDASIN D. E., « Public pensions in the EU : migration incentives and impacts », in PANAGARIYA A., PORTNEY P. R. et SCHWAB R. M. (dir.), *Environmental Economics and Public Policy. Essays in Honor of Wallace E. Oates*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.