

# L'euro-isation de l'Europe

par Guillaume Sacriste, Paris 1-Sorbonne et Antoine Vauchez, CNRS et Paris 1-Sorbonne

Dans le dernier article de [La Revue de l'OFCE \(n° 165, 2019\) accessible ici](#), les auteurs analysent l'émergence d'un nouveau gouvernement européen, celui de l'euro, construit pour une large part à la marge du cadre institutionnel de l'Union. Ce faisant, il rend compte d'un processus de transformation de l'Europe (Union européenne et États membres), qu'on qualifie ici « d'€-isation de l'Europe », autour de trois dimensions : 1) la formation en son cœur d'un puissant pôle des Trésors, des banques centrales et des bureaucraties financières nationales et européennes ; 2) la consolidation d'un système de surveillance européen des politiques économiques des États membres ; 3) la progressive re-hiérarchisation des priorités politiques et des politiques publiques de l'Union européenne comme des États membres autour d'une priorité donnée à la stabilité financière, à l'équilibre budgétaire et aux réformes structurelles. L'article permet ainsi de redéfinir la nature des « contraintes » que la gestion de la monnaie unique fait peser sur les économies des États membres, des contraintes moins juridiques que socio-politiques, moins extérieures et surplombantes qu'immanentes et diffuses, et au final étroitement liées à la position clé désormais occupée par le réseau transnational de bureaucraties financières dans la définition des problèmes et des politiques européennes.

---

# La taxation de l'héritage en France

par Clément Dherbécourt, France Stratégie

Dans la dernière publication de l'[OFCE, revue n° 161-2019 accessible ici](#), l'auteur analyse l'évolution des taux effectifs d'imposition des héritages et donations en France des années 1870 à nos jours. Sur le long terme le taux d'imposition a évolué du fait des changements de barèmes, de la manière dont l'administration a évalué les biens transmis, mais aussi des changements dans la structure des transmissions. La période 1930-1950 est celle où les successions et donations ont été les plus taxées, notamment en ligne directe. À partir des années 1950 on assiste à une grande divergence des taux d'imposition entre les enfants et les conjoints d'une part et les parents éloignés et non-parents d'autre part. En ligne indirecte, le taux d'imposition moyen a très fortement augmenté au cours du temps pour atteindre 20 à 25% aujourd'hui.

À long terme l'augmentation de la part des successions et donations en ligne directe dans l'ensemble des transmissions a eu pour effet de modérer le taux moyen d'imposition. Cet effet pourrait se retourner dans les prochaines décennies du fait des évolutions démographiques.

---

## Pourquoi est-il si difficile

# de réformer l'impôt en France ?

par [Guillaume Allègre](#)

Jusqu'ici, les réformes de la fiscalité des ménages ont consisté à rajouter un impôt (CSG, 1991), à en supprimer un (taxe d'habitation, 2018-2022) ou à déformer un impôt en particulier (voir les nombreuses modifications de la décote au titre de l'impôt sur le revenu) plutôt qu'à une remise à plat générale. Ceci nuit à la cohérence du système fiscal, à son efficacité, à sa transparence ainsi qu'à sa compréhension par les contribuables (et même souvent par les « experts »). L'exemple de la décote est parlant : elle est calculée après l'application du barème et consiste à réduire l'impôt des contribuables les moins aisés de façon inutilement complexe[1]. L'objectif est d'exonérer certains contribuables tout en réduisant le coût pour les finances publiques. Pour se faire, la décote crée des taux marginaux implicites plus élevés que les taux affichés à l'entrée de l'impôt de façon incompréhensible pour un contribuable lambda[2]. Une fois mise en place, il est politiquement difficile de la réformer. Les citoyens ne comprenant pas les tenants et aboutissants, ils peuvent croire qu'il y a un loup : simplifier c'est compliqué.

« 56% des foyers français ne payent pas l'impôt sur le revenu »[3]. Cette affirmation, vraie pour l'impôt sur le revenu *stricto sensu*, est répétée à longueur de tribunes et d'émissions télévisées. L'impôt universel, payé par tous les Français dès le premier euro de revenu, fait partie des revendications des gilets jaunes. Or, cet impôt existe déjà : la CSG impose les revenus du travail et du capital à 9,2% dès le premier euro (les petites pensions en sont exonérées). La CSG rapporte plus que l'impôt sur le revenu : elle a rapporté près de 100 milliards d'euros en 2017 alors que l'impôt sur le revenu (IR) a rapporté 77 milliards d'euros[4]. Cette

superposition de deux impôts sur le revenu est une exception en comparaison internationale. Une solution, plus simple et transparente serait de fusionner IR et CSG, d'autant plus que les deux impôts sont maintenant prélevés à la source. Cette fusion est un serpent de mer. Elle faisait partie, avec le prélèvement à la source, des propositions du candidat Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale prônait ce rapprochement dès 2007 (voir également Allègre et al., 2007 : « [Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG](#) »). Le rapport concluait que « fusionner IR et CSG permettrait à la fois d'éviter une trop grande concentration apparente de l'impôt sur un nombre réduit de contribuables et de prendre en compte les facultés contributives de tous les contribuables, y compris ceux qui ne sont imposés aujourd'hui principalement qu'à la CSG ». Elle aurait permis de remettre à plat les niches fiscales qui mitent l'IR : à l'époque, on en dénombrait 189 (contre 60 pour la CSG). La fusion permettrait ainsi de s'inspirer du meilleur des deux prélèvements : le rendement pour la CSG et la progressivité pour l'IR.

Alors pourquoi la réforme n'a jamais eu lieu ? Comme toute réforme de la fiscalité à rendement constant, elle ferait de nombreux perdants (et gagnants), notamment dans le bas de la distribution des revenus. Ceci s'explique entre autre par le fait que la CSG, prélevée directement sur les revenus du travail, est individualisée alors que l'IR tient compte de la composition des foyers fiscaux ainsi que de l'intégralité de leur revenu. L'IR est ainsi familialisé – par le quotient familial – et conjugalisé (il tient compte des revenus des deux conjoints). Alors que l'avantage du quotient familial est plafonné, celui du quotient conjugal ne l'est pas (voir Allègre, Périvier et Pucci, 2019 : « [Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal](#) »). L'avantage maximal du quotient conjugal est de 32 000 euros par an pour les très hauts revenus, alors que le quotient familial est plafonné à 1 500 euros.

L'individualisation de l'impôt impliquerait un gain en recettes fiscales de 7,2 milliards d'euros qui pourrait être redistribué sous forme de réduction d'impôt pour tous les ménages afin que le rendement global de l'impôt ne soit pas affecté. Une telle réforme n'a pas été menée jusqu'ici car les réformes impliquant des transferts massifs entre différentes catégories de ménages n'étaient pas appréciées : le gain politique est perçu comme faible car les perdants protestent alors que les gagnants se taisent[5]. Ceci explique également l'absence de réforme de la taxe d'habitation et de la taxe foncière : calculés sur des valeurs locatives cadastrales qui n'ont jamais été actualisées, ces deux impôts sont particulièrement inéquitables[6]. Une grande réforme fiscale aurait pu fusionner taxe foncière, IFI et droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaires ») en un impôt s'appuyant sur la valeur de marché de l'habitation nette de l'endettement. Mais au lieu de remettre à plat la fiscalité, le gouvernement Philippe a décidé de supprimer intégralement la taxe d'habitation sans toucher, jusqu'ici, à la taxe foncière. La suppression intégrale de la taxe d'habitation bénéficiera principalement aux ménages les plus riches (voir Madec, 2018 : « [Exonération de taxe d'habitation pour tous](#) » : [quand justice fiscale rime avec inégalités...](#) » alors que l'exonération pour 80% des ménages seulement était la principale proposition du candidat Macron en direction de la classe moyenne. Résultat, l'ensemble des réformes socio-fiscales du gouvernement Philippe sont dégressives avant même la prise en compte de l'exonération totale de la taxe d'habitation (voir Madec et al., 2018 : « [Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit](#) », [graphique 4](#) ).

Une remise à plat de l'ensemble de la fiscalité, locale et nationale, est nécessaire. La baisse de la fiscalité, entamée en 2018 et poursuivie en 2019, aurait pu être l'occasion d'une grande réforme fiscale qui aurait limité le nombre de perdants, notamment dans le bas de l'échelle des revenus. L'opportunité d'une réforme globale a été gâchée. Une réforme

future pourrait revenir sur les avantages fiscaux accordés aux plus aisés afin de limiter l'impact sur les plus pauvres. Comme toute réforme visant une plus grande équité socio-fiscale, cela ne se fera pas sans mécontenter une partie de la population mais c'est le rôle des politiques d'arbitrer entre les revendications des différents groupes sociaux.

[1] Le montant de la décote est égal à la différence entre le plafond applicable en fonction de la situation familiale du contribuable (1 196 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et 1 970 € pour les contribuables soumis à imposition commune) et les trois-quarts du montant de l'impôt brut résultant du barème.

[2] Le taux marginal implicite passe ainsi de 0 % à 28 %, avant de descendre à 14 %, pour remonter à 30 %, 40 puis 45 % (voir Pacifico et Trannoy, 2015 : « [Abandonner la décote, cette congère fiscale](#) »)

[3] Ce chiffre correspond aux foyers fiscaux. Il peut toutefois y avoir plusieurs foyers fiscaux dans un même ménage, certains payant l'impôt sur le revenu et d'autres ne le payant pas (concubin ou enfant par exemple). Le nombre de ménages imposables est donc plus élevé.

[4] Avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital et la bascule des cotisations sur la CSG, l'écart va augmenter.

[5] Notons néanmoins que la bascule cotisations/CSG fait beaucoup de gagnants et perdants (entre salariés du privé qui gagnent à la réforme et retraités fonctionnaires qui y perdent). Ce gouvernement, contrairement aux autres, ne semble donc pas avoir peur des gros transferts.

[6] La valeur locative cadastrale est calculée à partir des conditions du marché locatif au 1<sup>er</sup> janvier 1970. Si

l'inflation a été prise en compte, les évolutions structurelles du marché immobilier depuis 50 ans n'ont pas modifié le calcul de la taxe.

---

## Chômer plus pour gagner plus?

Par [Bruno Coquet](#)

Le diagnostic selon lequel les règles de l'assurance chômage permettent de gagner plus au cours d'un mois de chômage qu'au cours d'un mois de travail n'est pas nouveau[1]. Remis sur le devant de la scène après l'échec de la négociation des partenaires sociaux ce constat élémentaire –car comtable– est fortement contesté.

Pôle Emploi et l'Unedic viennent de publier leurs lectures respectives des faits[2], et elles sont très différentes. Pôle Emploi confirme que pour « 20% des ouvertures de droit à l'assurance chômage, le montant mensuel net de l'allocation auquel a droit l'indemnisé est supérieur au salaire mensuel net moyen qu'il a perçu au cours de la période d'affiliation ». L'Unedic indiquant pour sa part que « 4 % des allocataires ont travaillé moins de 25 % de l'année précédant leur ouverture de droit et [...] ont gagné 220 € par mois en moyenne. Leur indemnisation nette sur les 12 mois qui ont suivi était de 290 € en moyenne par mois ».

Cela illustre une nouvelle fois combien l'absence de diagnostic partagé sur l'assurance chômage, fait obstacle à sa bonne gouvernance, et aux réformes. Dans le cas présent, la polémique se concentre sur la question du « salaire journalier de référence », mais ce sont en réalité deux ensembles de règles qui sont en cause, car le taux de remplacement pose lui aussi problème. L'issue n'est pas forcément dans une purge,

car il existe des solutions équilibrées, qui amélioreraient le fonctionnement de l'assurance.

### **L'objectif de l'assurance chômage : stabiliser la consommation**

L'assurance chômage a vocation à stabiliser la consommation du chômeur jusqu'à ce qu'il retrouve un emploi conforme à ses compétences. Faute de pouvoir agir directement sur la consommation, l'assureur remplace une partie du salaire qui est son principal déterminant. Il s'agit donc de remplacer un revenu habituel, moyen, pour permettre au chômeur de maintenir son niveau de consommation courante. L'allocation n'a pas à remplacer des revenus exceptionnels ou épisodiques, ni financer des dépenses de consommation exceptionnelles, ou de l'épargne. Ainsi calibrée, l'allocation chômage préserve l'incitation à l'emploi, car celui-ci est toujours plus rémunérateur que le chômage.

### **Le fait : le calcul des droits ne pose pas un problème, mais deux.**

Le calcul des droits repose sur deux vieilles règles obsolètes, inadaptées au marché du travail contemporain (l'une a plus de 60 ans, l'autre plus de 40 ans). De plus ces deux règles se renforcent l'une l'autre, de sorte que le niveau d'allocation peut devenir bien plus élevé que ce que requiert l'objectif de l'assureur, engendrant des incitations indésirables et coûteuses :

1. Le mode de calcul des allocations. Pôle Emploi retient le salaire moyen des jours travaillés (*Salaire Journalier de Référence*, SJR), auquel il applique le taux de remplacement brut : il en résulte une *Allocation Journalière*. Jusqu'à ce qu'il retrouve un emploi, le chômeur peut percevoir son allocation journalière jusqu'à 31 jours par mois, pendant toute la durée des droits (elle-même fonction du nombre de jours travaillés). Avec la banalisation des contrats courts et

des trajectoires fragmentées[3], de nombreux chômeurs ne travaillent pas 100% des jours durant la période au cours de laquelle ils acquièrent leurs droits ; 24% ont travaillé qu'un jour sur deux ou moins (Graphique 1). Pour deux chômeurs ayant le même nombre de jours travaillés, et donc le même nombre de jours indemnisables, l'allocation journalière, et donc l'allocation mensuelle, sont indépendantes du rythme auquel ont été acquis les jours d'affiliation et donc du salaire mensuel moyen antérieur. Ces chômeurs percevront tous les deux le même montant d'allocation pour chaque mois complet au chômage, ce qui ne permet pas de stabiliser leur consommation de manière identique.

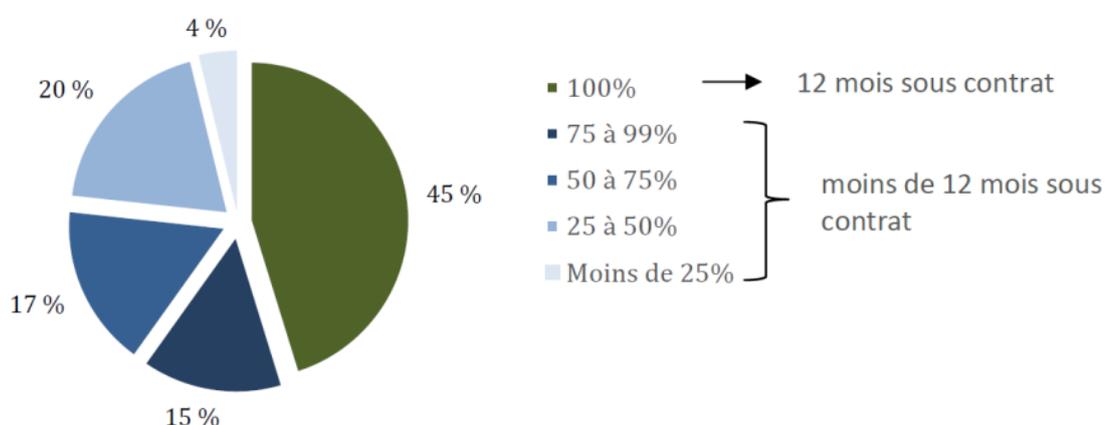
2. Le taux de remplacement : la cible étant la consommation du chômeur, c'est toujours le salaire et l'allocation « nets » qui comptent. Or le taux de remplacement affiché par l'Unedic et auquel le public se réfère généralement est un taux de remplacement « brut », qui est compris entre 75% au maximum pour les petits salaires, et 57% pour les salaires au-delà de 2200 €. Mais les cotisations sociales sont plus élevées sur les salaires que sur les allocations, et croissants avec le niveau de celles-ci, si bien que le taux de remplacement « net » varie entre 95% et 62% de l'ancien salaire, la moyenne se situant à 72%[4] (Graphique 2). Le taux de remplacement optimal, qui permet de stabiliser la consommation, dépend de l'épargne de précaution constituée par ailleurs par les chômeurs, et des aides sociales qui leur sont destinées : en France le coût extrêmement élevé de l'assurance –pour l'essentiel prélevé sur les salaires– ne laisse pas de marge pour une épargne de précaution en cas de chômage (et il n'y en a pas besoin tant que les chômeurs peuvent s'appuyer sur une assurance de bon niveau), et aucune aide sociale n'est destinée aux chômeurs. Le taux de remplacement optimal de l'assurance chômage est donc beaucoup plus élevé que ce qui se pratique dans les pays où les

cotisations sont faibles et les aides sociales importantes pour les chômeurs. Néanmoins les valeurs les plus élevées du taux de remplacement net sont clairement excessives.

Le droit ainsi calculé reste potentiel. Il ne sera pas perçu dans tous les cas, car la situation du chômeur va souvent évoluer au cours de l'épisode de chômage. En effet :

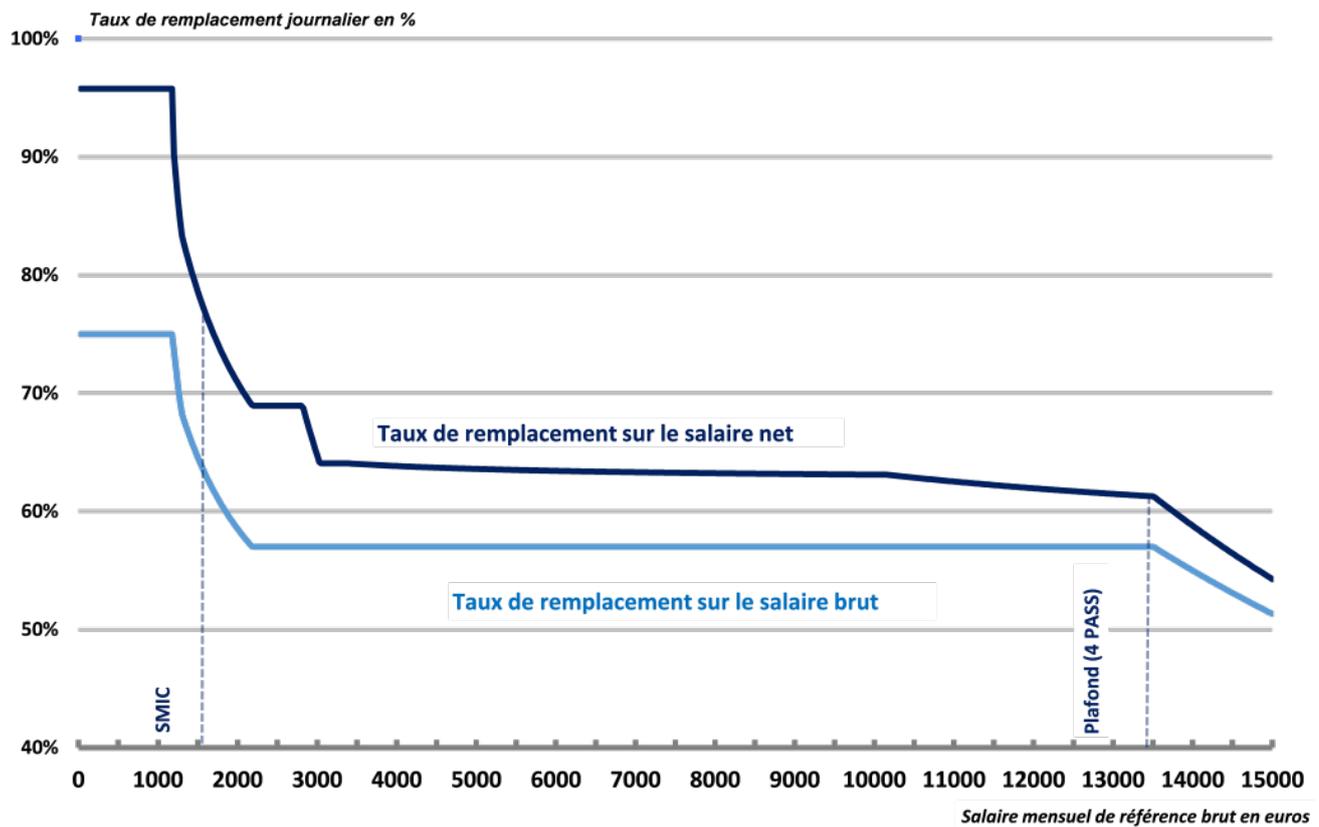
- Un salarié ayant alterné emploi et non-emploi poursuit souvent cette alternance une fois au chômage indemnisé, si bien qu'il consommera rarement chaque mois le maximum de ses allocations mensuelles.
- Peu de chômeurs consomment l'ensemble de la durée potentielle de leurs droits [\[5\]](#).

## 1 – Répartition des allocataires selon le temps passé sous contrat 12 mois avant l'ouverture du droit



Source : Unedic

## 2 – Taux de remplacement brut et net de l'assurance chômage, en fonction de l'ancien salaire



Source : réglementation Unedic, calculs de l'auteur

### La polémique : combien de chômeurs sont concernés ?

Pôle Emploi et l'Unedic ont chacun leur évaluation du phénomène. Sans que cela soit explicite, Pôle Emploi concentre son analyse sur le droit potentiel, l'Unedic semblant plutôt pencher du côté du droit réellement consommé (mais cela n'est pas explicite). Cette lecture permet de comprendre une partie des différences entre les deux estimations [\[6\]](#) :

- Pour Pôle Emploi environ 20% des chômeurs ont un droit à allocation qui implique un taux de remplacement net supérieur à 100%, si l'allocation est perçue tous les jours du mois. Ce calcul est prudent car les mois où aucun salaire n'a été perçu sont exclus des estimations, sans quoi ce sont plus de 25% des chômeurs qui seraient concernés [\[7\]](#). Pôle Emploi ne précise pas si les intermittents du spectacle sont inclus ou non, ce qui est doublement important : d'une part cette population est particulièrement concernée par le problème mesuré,

mais d'autre part ces règles seraient exclues d'une solution qui ne modifierait que les règles de droit commun.

- Pour l'Unedic seulement 4% des chômeurs ont une allocation nette supérieure à leur ancien salaire (dans le régime général). On ne comprend cependant pas clairement si l'allocation est le droit, ou le montant effectivement versé (cumul salaire / allocation déduit, etc.). En outre l'Unedic estime le salaire sur les 12 mois précédant l'ouverture de droits et l'allocation sur les 12 mois suivants, quelles que soient les durées d'affiliation permettant d'ouvrir les droits et la durée de ceux-ci (ce qui est doublement discutable). On peut de ce fait déduire des données présentées [\[8\]](#) que les 20% d'allocataires ayant un droit potentiel de 6 mois auraient une allocation (700 €) [\[9\]](#) supérieure à leur ancien salaire (500 €) si le total des allocations était divisé par la durée maximale du droit (6 mois), et non par 12 : au total 24% des chômeurs percevraient alors potentiellement plus au chômage qu'en emploi, soit un ordre de grandeur voisin de celui calculé par Pôle Emploi.

Une lecture positive consiste à voir ces deux chiffrages comme complémentaires, leurs divergences résultant simplement de ce que chacun interprète les questions, et traite les données, à sa manière. A cet égard le document de Pôle Emploi est net et circonscrit, tandis que les concepts utilisés dans le document de l'Unedic sont présentés ici pour la première fois, sans que la méthode pour les construire soit explicite, et sans que des conclusions détaillées en soient tirées.

Ni Pôle Emploi, ni l'Unedic ne cherchent à distinguer ce qui dans leurs résultats respectifs provient du taux de remplacement d'une part ou du mode de calcul de l'allocation d'autre part, ce qui dénote une vue incomplète du problème posé. De plus, ces évaluations portent sur des effectifs, mais

les coûts induits ne sont pas chiffrés.

Une solution optimale ne peut donc pas être déduite de ces seules analyses, a fortiori sur la base d'une seule d'entre elles.

### **L'analyse : large, pour un diagnostic précis**

Le rythme de consommation du capital de droits, donc la durée effective sur laquelle celui-ci est consommé, doit être bien maîtrisé par l'assureur pour régler le problème posé ici.

L'analyse devrait s'étendre au-delà du strict périmètre de l'assurance chômage : les chômeurs concernés par le problème soulevé ici avaient par définition un petit salaire, donc une forte probabilité de percevoir des compléments de salaires et aides sociales lorsqu'ils étaient en emploi. Actuellement, l'assurance chômage rapproche les chômeurs indemnisés du plafond de ressources des aides publiques (voire porte leur revenu au-delà de ces plafonds). Cela revient pour l'assureur à se substituer à l'Etat lorsque le salarié devient chômeur, en remplaçant des aides comme si elles avaient été des salaires ; dit autrement, il n'est pas très logique de reprocher à une partie de l'allocation chômage de compléter les salaires des chômeurs qui retravaillent, alors qu'elle ne fait que remplacer les aides sociales, qui font la même chose pour les salariés non-indemnisables. L'assurance chômage n'est pas dans son rôle, mais elle permet cependant à l'Etat de faire des économies budgétaires.

Une solution trop radicale à ce problème bien réel du niveau excessif des droits mensuels [\[10\]](#), rapprocherait un grand nombre d'allocations du RSA. Les chômeurs pourraient alors préférer percevoir ce dernier, dès lors qu'ils satisfont aux conditions de ressources : les devoirs sont moins contraignants, les règles de cumul du RSA avec un salaire sont nettement plus favorables que celle en vigueur dans le cadre de l'assurance, les droits au RSA sont infiniment

« rechargeables », il ouvre des droits connexes, etc. A court terme l'appauvrissement des chômeurs ne créerait pas d'emploi, mais pourrait fortement peser sur le budget de l'Etat.

Cette confusion entre assurance et solidarité, pratiquée au Royaume-Uni depuis plusieurs décennies, a privé ce pays de tous les avantages découlant d'une assurance chômage (largement démontrés par la littérature économique), sans rien apporter de probant en regard.

### **La solution : plusieurs leviers pour une solution équilibrée**

Une solution simple consisterait à établir un salaire mensuel de référence sur l'ensemble de la période, entre le premier et le dernier jour travaillés qui servent à ouvrir les droits à l'assurance. Très attractive car extrêmement économique –bien au-delà de l'ambition fixée par le document de cadrage de la négociation– cette solution simple aurait d'importants effets pervers (fin de la contributivité des droits [\[11\]](#), interférences avec le RSA, appauvrissement des chômeurs en emploi précaire, etc.) si elle n'était pas finement articulée avec d'autres modifications des règles.

Des solutions plus équilibrées peuvent être trouvées, mais elles nécessitent un travail qui n'a pas été réalisé, et sûrement une négociation sur ces points précis :

- Au vu de l'ampleur des effets probables, il est préférable d'ajuster graduellement les règles. Au point d'arrivée, les nouvelles règles (notamment salaire de référence et taux de remplacement) doivent garantir le maintien de la consommation du chômeur [\[12\]](#), sans plus.
- Un partage *allocations / aide sociales* des chômeurs, calqué sur le partage *salaire / aides sociales* des salariés. L'assurance n'a pas à être pourvoyeuse d'aides sociales ou à se substituer à l'Etat pour ce faire. Ce n'est pas le bon instrument, et il n'est pas financé de la bonne manière pour remplir efficacement de tels

objectifs.

- Maîtriser la durée de consommation des droits. D'une part, afin de préserver la contributivité, c'est-à-dire, comme actuellement, que de mêmes quantités de travail et de contributions ouvrent la même quantité de droits. D'autre part, la durée pourrait être *automatiquement* liée au taux de chômage, longue quand celui-ci est élevé, plus courte sinon.
- Les règles de cumul *allocation / salaire* et de « rechargement » des droits. Si les allocations chômage venaient à baisser, leur niveau se rapprocherait de celui du RSA dans un certain nombre de cas. Du coup la règle de cumul des allocations avec un salaire apparaîtrait moins généreuse pour l'assurance que pour le RSA ; ce serait la même chose pour la règle de rechargement des droits si celle-ci venait à être durcie, le droit au RSA étant imprescriptible, donc infiniment « rechargeable ».
- Une maîtrise du rythme de consommation des droits. Aujourd'hui, en théorie, l'alternance *emploi / chômage indemnisé* peut être infinie, sans choc de revenu dès lors que le chômeur retravaille toujours au même salaire. La formule de calcul des droits devrait être révisée afin de permettre une attrition progressive des droits.

Une solution équilibrée n'est pas simple, et demande beaucoup de travail pour ne pas risquer d'introduire des effets pervers bien plus fâcheux que ceux que l'on cherche à réduire.

**La transparence : indispensable, avant et après.**

L'ébullition provoquée ces dernières semaines par un chiffre-choc que personne n'aurait dû découvrir à cette occasion, montre combien la transparence manque à cette politique qui engage 40 Md€ par an[13]., avec des conséquences désormais bien connues : faute de faits précisément établis, discutés et raffinés de manière ouverte et contradictoire, il n'existe pas

de diagnostic partagé sur l'état de l'assurance chômage, et sur les réformes qu'il serait souhaitable d'accomplir. Quel que soit le sujet des réformes et une gouvernance efficaces de l'assurance chômage passent forcément par une information abondante, transparente, un débat public et un diagnostic partagé.

[1] B. Coquet (2013) *L'assurance chômage, une politique malmenée*, Editions de l'Harmattan, Paris. (p.184 et suivantes).

[2] Unedic (2019) « L'assurance chômage. Situation avant et après le début de l'indemnisation chômage » *Repères*, n°3, et Pôle Emploi  
<http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/en-savoir/taux-de-remplacement-mensuel-net.html?type=article>

[3] B. Coquet & E. Heyer (2018) *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage*, Rapport au Sénat.

[4] L'Unedic donne ce chiffre sans que l'on sache (ni que l'on puisse calculer) si cette moyenne est théorique, ou effective en fonction des allocations effectivement reçues une fois pris en compte le cumul allocation / salaire des chômeurs qui retravaillent.

[5] Les chômeurs indemnifiables consomment en moyenne de 60% de leurs droits potentiels.

[6] Ces déductions sont à prendre avec la plus grande prudence, car la méthode et les hypothèses de travail retenues dans la note Unedic ne sont pour l'essentiel pas explicitées.

[7] Cet ordre de grandeur peut se déduire des 2 dernière colonnes du tableau p.3, qui montrent que le chiffre est sous-estimé d'environ 30% du fait du choix retenu pour l'estimation du salaire de référence.

[8] Tableau p.3. de la note Unedic.

[9]  $700=350*12/6$

[10] On le terme « excessif » est employé ici par commodité pour désigner les allocations dont le taux de remplacement est supérieur à 100%, du salaire. Le niveau optimal du taux de remplacement mérite une discussion approfondie.

[11] Pour un nombre de jour travaillé identique, si l'allocation mensuelle est plus faible et que la durée potentielle des droits n'est pas allongée, le capital de droit sera plus faible lorsque les périodes d'emploi sont fragmentées sur une longue période que si elles sont contiguës.

[12] Donc pendant toute la durée de l'épisode de chômage, qui est le plus souvent inférieur à la durée des droits.

[13] La Cour des Comptes a récemment ajouté sa voix au constat depuis longtemps dressé selon lequel « un accès insuffisant aux données limite la capacité d'évaluation des dispositifs d'assurance chômage » (référé du 13 mars 2019)/

---

# L'impératif de soutenabilité économique, sociale et environnementale

par OFCE[1], ECLM[2], IMK[3], AKW[4]

À l'apogée de la crise de la dette souveraine en zone euro, nous nous sommes engagés dans un examen annuel de la croissance : *iAGS -independant Annual Growth Survey*. [Le projet](#)

a fait l'objet d'un premier débat à la fin de l'année 2011 et le [premier rapport](#) a été publié en novembre 2011. Notre objectif, en collaboration avec le [groupe S & D](#) au Parlement européen, a consisté à discuter et à remettre en question la contribution de la Commission européenne au Semestre européen. Concrètement, il s'agissait de pousser la Commission européenne vers une politique macroéconomique plus réaliste, c'est-à-dire moins axée sur la réduction à court terme de la dette publique, et plus consciente des conséquences sociales de la crise et du parti-pris d'austérité. Pendant 7 ans, nous avons plaidé contre une austérité brutale qui ne permettait pas de contrôler la dette publique, nous avons mis en garde contre le risque catastrophique de la déflation. Nous avons également alerté sur les conséquences sociales de la combinaison mortelle de la crise économique, de la flexibilité accrue du marché du travail et de l'austérité sur les inégalités, en particulier dans la partie basse de la répartition des revenus. Nous ne pouvons pas prétendre avoir changé à nous seuls les politiques de l'Union, mais au moins avoir eu une influence, bien qu'insuffisante et trop tardive pour éviter les cicatrices laissées par la crise.

Aujourd'hui, il est nécessaire de faire de cette initiative un grand pas en avant. L'adoption des [ODD](#) (Objectifs de Développement Durable) nécessite une nouvelle approche de la gouvernance économique et de la croissance économique. La mesure de la performance économique doit évoluer vers la mesure du bien-être selon les trois aspects du développement durable – économique, social et environnemental. À cet effet, un large éventail de politiques doit être mobilisé de manière cohérente, ce qui doit faire passer la politique budgétaire d'un rôle dominant à un rôle de facilitation et de soutien. De plus, ces politiques doivent être ancrées dans une stratégie à long terme cohérente et inclusive et doivent être suivies de près pour contrôler qu'elles sont durables.

Jusqu'à présent, l'UE n'a pas adopté cet agenda de manière

satisfaisante, et le processus du Semestre européen toujours en vigueur ne permet pas de conduire l'UE vers la réalisation des ODD. De la même manière que l'iAGS a contesté l'orthodoxie dominante dans le domaine macroéconomique, l'[iASES 2019 – independant Annual Sustainable Economic Survey](#), le nouveau nom de l'iAGS – constitue notre contribution au soutien et à la promotion d'une stratégie soutenable.

L'iASES 2019 dresse les perspectives économiques pour l'UE. Le ralentissement à venir résulte en grande partie de l'atténuation progressive de la reprise après la Grande Récession, et de la convergence des taux de croissance vers une trajectoire de croissance potentielle plus faible. Le ralentissement de la croissance coïncide avec la reprise des turbulences politiques: le Brexit, les finances publiques italiennes, la guerre commerciale et les turbulences dans certains pays émergents. [La reprise prendra fin à un moment donné, et la zone euro n'est pas encore préparée à cela, car les déséquilibres persistent et le cadre institutionnel reste incomplet\[5\]](#). La zone euro a dégagé un excédent commercial important, qui pourrait ne pas être soutenable. La convergence nominale reste un problème important qui doit être résolu par la volonté politique de coordonner plus activement l'évolution des salaires, à commencer par ceux des pays excédentaires. En outre, l'adoption partielle d'une union bancaire peut s'avérer insuffisante pour assurer la stabilité bancaire en cas de chocs défavorables. La BCE pourrait être contrainte à la mise en œuvre de nouvelles politiques de soutien non conventionnelles, politiques qui pourraient être complétées par des mesures automatiques de stabilisation budgétaire transfrontalières au sein de l'UEM.

La situation sociale s'est légèrement améliorée dans l'Union européenne depuis le pire de la crise et, en moyenne, les taux de chômage dans les pays européens ont retrouvé leur niveau d'avant la crise. Cependant, les différences entre les pays et les couches de la population sont encore importantes. [Les](#)

[responsables politiques doivent être conscients des compromis et synergies possibles entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux en général et les objectifs de développement durable en particulier\[6\]](#). Conformément aux ODD et aux objectifs visés par le [Socle européen des droits sociaux](#), iASES vise à promouvoir des politiques -développement des investissements sociaux, politiques industrielles volontaristes, réduction du temps de travail, augmentation de la négociation collective afin de limiter la formation d'inégalités primaires- qui répondent à ces objectifs et permettent de surmonter les conséquences négatives directes et indirectes du chômage.

Le changement climatique est sans doute le défi le plus sérieux auquel nous sommes collectivement confrontés. Il paraît donc utile de calculer les budgets carbone pour avertir les décideurs politiques des efforts à fournir pour mettre la société sur la voie de la soutenabilité environnementale. L'iASES évalue la « dette climatique », c'est-à-dire le montant que les pays devront investir ou payer pour qu'ils ne dépassent pas leur budget carbone, ce qui donne lieu à trois informations politiques clés. Il ne reste que quelques années aux grands pays européens avant d'épuiser leur budget carbone sous l'objectif de + 2 ° C. [Par conséquent, la dette carbone devrait être considérée comme l'un des problèmes majeurs des décennies à venir car, dans le scénario de référence, elle représente environ 50% du PIB de l'Union européenne pour rester en dessous de + 2 ° C\[7\]](#). Il faut délibérément formuler la question du climat en terme de dette, car le concept de déficit excessif s'applique aujourd'hui totalement à la procrastination qui nous caractérise sur ce point.

[\[1\]](#) Coordination par Xavier Timbeau. Contributeurs : Guillaume Allègre, Christophe Blot, Jérôme Creel, Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Adeline Gueret, Lorenzo Kaaks, Paul Malliet, Hélène Périvier, Raul Sampognaro, Aurélien Saussay.

[2] Economic Council of the Labour Movement. Contributeurs : Jon Nielsen, Andreas Gorud Christiansen.

[3] Institut für Macroökonomie und Konjunkturforschung. Contributeurs : Peter Hohlfeld, Andrew Watt.

[4] Chamber of Labour, Vienna. Contributeurs : Michael Ertl, Georg Feigl, Pia Kranawetter, Markus Marterbauer, Sepp Zuckerstätter.

[5] Cf. « [Des défis à venir pour l'Union européenne](#) », *OFCE Policy Brief*, n° 49, 5 février 2019.

[6] Cf. « [Soutenabilité sociale : des Objectifs de Développement Durable aux politiques publiques](#) », *OFCE Policy Brief*, n° 48, 5 février 2019.

[7] Cf. « [Une évaluation exploratoire de la dette climatique](#) », *OFCE Policy Brief*, n° 44, 11 décembre.

---

# Brexit : au bord de la falaise

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le 23 juin 2016, les Britanniques avaient choisi de quitter l'Union européenne (UE). Le vote pour sortir avait recueilli 51,9% des voix contre 48,1% pour rester dans l'UE. Près de trois ans après le référendum, la sortie ne s'est toujours pas faite ; ses modalités restent controversées au Royaume-Uni ; les *remainers* militent encore pour un second referendum, qui annulerait le premier.

Le Royaume-Uni a choisi de respecter l'article 50 du Traité

sur l'Union européenne, qui prévoit une sortie négociée de l'UE dans un délai de deux ans après l'activation de l'article, faite par le gouvernement britannique à la fin mars 2017. La négociation s'annonçait forcément difficile car les instances européennes voulaient éviter un accord avantageux pour le Royaume-Uni. Ainsi, le Conseil européen à 27 (article 50) du 27 avril 2017 [\[1\]](#) écrivait : « Un pays non membre de l'Union, qui n'a pas à respecter les mêmes obligations qu'un État membre, ne peut avoir les mêmes droits et bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre ». Pour l'UE27, il s'agissait avant tout de préserver la construction européenne et les intérêts des États membres [\[2\]](#) afin que d'autres pays de l'UE ne soient tentés de suivre le chemin des Britanniques.

La négociation avait abouti en novembre 2018 à un accord de retrait et à une déclaration politique commune sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE 27 (voir « [Brexit : l'accord du 25 novembre](#) »). La déclaration politique prévoit que de nouvelles négociations s'engageront immédiatement après la sortie pour préciser ces relations futures et que celles-ci mettront en place un « partenariat étroit, spécifique et équilibré ». Par ailleurs, compte-tenu de la nécessité reconnue par les deux parties de ne pas mettre en place de frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, il a été acté qu'un filet de sécurité (le *backstop*) sera mis en place : le Royaume-Uni restera dans l'Union douanière et le Marché unique tant que n'aura pas été imaginé un dispositif permettant de concilier l'intégrité du Marché unique et l'absence de frontière. Cet accord n'a pas, jusqu'à présent, été ratifié par le Parlement britannique.

Depuis cet accord, les Britanniques sont partagés entre quatre grandes positions, dont la première peut elle-même se diviser en deux sous-groupes : les *remainers*, qui veulent rester dans l'UE, certains dans une UE libérale, d'autres dans une UE plus sociale ; les *hard brexiteurs*, partisans d'une sortie sans accord ; les partisans d'un Brexit négocié, qui acceptent

l'accord de novembre 2018 et enfin ceux qui veulent renégocier l'accord. Aucune de ces positions n'a la majorité au Parlement britannique et chacune a une majorité contre elle. La situation est bloquée. Theresa May, qui avait appelé à voter pour rester dans l'UE en juin 2016, essaie de respecter la démocratie, à la fois le résultat du référendum de juin 2016, mais aussi le programme sur lequel le parti conservateur s'est présenté aux élections législatives de juin 2017 : « *Brexit means Brexit* », la sortie du Royaume-Uni du Marché unique et de l'Union douanière ; le « *Take back control* », c'est-à-dire la reprise du contrôle des frontières et des lois, que le Royaume-Uni n'ait plus à obéir à des règles définies par les instances européennes et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qu'il puisse en particulier contrôler son immigration. Mais que peut faire Theresa May entre sa volonté de respecter le vote des Britanniques, la position ferme de l'UE (ainsi Michel Barnier écrivait en décembre 2016 [\[3\]](#) : « Le Marché unique, les quatre libertés forment un tout, le « cherry picking » n'est pas une option », ce qui impliquait que la mise en cause de la liberté d'installation des travailleurs impliquait la sortie du Marché unique) et un parlement britannique divisé ?

Les *remainers* veulent rester dans l'UE ; ils réclament un second referendum, persuadés que les difficultés des négociations du Brexit feront que cette fois, le « remain » l'emportera. Le problème est qu'il serait peu démocratique que de ne pas respecter le vote pour la sortie du 26 juin 2016, de faire revoter les Britanniques jusqu'à ce qu'ils votent pour rester dans l'UE. Par ailleurs, le libellé de la question posée lors de ce referendum pose problème. Serait-ce « Voulez-vous que le Royaume-Uni reste dans l'UE ou en sorte ? » (ce qui ne permettrait pas de trancher sur les modalités de sortie) ? Serait-ce « Approuvez-vous l'accord de novembre 2018 ? » (ce qui ne permettrait pas de trancher entre rester et partir sans accord).

Pour certains *remainers*, le Royaume-Uni devrait reprendre sa place spécifique dans l'UE, en luttant pour que celle-ci se limite à un grand marché, en refusant toute harmonisation fiscale et sociale. Mais ce départ manqué laissera des traces ; l'influence britannique serait sans doute affaiblie. Il n'est pas certain que le Royaume-Uni pourra continuer à bénéficier du rabais sur sa contribution à l'UE et que puisse demeurer valable l'accord négocié par David Cameron en février 2016, pour un nouveau statut du Royaume-Uni dans une UE réformée, qui accordait aux Britanniques des garanties en matière de souveraineté nationale, de gouvernance européenne, de réformes libérales pour une compétitivité accrue de l'UE et de restriction temporaire de l'immigration des travailleurs en provenance de l'UE. Très vite, de nouveau, les Britanniques se sentiraient mal dans l'UE.

Pour les travaillistes *remainers*, rester dans l'UE est une garantie contre les libéraux britanniques. Les travaillistes estiment que l'UE assure que le Royaume-Uni maintienne un certain niveau de droits sociaux, insuffisant mais en tout cas plus élevé que si les partisans libéraux d'un Brexit dur l'emportaient. La gauche britannique pourrait participer au combat des forces progressistes pour changer l'Europe. Il y a pourtant une forte contradiction actuellement entre l'orientation de l'UE et le programme des travaillistes britanniques (relance économique, nationalisations dans les secteurs du rail, de l'eau, de l'énergie et des services postaux, développement de l'actionariat salarié, hausse des salaires, hausse des dépenses de santé, de la construction de logement sociaux et de l'investissement public, reconstitution des droits sociaux, hausse des impôts sur les firmes multinationales et les plus riches, remontée du taux de l'impôt sur les sociétés). En fait, les partisans du *remain* sont eux aussi dans l'ambiguïté.

Les *hard Brexiters* sont prêts à sortir sans accord ; le Royaume-Uni pourra alors négocier ses futures relations avec

l'UE sur une base égalitaire, comme l'ont fait la Canada ou le Japon. À court terme, ce ne serait pas le chaos annoncé ; des accords d'urgence (explicites ou implicites) permettront de maintenir la circulation des personnes, des trains, des avions, des marchandises, la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications, les droits des britanniques résidant dans l'UE et des citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni. Mais le risque est que cette sortie sans accord n'annonce un Brexit dur, une stratégie de dumping salarial, fiscal, social et réglementaire. Le Royaume-Uni pourrait chercher à « s'ouvrir vers le grand large », à négocier des accords commerciaux avec les pays tiers (les membres du Commonwealth), mais ceux-ci ne pourront compenser les pertes sur le Marché unique. Les entreprises étrangères hésiteront à investir au Royaume-Uni si elles ne sont pas certaines de pouvoir y exporter librement dans l'UE27. Le Royaume-Uni étant déjà l'un des pays où les marchés des biens et du travail sont le moins réglementés, un nouveau choc libéral n'aurait sans doute que peu d'impact. Enfin, cette stratégie ne correspondrait pas aux attentes des classes populaires qui ont voté pour le Brexit. L'impact économique de cette stratégie est difficile à prévoir (voir : [Brexit : le jeu de la poule mouillée](#)) : d'une part, la livre pourrait baisser, ce qui réduirait les pertes de compétitivité induites par les barrières tarifaires et non-tarifaires ; d'autre part, le Royaume-Uni choisirait sans doute de réduire les droits de douane pour les pays tiers de façon à ne pas avoir à les augmenter fortement sur les produits en provenance de l'UE, de ne pas introduire de barrières non-tarifaires, de ne pas installer de postes douaniers à la frontière avec la République d'Irlande, de sorte que c'est à l'UE27 qui reviendraient ces décisions. La dévaluation de la livre et la baisse des droits de douane sur les produits des pays tiers pourraient faire que les produits européens deviennent moins compétitifs au Royaume-Uni tandis que les produits britanniques exportés vers l'UE souffriraient certes de droits de douane plus élevés et de barrières non tarifaires, mais

bénéficieraient de la dévaluation, de sorte que les coûts de l'absence d'accord, *No deal* seraient partagés entre l'UE27 et le Royaume-Uni.

Enfin, certains, parmi les travaillistes, souhaitent que le Royaume-Uni sorte de l'UE, mais que l'accord soit renégocié : le Royaume-Uni resterait définitivement dans le Marché unique ; il devrait continuer d'accepter la liberté de circulation des travailleurs et l'autorité de la CJUE ; il devrait appliquer les réglementations européennes et contribuer au budget européen, alors qu'il aurait perdu tout pouvoir à Bruxelles. D'autres proposent que le Royaume-Uni reste dans l'Union douanière, ce serait renoncer à l'ambition de s'ouvrir « vers le grand large ».

L'Accord de novembre 2018 reste ouvert ; à court terme, le Royaume-Uni demeure dans le Marché unique. À moyen terme, il devra choisir entre deux stratégies : soit s'abstraire des réglementations européennes, conclure des accords commerciaux avec des pays tiers et perdre l'accès automatique au Marché unique, soit appliquer les réglementations européennes pour garder cet accès. Cela sera tranché par des négociations ultérieures. On comprend mal dans ces conditions la position des travaillistes, en particulier de Jeremy Corbyn, qui votent contre l'accord, alors même que l'accord laisse la porte ouverte au Royaume-Uni pour rester dans le Marché unique ou l'Union douanière. Les travaillistes prétendent être capables de renégocier avec l'UE un meilleur accord que celui obtenu par Theresa May. Ils prétendent que le Royaume-Uni pourrait rester dans le Marché Unique et retrouver sa souveraineté dans les domaines qu'il souhaite, ce que l'UE a depuis le début des négociations explicitement refusé. Alors que l'UE refuse de rouvrir les négociations, les travaillistes votent contre le plan de *soft brexit* négocié par Theresa May, pour des motifs de politique intérieure : provoquer et remporter des élections générales. Cela n'est pas à la hauteur des enjeux posés par le Brexit. Au parlement britannique, il y a eu une majorité

contre l'accord négocié par Theresa May, mais aussi une majorité contre une sortie sans accord, une majorité contre le *Remain* et une majorité contre tout autre projet compatible avec la position de l'UE. La sortie de l'UE met la démocratie britannique à rude épreuve.

L'UE est très vigilante contre la concurrence déloyale que pourrait faire le Royaume-Uni. Il est dommage qu'elle ne le soit pas contre le dumping fiscal de l'Irlande ou contre le dumping salarial de l'Allemagne. L'UE-27 a soutenu la République d'Irlande, sans rien lui demander en échange, en particulier en matière de lutte contre l'optimisation et la concurrence fiscales. Aucun pays, aucune force politique et sociale n'ont proposé de favoriser une sortie en douceur, pour ouvrir un autre cercle en Europe, de pays qui veulent bénéficier du marché unique, sans perdre leur souveraineté nationale, sans devoir aller vers « toujours plus d'Europe ».

Le Conseil européen du 21 mars 2019 a placé les Britanniques devant une alternative. Soit, accepter, avant le 29 mars l'accord de novembre 2018. Dans ce cas, le Brexit aurait lieu le 22 mai et s'ouvrirait alors une période de transition jusqu'à fin décembre 2020. C'est la solution de la sagesse puisque s'ouvriraient alors des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE27 et que le Royaume-Uni pourrait définir sa position entre rester dans l'Union douanière et le Marché unique, s'engager dans un partenariat étroit avec l'UE27 ou conserver plus de liberté en matière d'accords commerciaux et de réglementation, mais ne plus avoir un plein accès au Marché unique. Soit, faire une autre proposition d'ici le 12 avril, sachant que l'UE27 refuse de rouvrir les négociations sur l'accord de retrait et que le RU devrait alors organiser les élections au Parlement européen des 23-26 mai prochains.

Le 27 mars, les parlementaires britanniques ont pris le contrôle de l'agenda parlementaire et voté sur huit propositions qu'ils avaient eux-mêmes élaborées.[\[4\]](#) Toutes ont été rejetées, très nettement pour la sortie sans accord ou

pour rester dans l'UE (mais le total des partisans de ces deux solutions suffit à bloquer la sortie avec accord). Les propositions d'adhérer à l'AELE l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec Union douanière (le modèle norvégien, présenté comme 'common market 2.0') ou sans Union douanière, ont recueilli peu de voix. La proposition d'une union douanière entière et permanente<sup>[5]</sup> proche de l'accord de novembre 2018, est celle sur lesquels les votes ont été les plus partagés (265 contre 271, tableau). Une proposition des travaillistes y ajoutait la participation du Royaume-Uni aux négociations commerciales de l'UE et l'alignement réglementaire ; elle n'est pas incompatible avec l'accord de novembre 2018, qui ne fait qu'annoncer l'ouverture de négociations pour un partenariat approfondi. Enfin, 268 parlementaires (contre 295) ont voté pour que tout accord de sortie soit soumis à referendum (avec le risque que l'union des partisans du *Remain* et du *No Deal* entraîne le refus).

Le 1<sup>er</sup> avril, quatre de ces propositions ont été de nouveau soumises au vote (tableau). Elles ont de nouveau été rejetées, bien que de justesse (3 voix d'écart) pour la proposition d'union douanière entière et permanente. C'est la proposition qui recueille le plus de suffrages chez les parlementaires, mais elle n'est pas majoritaire face aux *remainers* et aux partisans d'un Brexit plus tranchés

**Tableau. Résultats des votes indicatifs des parlementaires britanniques  
les 27 mars et 1<sup>er</sup> avril 2019**

	Pour	Contre
<b>27 mars</b>		
Sortie sans accord	160	400
Sortie sans accord ; puis accords commerciaux	139	422
Referendum sur tout accord de sortie	268	295
Association européenne de libre-échange (AELE) + Union douanière 'common market 2.0'	189	283
AELE sans Union douanière	65	377
Union douanière entière et permanente	265	271
Union douanière approfondie, participation aux négociations des accords commerciaux, alignement réglementaire	237	307
Révocation de la sortie	184	293
<b>1<sup>er</sup> avril</b>		
Union douanière entière et permanente	273	276
Association européenne de libre-échange (AELE) + Union douanière 'common market 2.0'	261	282
Referendum sur tout accord de sortie	280	292
Révocation de la sortie	191	292

Source : Parlement britannique.

Le 29 mars, Theresa May avait annoncé qu'elle démissionnerait si l'accord de novembre était adopté au Parlement, afin d'obtenir le vote à la fois de ceux qui, parmi les conservateurs, souhaite qu'elle démissionne pour la remplacer dans la prochaine phase des négociations, par un *hard brexiter* et ceux qui peuvent espérer la remplacer par un *brexiter* plus conciliant. Le vote du 29 mars ne portait que sur l'accord de sortie et non sur la déclaration politique, ce qui aurait pu permettre de rallier aussi des travaillistes favorables à une sortie avec accord mais qui considèrent que la déclaration politique engage trop le Royaume-Uni sur ses relations futures avec l'UE et doit être renégociée. Mais l'accord de retrait a, de nouveau, été rejeté, par 286 voix contre 344. Il n'y a eu que 5 travaillistes pour soutenir l'accord, tandis que 37 conservateurs et les 10 députés du parti unioniste irlandais (DUP) ont voté contre.

Le 2 avril, Theresa May a déclaré qu'un report de la date de sortie au-delà du 12 avril serait nécessaire, mais qu'elle souhaitait que ce report soit de courte durée (avant les élections européennes de mai). Elle a appelé Jeremy Corbyn à

discuter pour trouver une solution de compromis d'ici la fin de la semaine et proposer de nouveaux votes au parlement, dont le gouvernement respecterait le résultat. Le Royaume-Uni s'engagerait alors sans doute vers un Brexit doux, le maintien dans l'Union douanière, afin d'éviter une sortie sans accord le 12 avril. Reste à savoir si une majorité se dégagera au Parlement, qui permettrait à Theresa May de faire une proposition lors du Conseil européen exceptionnel du 10 avril. Dans le cas d'une sortie sans accord, tel que prévu dans l'article 50, il faudra organiser les relations entre le Royaume-Uni et l'UE27 par des dispositions unilatérales (pour le statut des résidents, la reconnaissance des normes et qualifications), des accords ponctuels (sur les conséquences financières de la sortie, les transports aériens et ferroviaires), et négocier un accord de libre-échange. L'alternative serait que le Royaume-Uni organise dans l'urgence des élections au Parlement européen et demande un délai pour organiser un referendum (dont nous avons vu les difficultés) ou des élections législatives (dont il n'est pas certain qu'elles dégagent une majorité pour un des projets en présence). Le risque est grand alors que cette situation pénible se prolonge...

[\[1\]](#) Voir : <https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf>

[\[2\]](#) « L'avenir de l'Europe est bien plus important que le Brexit », propos de la chancelière allemande Angela Merkel, repris par Michel Barnier dans son discours au Comité économique et social européen le 6 juillet 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1922\\_fr.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1922_fr.htm?locale=EN)).

[\[3\]](#) Voir : <https://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-ba>

rnier-2016-dec-06\_en

[4] Précisons il s'agit de votes indicatifs, que le gouvernement n'est pas légalement tenu de suivre.

[5] Dans le texte soumis au vote : "A permanent and comprehensive UK-wide customs union with the EU".

---

# Pourquoi l'intégration économique des réfugiés est-elle si difficile ?

par [Gregory Verdugo](#)

L'immigration, mesurée par la part de nés à l'étranger[1], est en hausse dans les principaux pays de l'UE entre 2007 et 2017. Le tableau 1 montre que sa progression sur la dernière décennie est impressionnante au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves tandis qu'en France, où l'immigration est plus ancienne, la progression est plus modérée. Dans tous les pays, en 2017, à l'exception de la Hongrie, une large majorité des immigrants provient d'un pays hors-UE, tendance que la crise des réfugiés a renforcée.

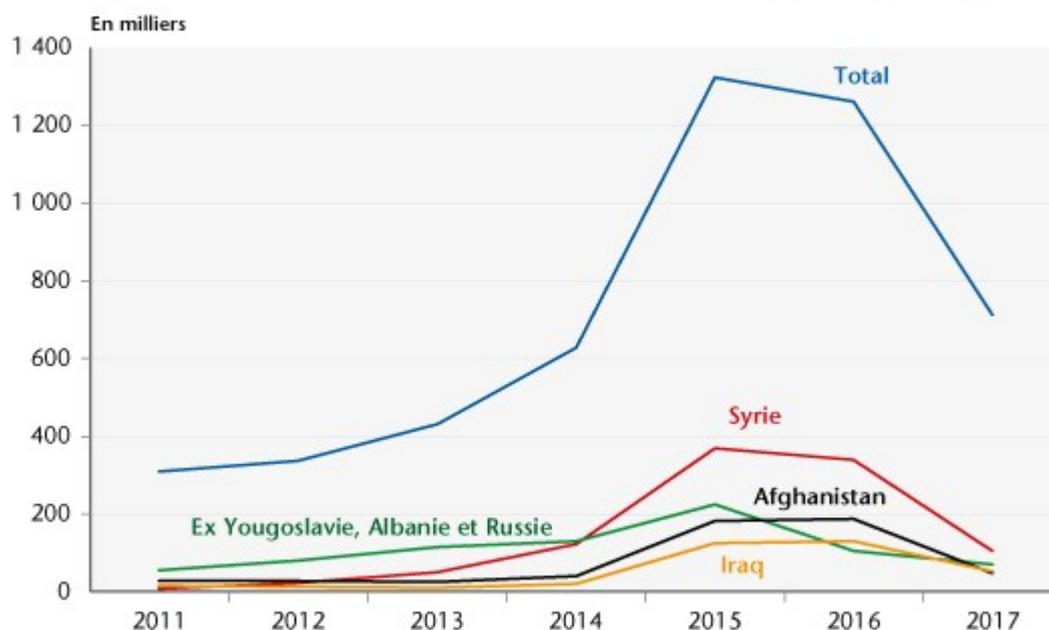
**Tableau. L'immigration en Europe**

	Part de nés à l'étranger dans la population		Part de hors-UE parmi les nés à l'étranger en 2017	Demandes d'asile en 2015	Demandes d'asile pour 1000 habitants en 2015
	2007	2017			
<b>Europe de l'ouest</b>					
Allemagne	13 %	16 %	60 %	476 510	5,8
Autriche	15 %	19 %	55 %	88 160	10,0
Belgique	12 %	17 %	53 %	44 660	3,9
Espagne	12 %	13 %	68 %	14 780	0,3
France	11 %	12,6 %	73 %	76 165	1,1
Grèce	nd	6 %	72 %	13 205	1,2
Irlande	nd	17 %	25 %	3 275	0,7
Italie	nd	10 %	70 %	83 540	1,4
Pays-Bas	11 %	13 %	73 %	44 970	2,6
Portugal	7 %	8,6 %	73 %	895	0,1
Royaume-Uni	9 %	14 %	61 %	40 160	0,6
<b>Pays scandinaves</b>					
Danemark	7 %	11 %	66 %	20 935	3,6
Finlande	4 %	7 %	65 %	32 345	5,9
Suède	13 %	18 %	70 %	162 450	16,3
<b>Europe de l'Est</b>					
République Tchèque	6 %	7,5 %	61 %	1 515	0,1
Pologne	nd	2 %	66 %	12 190	0,3
Hongrie	3 %	5 %	37 %	177 135	18,1

Sources : La proportion de nés à l'étrangers en 2007 et 2017 provient d'International Migration Outlook (OECD 2018). La part d'étranger hors UE en 2017 et le nombre de réfugiés proviennent d'Eurostat (Tables *migr\_asyappctza* et *migr\_pop3ctb*, extraites le 23/10/2018).

Le graphique 1 montre qu'en 2015, l'Europe a reçu 1,5 million de demandes de statut de réfugié. Ce pic représente le double de celui de 1992 au plus fort de la crise des réfugiés qui a suivi la chute du Mur de Berlin et la désintégration de la Yougoslavie.

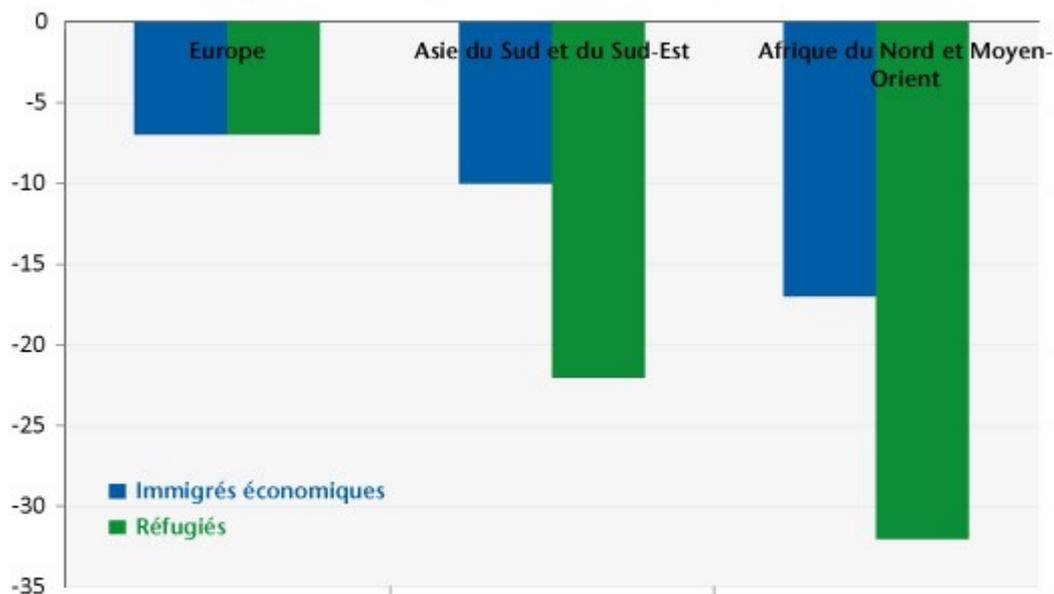
**Graphique 1. Demandes d'asile dans l'UE depuis 2010 par pays d'origine**



Source : Données Eurostat sur les dépôts de demande d'asile dans l'Union européenne (Table *migr\_asyappctza* extraite le 23/10/2018).

Bien avant la vague récente de réfugiés, de nombreuses études ont identifié que d'imposantes barrières ralentissaient l'intégration économique des immigrants, en particulier des réfugiés sur le marché du travail. Le graphique 2, reproduisant des estimations de Dustmann et al. (2017) à partir de l'Enquête européenne de 2008 sur les forces de travail, montre que les taux d'emploi des immigrants économiques d'origine non-européenne sont de 10 à 15 points inférieurs à ceux des natifs [2]. Pour les réfugiés des mêmes origines, l'écart avec les natifs est deux fois plus large jusqu'à atteindre 30 points.

Graphique 2. Écart ajusté de taux d'emploi avec les natifs



Source : Calculs de Dustmann *et al.* (2017) à partir de données de l'Enquête européenne 2008 sur les forces de travail. L'échantillon utilisé pour l'estimation comprend les individus entre 25 et 64 ans. Les écarts sont ajustés pour les différences d'âge (8 groupes), de genre et d'éducation (3 groupes) avec un modèle de régression linéaire.

Comment expliquer que les réfugiés aient beaucoup moins de chance que les immigrants économiques d'être employés ? Une première explication se situe dans l'origine de la décision de migration. Les individus ne décident pas d'immigrer par hasard. La migration se prépare. Lorsqu'elle est coûteuse et s'appuie sur des motifs économiques, une prédiction simple de l'analyse économique des migrations est que ceux qui migrent sont sélectionnés positivement, c'est-à-dire que ce sont les mieux préparés et les plus capables de réussir au sein de leur population d'origine qui tentent leur chance à l'étranger (Borjas, 1987).

Or, par définition, la migration des réfugiés ne répond pas à des motifs économiques. Elle est subie afin d'échapper à l'insécurité physique et s'effectue dans l'urgence. Ces différences dans l'origine de la migration impliquent que les immigrants économiques sont mieux préparés. Dès leur arrivée, les immigrants économiques maîtrisent plus souvent la langue du pays d'accueil que les réfugiés. Ils sont guidés par des réseaux de solidarité nationale formés de compatriotes déjà installés dans le pays d'accueil qui facilitent leur recherche

de travail et d'emploi. Chez les plus éduqués, les immigrants économiques ont des professions d'origine les plus facilement transposables dans le pays d'accueil, et ils sont plus souvent médecins et ingénieurs. Au contraire, les réfugiés sont plus souvent d'anciens fonctionnaires ou juristes spécialisés dans le droit de leur pays d'origine dont la valeur des connaissances est faible dans le pays d'accueil (Chiswick, Lee et Miller 2005).

Mais une autre caractéristique importante des réfugiés suggère qu'ils ont des incitations à rattraper leur retard. Les réfugiés fuyant les persécutions, la possibilité d'une migration de retour dans le pays d'origine est incertaine et n'est généralement pas possible à court ou moyen terme. Si l'insertion initiale des réfugiés pâtit de leur absence de préparation, leur horizon temporel est plus long que celui des immigrants économiques, ce qui les pousse à nouer des relations de long terme avec des membres du pays hôte et à investir dans du capital humain valorisable sur le marché du travail du pays d'accueil. Au fur et à mesure de leur séjour, les réfugiés se familiarisent avec leur pays d'accueil et alors que le travail qu'ils offrent devient plus semblable à celui des natifs, les écarts sur le marché du travail s'amenuisent progressivement. Conformément à ces prédictions, Dustmann *et al.* (2017) montrent que les écarts de taux d'emploi entre les natifs et les réfugiés sont résorbés au bout de 20 ans de durée de séjour. De même, Cortes (2004) constate qu'aux États-Unis, si les réfugiés partent de plus bas, ils accumulent plus rapidement des connaissances et rattrapent le plus souvent les migrants économiques.

Bien sûr, même si la distinction entre migrant économique et réfugié est utile, elle est souvent trop simple par rapport à la réalité et la frontière entre les migrants économiques et réfugiés n'est pas toujours claire. En cas de guerre, l'insécurité physique s'accroît en même temps que l'économie d'un pays s'effondre. Alors que la plupart des réfugiés ne

quittent pas les pays limitrophes, les motivations de ceux qui gagnent les pays occidentaux peuvent être multiples. Leur décision de migration combine vraisemblablement à la fois des considérations économiques et des motifs de sûreté. On parle de « migration mixte » ou « mélangée » pour désigner ces situations où la décision de migration s'appuie autant sur des facteurs économiques que des risques de violence (Van Hear, Brubaker, et Bessa, 2009). Dans ce cas, la capacité des réfugiés à s'assimiler peut être proche de celle des migrants économiques.

Pour en savoir plus : [Gregory Verdugo, « L'Europe au défi de la nouvelle immigration » in OFCE, L'économie européenne 2019, Paris, Editions La Découverte, pp. 99-112.](#)

[1] La notion d'immigré est statistique et non administrative. Elle se définit par le fait d'être né de nationalité étrangère à l'étranger. Pour offrir des données harmonisées entre pays, Eurostat et l'OCDE diffusent le nombre d'habitants nés à l'étranger, notion qui va au-delà du statut d'immigré car elle inclut les nationaux nés à l'étranger.

[2] Ces écarts sont ajustés par un modèle statistique prenant en compte les différences d'âge et de niveau d'éducation des immigrants par rapport aux natifs. En pratique, les écarts ajustés sont très proches de ceux non-ajustés.

## Références

Borjas George, 1987, « Self-Selection and the Earnings of Immigrants », *The American Economic Review*, vol. 77, n° 4, pp. 531-53.

Chiswick Barry R., Yew Liang Lee et Paul W. Miller, 2005, « A Longitudinal Analysis of Immigrant Occupational Mobility: A

Test of the Immigrant Assimilation Hypothesis1 », *International Migration Review*, vol. 39, n° 2, pp. 332-53.

Cortes Kalena E., 2004, « Are Refugees Different from Economic Immigrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86, n° 2, pp. 465-80.

Dustmann Christian, Francesco Fasani, Tommaso Frattini, Luigi Minale et Uta Schönberg, 2017, « On the Economics and Politics of Refugee Migration », *Economic Policy*, vol. 32, n° 91, pp. 497-550.

OECD, 2018, « International Migration Outlook 2018 », Text. 2018.

Van Hear Nicholas, Rebecca Brubaker et Thais Bessa, 2009, « Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration », *MPRA Paper*, n° 1.

---

# Retour de la taxe carbone : Les options en présence

par Audrey Berry et [Éloi Laurent](#)

Le « grand débat national », décidé et organisé par le pouvoir exécutif, va connaître son épilogue dans les prochaines semaines. Engendré par la révolte des « gilets jaunes » contre l'iniquité fiscale, il était logique qu'il suscite une réflexion sur la réforme de la fiscalité carbone, suspendue en décembre 2018, qui se trouve au point d'intersection exact entre les [deux thèmes les plus débattus en ligne par les](#)

[Français](#) : « la transition écologique » et « la fiscalité et les dépenses publiques ».

Nous ajoutons aujourd’hui une dimension supplémentaire à ce débat en proposant d’instituer pour 2020 une [contribution climat anti-précarité énergétique](#). C’est l’occasion d’éclairer pour les citoyens et les décideurs certaines des options de réforme en présence, avant, éventuellement, de trancher. Le Tableau 1 présente les caractéristiques des quatre propositions les plus abouties et détaillées présentées ces dernières semaines, dont la nôtre (il en existe bien d’autres).

**Tableau 1. Quatre propositions pour un retour de la taxe carbone**

	Trajectoire de prix	Redistribution des revenus		Lutte contre la précarité énergétique	Cadre européen (SEQE)
		Part des revenus redistribués en 2020	Modalités de redistribution aux ménages		
<b>CAE</b>	55 euros la tonne en 2020	12 % (recettes additionnelles des ménages du passage de 44,6 euros à 55 euros)	Prime aux 8 premiers déciles en fonction du revenu et du lieu de vie (de 310 € à 60 € pour une taxe à 86,20 €/tCO <sub>2</sub> )	Dispositifs d’aide à la conversion des équipements les plus polluants, ciblés sur les ménages les plus vulnérables, moduler temporairement la trajectoire de relèvement de la TICPE	Instauration d’un prix plancher du carbone au niveau européen
<b>Terra Nova/I4CE</b>	55 euros la tonne en 2020	De 9 % à 13 % (50 % à 70% des recettes additionnelles du passage de 44,6 euros à 55 euros)	Prime (comprenant le chèque énergie) aux 5 premiers déciles en fonction du revenu (271 € à 54 € pour une taxe à 55 €/tCO <sub>2</sub> )	Élargissement du rôle des Caisses d’Allocations Familiales (CAF)	Instauration d’un prix plancher du CO <sub>2</sub> pour le secteur électrique
<b>IDDRI</b>	Pas d’augmentation en 2020	50 %	Prime (comprenant le chèque énergie) aux 6 premiers déciles en fonction du revenu et de la composition du ménage (410 € à 140 € pour une taxe à 44,60 €/tCO <sub>2</sub> ), ou aux 3 premiers déciles en fonction de la composition du ménage (538 €),	Soutien au service local d’intervention pour la maîtrise de l’énergie (SLIME)	Instauration d’un prix minimum de vente aux enchères des quotas d’émission ou contribution complémentaire sur le prix du CO <sub>2</sub>
<b>Berry-Laurent</b>	55 euros la tonne en 2020	25 % (17 % pour la prime climat + 8 % pour le chèque énergie élargi)	Prime climat aux 6 premiers déciles en fonction du revenu, de la composition du ménage et du lieu de vie (242 € à 42 € pour une taxe à 55 €/tCO <sub>2</sub> ) et Chèque énergie élargi aux 3 premiers déciles (313 € à 101 €)	75 % des recettes restantes de la « contribution climat anti-précarité énergétique » affectées à la lutte contre la précarité énergétique logement et mobilité	Supprimer les exemptions des entreprises non soumises au SEQE et réduire les exemptions de celles qui le sont à hauteur de l’écart de signal prix entre la fiscalité carbone nationale et le marché du carbone européen

Sources : [CAE](#), [Terra Nova/I4CE](#), [IDDRI](#), [Berry-Laurent](#).

Les quatre propositions convergent clairement sur la nécessité de la justice sociale, dont elles font toutes à la fois un objectif en soi et la condition essentielle de l’acceptabilité politique d’une éventuelle nouvelle fiscalité carbone. Nous proposons d’aller plus loin dans cette logique, dans la perspective d’une véritable [transition sociale-écologique](#), en

affectant l'essentiel des revenus de la taxe carbone à la lutte contre la précarité énergétique. Plus précisément, notre proposition serait indolore pour les ménages modestes et accélérerait la rénovation énergétique des logements ainsi que le développement d'alternatives de mobilité durable accessibles à tous.

Nous proposons également, plus largement, de définir et de considérer quatre critères de réussite de la fiscalité carbone (efficacité écologique, justice sociale, conformité juridique et acceptabilité politique) en liant notamment les critères d'efficacité écologique et de conformité juridique, pour tirer pleinement les leçons des trois échecs passés de la fiscalité carbone en France (2001, 2010 et 2018).

Le gouvernement est désormais en possession de nombreuses options, précises et praticables, pour réintroduire un signal-prix dans le système fiscal français et tenir ainsi les engagements climatiques qu'il s'est lui-même donné tout en garantissant la justice sociale.

Une autre possibilité existe : celle de ne rien tenter, au nom de la prudence politique. Les modalités de cette option sont déjà connues : injustice sociale et inefficacité écologique. En matière de politique climatique, comme l'a montré il y a près de 15 ans le Rapport Stern, le coût de l'inaction est très supérieur à celui de l'action.