



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Le Fonds Spinelli : un pacte européen pour les compétences

L'Europe contribuera fortement à la prospérité et à l'équité de nos sociétés si elle parvient à favoriser les investissements de long terme dans le capital humain. C'est en aidant de façon directe et visible les citoyens qu'elle pourra espérer reconquérir les cœurs. Cette note propose la mise en place d'un système de prêts communautaire pour financer la formation professionnelle, avec quatre publics cibles : les personnes en situation de chômage et les jeunes sans diplôme ; les étudiants déjà engagés dans l'enseignement supérieur, pour une année d'étude supplémentaire ; les salariés et les indépendants qui souhaitent se reconverter ; enfin les réfugiés afin de favoriser leur insertion sur le marché du travail.

Le « Fonds Spinelli » créé pour porter le dispositif emprunterait sur les marchés financiers afin d'accorder ces prêts directement aux citoyens. Les formations cibleraient les métiers en tension et les compétences spécifiques recherchées par les entreprises, dont la liste serait établie par pays. Le contenu et le programme des formations seraient définis et révisés régulièrement sur la base des meilleures pratiques pédagogiques. Enfin, le remboursement serait conditionnel au fait que le bénéficiaire accède à un emploi correctement rémunéré.

Déployé en permanence dans toute l'Union européenne, le dispositif apporterait un soutien à la croissance et à la justice sociale. Mais le Fonds Spinelli – ainsi baptisé en hommage au résistant italien Altiero Spinelli, un des pères de la construction européenne – serait également un excellent instrument de stabilisation conjoncturelle pour la zone euro. Les États membres pourraient décider d'augmenter substantiellement l'offre de formation dans un pays frappé par un ralentissement économique sévère : cette injection de fonds publics dans une économie en crise contribuerait à la stabiliser à court terme, tout en améliorant le capital humain pour accroître le potentiel de croissance à moyen et long termes. D'une façon générale, en contribuant à la convergence macroéconomique des pays, un tel mécanisme renforcerait la stabilité de la monnaie unique.



Vincent Aussilloux
Boris Le Hir
Hadrien Leclerc

département Économie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Après dix années de crise, l'Union européenne (UE) est confrontée dans tous les États membres à une montée de la défiance, y compris au sein de ceux qui ont rebondi le plus vite et où le chômage est aujourd'hui à des niveaux faibles. Soixante ans après le traité de Rome, une part croissante de la population du continent se sent laissée pour compte et ne croit plus à la promesse européenne de lendemains meilleurs. Cela s'est notamment traduit dans les urnes par la progression des partis eurosceptiques et par le vote britannique en faveur du Brexit.

Dans ce contexte, les États membres vont s'engager dans un cycle de négociations pour le nouveau budget européen, qui couvrira les années à partir de 2021. Dans un climat politique déjà tendu, ces négociations seront d'autant plus délicates qu'elles devront intégrer la sortie du Royaume-Uni, aujourd'hui contributeur net au budget de l'Union. Avec un budget de 155 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2020 (soit 0,98 % du PIB), l'UE finance des politiques de qualité – en matière d'innovation, d'environnement, d'emploi ou de développement – mais qui demeurent peu connues du grand public. L'exécutif européen reste aujourd'hui trop identifié par les populations à un rôle ingrat de « père la rigueur » que lui impose sa responsabilité de gardien des Traités. Restaurer la confiance en l'Europe suppose sinon un changement d'orientation, du moins la mise en place de politiques publiques nouvelles, plus concrètes, afin que les citoyens perçoivent plus clairement ce que l'Europe leur apporte dans leur vie de tous les jours.

Cependant, rendre mieux perceptible l'action de l'UE n'est pas chose aisée. En effet, elle intervient le plus souvent en cofinçant les actions des États et des régions. C'est conforme au principe de subsidiarité, dès lors qu'une structure administrative locale ou nationale est mieux à même de mettre en œuvre efficacement l'action publique, mais du coup les citoyens perçoivent mal le rôle joué par le niveau européen dans les politiques dont ils bénéficient. La Politique agricole commune ou le programme européen pour la recherche sont deux exceptions, mais qui touchent des publics relativement restreints. Le programme Erasmus est sans doute l'exemple de réussite le plus emblématique sur ce plan : en favorisant la mobilité et les échanges culturels en Europe, ce programme crée un lien fort et durable entre l'UE et les étudiants qui en bénéficient. C'est de cet exemple qu'il faut s'inspirer : les politiques publiques européennes doivent désormais instaurer un lien direct entre le citoyen et l'échelon européen, tout en restant ciblées dans des domaines où cet échelon est le plus approprié.

L'éducation et la formation sont un domaine où le besoin d'accroître collectivement nos investissements est incontestable. Dans un monde soumis à une vive concurrence internationale et à la transformation numérique, les emplois d'aujourd'hui et encore plus ceux de demain requièrent des individus toujours mieux formés pour favoriser l'innovation et augmenter la compétitivité tant en termes de coût que de qualité des produits. Plus généralement, un rehaussement du niveau d'éducation contribue au bien-être collectif et améliore le fonctionnement de nos sociétés. Or, le développement d'une économie et d'une société de la connaissance génère des externalités positives qui justifient un soutien public au niveau le plus global.

UN PROGRAMME EUROPÉEN DE PRÊTS INDIVIDUELS POUR SE FORMER

Un dispositif accessible à tous mais ciblé et optimisé

Pour rapprocher l'Europe des citoyens, l'UE pourrait accorder des prêts individuels à quiconque désire se former pour améliorer ses perspectives de carrière professionnelle. Concrètement, ce programme d'octroi de prêts viserait au premier chef quatre types de publics :

- les personnes en situation de chômage et les jeunes sans diplôme, qui se verraient financer une période de formation ou d'apprentissage de neuf mois à une année ;
- les étudiants déjà engagés dans l'enseignement supérieur, qui désirent financer une année supplémentaire d'étude ;
- les salariés et les indépendants qui souhaitent se former pour changer de carrière ou accéder à un emploi plus qualifié ;
- les réfugiés, qui ont besoin d'acquérir des compétences facilitant leur entrée sur le marché du travail.

Les formations accessibles cibleraient notamment des compétences de base, dont le manque fait obstacle à l'employabilité de certaines personnes. Rappelons que 20 % de la population active en Europe a un faible niveau de compétence dans le domaine de l'écrit et des chiffres, et que 25 % n'a pas les compétences nécessaires pour un usage effectif des outils numériques courants selon l'enquête PIAAC de l'OCDE. La maîtrise des codes sociaux et des relations interpersonnelles devrait également être prise en compte, dans la mesure où son défaut est également souvent un obstacle au recrutement. Enfin, les formations devraient cibler les métiers en tension et les compétences spécifiques recherchées par les entreprises : ouvriers spécialisés, codage informatique, gestion de mégadonnées, etc.



Cette liste de métiers et de compétences les plus recherchés serait établie pays par pays, afin de coller au plus près des besoins nationaux et locaux. Les besoins de formation correspondants seraient réévalués en continu, en mettant en réseau au niveau européen les institutions nationales chargées de suivre l'évolution de l'adéquation des emplois et des compétences. L'action de ces institutions serait rendue plus efficace par l'échange de bonnes pratiques et par la mutualisation des outils et des méthodes.

Le contenu et le programme des formations seraient également établis et révisés régulièrement en répondant à un cahier des charges précis, fondé sur les meilleures pratiques pédagogiques, tout en utilisant les possibilités offertes par la transformation digitale de la formation¹. Les entreprises seraient fortement impliquées dans la définition de ces formations, puisque l'objectif est de déboucher sur l'emploi. Les formations dispensées le seraient par des organismes sélectionnés *via* un appel à projet européen renouvelé régulièrement dans chacun des pays de l'Union.

Les compétences acquises grâce à ce financement européen seraient sanctionnées par un examen établi et organisé au niveau européen. La reconnaissance des formations dispensées et la validité européenne des diplômes obtenus en renforceront l'attractivité pour les bénéficiaires et favoriseront la mobilité des travailleurs au sein de l'Union.

Un mécanisme de financement original et incitatif

L'Union européenne financerait ces formations non pas par le biais de dépenses budgétaires mais par des prêts individuels, dont le remboursement resterait conditionnel au fait que le bénéficiaire accède ensuite à un emploi correctement rémunéré. En outre, le versement des fonds à l'organisme dispensateur de la formation interviendrait à la condition que le bénéficiaire réussisse l'examen final. Ce mécanisme présente plusieurs avantages.

En premier lieu, les organismes de formation seraient incités à sélectionner à l'entrée des individus motivés et à même d'obtenir le diplôme, car c'est à cette condition qu'ils seraient remboursés du coût de la formation dispensée.

En deuxième lieu, le dispositif sélectionnerait des individus à la fois motivés et *a priori* convaincus de l'utilité des formations proposées, puisqu'ils auront à en supporter le coût si celles-ci leur permettent de s'insérer dans de bonnes conditions sur le marché du travail. Ces dispositions évitent en particulier que des individus déjà correctement qualifiés se portent candidats, dans la mesure où

ils préféreront accéder directement à l'emploi plutôt que de passer par une nouvelle formation si celle-ci n'améliore par leurs perspectives de carrière.

Grâce au jeu vertueux de ce double système d'incitations, les individus qui bénéficieront du programme seront ceux auxquels la formation sera la plus bénéfique (c'est-à-dire ceux ayant le niveau de qualification le plus faible au départ ou avec la qualification la moins adaptée aux emplois disponibles) et qui en même temps auront le plus de chances de la réussir.

En troisième lieu, le fait que le remboursement demeure conditionnel à l'insertion dans l'emploi permet de lever certaines inhibitions de la part d'individus adverses au risque, qui auraient besoin de formation, mais craindraient de se retrouver endettés sans pouvoir faire face à leurs échéances de remboursement. On évite aussi que des individus qui auraient choisi de se former ne se trouvent dans une situation financière trop difficile dans le cas où, à l'issue de cette formation, ils n'accéderaient pas pour autant à l'emploi.

Enfin, en quatrième lieu, le choix de passer par un système de prêt conditionnel permet un effet de levier important, car le coût net en termes de dépenses publiques serait réduit pour le budget européen. D'autant plus réduit que l'on pourrait imaginer, de surcroît, qu'en cas de non-remboursement par l'individu bénéficiaire, une forme de garantie, partielle ou totale, soit appelée auprès de l'État membre auquel il appartient (pour plus de détails sur ce point, voir *infra*).

Concrètement, le système à mettre en place pourrait prendre pour modèle le Fonds européen d'investissement (FEI)². Un fonds européen pour la formation, dénommé par exemple le Fonds Spinelli en mémoire d'Altiero Spinelli, l'un des pères fondateurs du projet européen, serait créé. Il emprunterait sur les marchés financiers en émettant des obligations, à la manière de la Banque européenne d'investissement (BEI), afin de financer des prêts à la formation. Contrairement à la pratique courante de la plupart des dispositifs européens existants, le Fonds accorderait directement le prêt aux citoyens plutôt que de passer par des intermédiaires financiers locaux. Les bénéficiaires pourraient lui être adressés par les agences nationales de l'emploi, par les entreprises, par les institutions en charge de l'orientation des jeunes ou encore par des organismes de formation. Le Fonds Spinelli vérifierait *ex ante* que l'individu n'a pas déjà accumulé trop de dettes, de manière à ne pas risquer de provoquer une situation de surendettement personnel.

1. IGAS (2017), *La transformation digitale de la formation professionnelle continue*, rapport, mars.

2. Le FEI dont la BEI est l'actionnaire principal offre des lignes de crédit et des garanties aux institutions financières pour favoriser le financement des PME.

Ce type de financement, original, pallierait les défaillances du marché des prêts-formation, en offrant notamment la possibilité à des personnes sans capital financier ou social d'obtenir un financement pour se former et ainsi changer leur trajectoire de vie.

Remboursement et autres modalités de fonctionnement

Le remboursement du prêt interviendrait par la suite, sous la forme d'un prélèvement de 20 % sur la part des revenus d'activité dépassant un montant donné. Le seuil de revenu déclenchant le remboursement pourrait être défini par pays, pour correspondre à un même standard de niveau de vie, par exemple le niveau d'un salaire minimum à temps plein. Le bénéficiaire de la formation ne rembourserait rien durant les périodes où ses revenus d'activité resteraient inférieurs au salaire minimum, mais pour tout euro gagné au-delà, il rembourserait 20 centimes.

Si la personne a accumulé dans son pays des droits à formation (par exemple sur le Compte personnel de formation en France), ou si elle est éligible à des aides nationales, ces droits pourraient être versés directement au Fonds Spinelli par l'autorité nationale une fois la formation effectuée, donc venir en déduction des sommes à rembourser par l'individu.

Outre le coût de la formation, le Fonds Spinelli pourrait également dispenser des fonds pour octroyer à l'individu une prestation monétaire mensuelle additionnelle, pendant la durée de la formation. Néanmoins, cette prestation n'aurait pas vocation à se substituer aux aides sociales en vigueur dans chacun des pays : si les États membres le souhaitent, elle pourrait avoir un caractère différentiel vis-à-vis de celles-ci, et elle resterait de toute façon optionnelle.

Comme certains individus ne seront pas en capacité de rembourser tout ou partie de la somme empruntée au cours de leur vie professionnelle post-formation, le Fonds Spinelli devra disposer d'un volant de fonds propres, rechargeable au fil des ans. Tout ou partie de cette somme pourrait provenir de l'actuel Fonds social européen (FSE). Pour un taux de défaut supposé égal à 15 %, une prise en charge par le FSE à hauteur de 10 % de son budget annuel, soit de l'ordre de 1,1 milliard d'euros, le Fonds Spinelli pourrait financer la formation de 600 000 personnes par an dans toute l'UE³. Si l'effet de levier – soit le montant de prêts accordés rapporté aux fonds propres – est jugé insuffisant, on peut aussi imaginer pour l'augmenter que l'État d'origine octroie *ex ante* une garantie partielle sur les fonds empruntés. Par exemple, si la garantie offerte par l'État membre couvre deux tiers du taux de défaut, alors

pour la même dépense communautaire le nombre de personnes formées dans l'UE s'élèverait à 1,8 million par an.

C'est l'administration collectant l'impôt sur le revenu dans le pays de résidence qui serait chargée de prélever les traites de remboursement sur les revenus d'activité du bénéficiaire. Cela garantirait à la fois le recouvrement et un niveau très faible de coûts administratifs de gestion. En cas de mobilité du bénéficiaire dans un autre pays de l'UE, l'administration fiscale de son nouveau pays de résidence serait chargée du recouvrement, ce qui limiterait là encore le risque de non-remboursement. Une personne quittant le territoire de l'UE resterait redevable de la somme, avec un échéancier adapté à ses revenus et contractualisé avec son pays d'origine.

UNE CONTRIBUTION À LA STABILISATION MACROÉCONOMIQUE DE LA ZONE EURO

Favoriser la convergence des économies

Suite à la crise financière de 2008-2009 et à la rechute de 2010-2012, la zone euro a été réformée en profondeur avec la rénovation du Pacte de stabilité et de croissance, la création du Mécanisme européen de stabilité, le lancement de l'Union bancaire et de l'Union des marchés de capitaux. L'objectif était de corriger les défauts de l'architecture de la zone euro que la crise avait douloureusement révélés. Pour autant, les causes profondes de la mauvaise gestion de la crise financière, qui a entraîné par la suite la crise de l'euro, n'ont été à ce jour que partiellement et insuffisamment corrigées. C'est le cas, en particulier, de l'absence de pilotage macroéconomique de la zone euro, qui s'est traduite par un resserrement budgétaire trop précoce et en ordre dispersé mené par les États membres lorsque le spectre de la crise financière s'est éloigné. C'est ce manque de coordination qui a provoqué la rechute de la zone euro dans la récession, précipitant le Portugal et l'Espagne au bord du défaut de paiement, tout en conduisant la Grèce au défaut partiel⁴. Les conséquences en ont été dramatiques : plusieurs millions de chômeurs supplémentaires et des centaines de milliards d'euros de dettes publiques additionnelles, qui pèsent dorénavant sur la majorité des économies de la zone euro. Cet excès de dettes publiques rend aujourd'hui plus difficile la finalisation de l'Union bancaire, dont les différentes composantes ont pourtant été décidées en commun par les États membres et qu'ils ont eux-mêmes jugée indispensable à la pérennité de la monnaie unique. Il constitue plus généralement un obstacle majeur pour établir à moyen terme un

3. En supposant une clé de répartition des formations financées fondée sur la part de chaque pays dans le niveau de chômage de l'UE.

4. Mahfouz S. et Pisani-Ferry J. (2016), *À qui la faute ?*, Paris, Fayard, novembre.



modèle d'architecture cohérent et stable pour la zone euro⁵.

Dans une union monétaire, même en supposant que ne survienne jamais une période de crise aiguë pendant laquelle un pays membre trop endetté perd l'accès au marché obligataire, une capacité budgétaire commune – telle que la dessine le Fonds Spinelli – pourrait être très utile pour deux raisons⁶.

En premier lieu, elle pourrait favoriser la convergence des économies. Pour l'ensemble de l'Union européenne, ce rôle de convergence est rempli par les fonds structurels et par les projets financés par la Banque européenne d'investissement. Ce besoin de convergence est encore plus fort au sein de la zone euro, car des divergences persistantes de niveau de compétitivité entre pays en union monétaire ne peuvent se régler par des ajustements sur les taux de change, si bien qu'elles créent un risque de dislocation à terme, en l'absence de transferts permanents similaires à ceux qui existent entre régions d'un même pays. Le Fonds Spinelli présenté dans cette note peut constituer un mécanisme complémentaire de convergence macroéconomique et contribuer ainsi à renforcer la stabilité de la monnaie unique. Si on veut lui donner une plus grande ampleur au sein de la zone euro, une possibilité consiste à accroître la part garantie par les pays de la zone aux prêts conditionnels accordés par le Fonds, de façon à obtenir un plus grand effet de levier.

Créer un instrument de stabilisation en cas de crise

En second lieu, une capacité budgétaire commune permettrait de doter la zone euro d'un instrument de stabilisation conjoncturelle. Une telle capacité budgétaire vise à limiter l'ampleur des cycles économiques nationaux et à en juguler le coût pour les finances publiques. Correctement pensée, elle peut contribuer à réduire les dettes publiques de chaque pays et par conséquent de l'ensemble de la zone, y compris en tenant compte du coût du budget commun mobilisé.

En effet, en cas de récession affectant la zone, chaque pays cherche à limiter l'envolée de ses dépenses publiques dès lors qu'il sait qu'il devra ensuite faire face seul aux conséquences du gonflement de sa dette. Pour cette raison, les États membres se retrouvent collectivement dans une situation classique de « dilemme du pri-

sonnier »⁷ : l'intérêt propre de chaque pays est de ne pas laisser filer ses dépenses publiques tout en profitant de la relance budgétaire des autres, alors que l'intérêt collectif exigerait de laisser jouer pleinement pour tous les stabilisateurs économiques afin d'éviter que la crise ne s'approfondisse, au risque de creuser encore plus les déficits et la dette de chacun⁸.

Pour mettre en place un instrument de stabilisation conjoncturelle pour l'ensemble de la zone euro, la proposition la plus fréquemment discutée est aujourd'hui celle consistant à instaurer une assurance-chômage européenne en s'inspirant de ce qui existe aux États-Unis. Le niveau fédéral intervient en soutien aux dispositifs d'assurance-chômage en vigueur dans chaque État américain. Ce mécanisme, qui a déclenché des dépenses publiques additionnelles équivalentes à 0,5 % de PIB en 2009 et 2010⁹, a joué un rôle clé pour limiter l'ampleur de la crise outre-Atlantique et accélérer le retour de la croissance. Un tel mécanisme, s'il était mis en œuvre en zone euro, présenterait les bonnes caractéristiques pour contrer une récession, car il permettrait d'augmenter les dépenses dans un pays se trouvant en phase basse de cycle en ciblant les individus les plus fragilisés par cette situation conjoncturelle¹⁰. La discussion entre États membres pour progresser dans cette voie bute cependant sur le fait qu'une large partie des opinions publiques des pays où le taux de chômage est aujourd'hui faible est persuadée qu'un tel système conduirait à des transferts permanents entre pays à leur détriment¹¹.

D'autres propositions se sont centrées sur un mécanisme de protection des investissements publics, qui sont souvent sabrés en cas de récession. La difficulté est que cela permettrait de protéger des dépenses déjà programmées, mais non de les accroître rapidement en cas de choc conjoncturel. Sans compter que, dans beaucoup de pays, les investissements publics sont réalisés en grande majorité par les pouvoirs publics locaux ou régionaux, avec une difficulté de fait à coordonner la relance.

Là encore, le Fonds Spinelli constituerait un excellent vecteur pour munir la zone euro d'un instrument de stabilisation conjoncturelle. En effet, en cas de ralentissement économique sévère dans un pays, les États membres pourraient décider d'accroître les financements du Fonds Spinelli à destination des résidents de ce pays, afin d'y augmenter substantiellement l'offre de formation. Finan-

5. Aussilloux V., Cases M., Gouardo C. et Lenglard F. (2017), « Comment assurer la résorption des dettes publiques en zone euro ? », *La Note d'analyse*, n° 62, France Stratégie, octobre.

6. Aussilloux V. et Gouardo C. (2016), « Quelle architecture pour la zone euro ? », *Note Actions critiques 2017-2027*, France Stratégie, décembre.

7. Situation où l'optimisation de l'intérêt collectif est possible si l'ensemble des acteurs coopèrent mais où l'incertitude quant au comportement coopératif de tous pousse les acteurs à ne pas coopérer.

8. Pisani-Ferry J. (2015), « Rebalancing the governance of the euro area », *Document de travail*, n° 2015-02, France Stratégie, mai.

9. Albrizio S., Berganza J. C. et Kataryniuk I. (2017), « Federal unemployment insurance in the United States », *Economic Bulletin*, n° 2-2017, Banco de España, mai.

10. Dolls M. (2016), « Chances and risks of a European unemployment benefit scheme », *ZEW Policy Brief*, n° 7, octobre.

11. Même si des dispositions existent pour éteindre ce risque ; voir notamment une revue très complète de la littérature et des propositions sur ce sujet dans *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS e-book 2017.

cer des formations en période de crise permettrait à la fois d'injecter des fonds publics dans l'économie pour contribuer à la stabiliser à court terme, tout en améliorant le capital humain pour accroître le potentiel de croissance à moyen et long termes.

Outre les quatre types de publics usuellement visés (étudiants, personnes peu ou pas diplômées sans emploi, salariés et indépendants en reconversion, et réfugiés), les fonds mobilisés pourraient également bénéficier à des salariés d'entreprises qui font face à un excès temporaire de main-d'œuvre, du fait de l'assèchement de leurs carnets de commande lié au ralentissement conjoncturel. Ce volet fonctionnerait ainsi à la manière du « Kurzarbeit » : ces accords défensifs de maintien dans l'emploi utilisés largement en Allemagne durant la crise prévoient un dispositif de chômage partiel couplé à un programme de formation pour les salariés en surplus temporaire au sein de l'entreprise, et financé pour partie par la collectivité.

Déclenchement et reflux du dispositif

La montée en puissance du Fonds Spinelli, pour stabiliser une économie en plein ralentissement, pourrait s'effectuer rapidement, en quelques mois seulement, tout simplement parce que le mécanisme aurait déjà été mis en place et serait opérationnel avant même que survienne la crise. C'est un avantage décisif par rapport à d'autres actions de relance, qui prennent plus de temps à être mises en œuvre sur le terrain. L'offre de formation pourrait être accrue très rapidement en renforçant la charge des enseignants déjà en place et en mobilisant sur des plages horaires amplifiées les locaux et les équipements utilisés. Elle pourrait être encore élargie en recourant à de nouveaux organismes de formation ou en recrutant de nouveaux formateurs. La location de locaux et d'équipements supplémentaires permettrait inversement de réduire facilement la voilure, une fois la reprise de l'économie enclenchée.

L'accroissement des financements à destination d'un pays affecté par un retournement conjoncturel à la baisse peut s'envisager de manière automatique, par exemple dès lors que le PIB d'un pays européen recule pendant deux trimestres sur une période d'un an. Alternativement, il pourrait être déclenché par une décision du Conseil des ministres européens sur recommandation de la Commission européenne au vu de la situation critique traversée par un ou plusieurs pays. Cette proposition donne un caractère concret au fonds d'urgence ou « rainy day fund » évoqué par la Commission européenne dans son document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire¹².

En outre, le déclenchement d'un dispositif d'urgence au bénéfice d'un pays en difficulté pourrait se faire dans des conditions où le coût pour les finances publiques resterait quasi exclusivement porté *in fine* par ce même pays. Il suffit pour cela de décider que ce pays se porte entièrement garant des prêts accordés à ses résidents pour se former. De la sorte, il assumerait les défauts de paiement de ceux qui ne se réinséreraient pas de façon satisfaisante sur le marché du travail, mais cette charge n'interviendrait qu'à distance, c'est-à-dire plusieurs années plus tard, une fois avérée l'incapacité de certains individus à rembourser leur dette. La garantie solidaire des autres États n'interviendrait que dans le cas extrême où le pays serait dans l'impossibilité de faire face à ses obligations vis-à-vis du Fonds. Avec un tel mécanisme de remboursement, un apport minimal de fonds propres de la part des États et leur garantie, le Fonds pourrait se financer sur les marchés au meilleur taux d'intérêt et ainsi en faire bénéficier les individus qui se forment, sans peser à court terme sur la dette publique des États membres.

Tentative de chiffrage

Afin d'illustrer les effets à attendre du recours au Fonds Spinelli d'un point de vue macroéconomique, on retient les hypothèses suivantes dans le cas d'une économie représentative de la zone euro¹³ : un coût de formation de 14 000 euros par an et par personne (soit la moyenne aujourd'hui pour une formation dans l'enseignement supérieur en France), qui serait ajusté en fonction des standards de pouvoir d'achat dans chaque pays.

Dans une période de récession similaire à celle de 2008-2009, le Fonds Spinelli pourrait financer une formation pour un maximum de 2,5 % de la population active simultanément, soit l'équivalent en France de 750 000 personnes. On suppose également qu'une formation d'une durée de neuf mois permettrait d'améliorer la productivité des bénéficiaires de près de 8 % en moyenne. Sous ces hypothèses, l'impulsion budgétaire donnée serait de près d'un demi-point de PIB au plus fort de son déploiement. Un tel supplément de dépenses ne pèserait pas sur le budget de l'État, tout en contribuant significativement à la stabilisation du pays.

Les simulations économiques montrent que l'intervention du Fonds permet d'amortir de manière non négligeable l'ampleur de la récession économique. Pendant la crise, le taux de chômage est mécaniquement réduit du fait de la mise en formation d'une partie des personnes sans emploi, mais il est également diminué jusqu'à un demi-point supplémentaire par un effet de relance keynésienne. Au total, le Fonds Spinelli permet de réduire le taux de chômage

12. Commission européenne (2017), *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, mai.

13. Les simulations macroéconomiques ont été réalisées à l'aide d'un modèle d'équilibre général à dynamique stochastique. Les principaux mécanismes économiques sont représentés dans une maquette calibrée avec des caractéristiques proches de celles de la France. Pour plus de détails sur les hypothèses et la simulation macroéconomiques, voir Aussilloux V., Le Hir B., Leclerc H. et Vermandel G. (2017), « Étude d'impact du Fonds Spinelli par un modèle DSGE », *Document de travail*, n° 2017-11, France Stratégie, novembre.

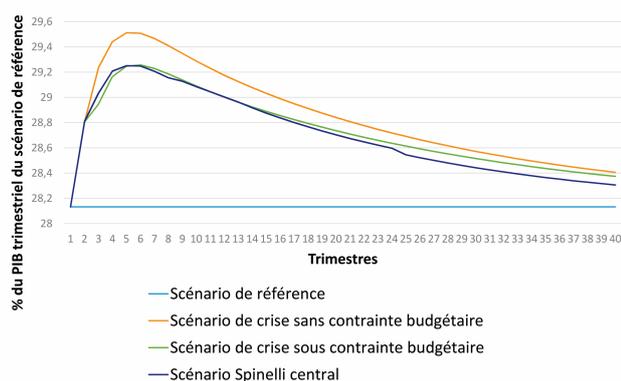
d'environ 3 points au plus fort de son action et de l'ordre de 1,5 point en moyenne sur une période de trois ans suivant la crise. Sur la période d'activité du fonds (deux ans et demi), 1,6 million de personnes en bénéficieraient en supposant que la formation dure neuf mois en moyenne. Le surcroît annuel moyen d'activité serait de 0,3 point de PIB sur les trois premières années et de 0,07 point sur les sept années suivantes. La situation financière du pays ressortirait également améliorée puisque, à l'horizon de dix ans, la dette serait plus faible de 0,4 point de PIB.

En cas de crise et de forte contrainte budgétaire, le Fonds Spinelli pourrait également prendre en charge une allocation de vie afin de permettre au bénéficiaire de subvenir à ses besoins durant la formation. Cette aide pourrait venir se substituer en partie aux allocations nationales auxquelles l'individu aurait droit et serait remboursée ensuite

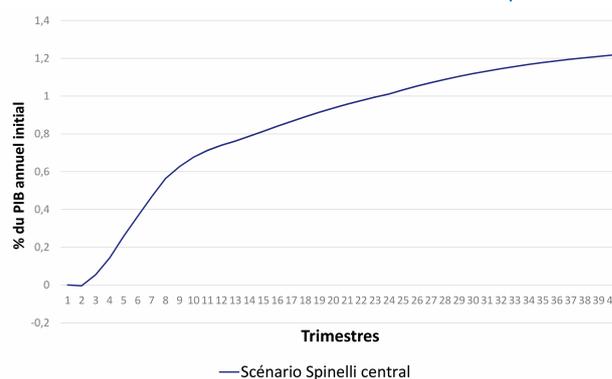
par l'État d'origine au Fonds Spinelli une fois le pays sorti de la période de turbulences. En supposant une allocation de vie de 800 euros par mois, éventuellement complétée par le système d'assurance chômage national si l'individu bénéficie de droits supérieurs, l'impulsion budgétaire atteindrait près de 0,8 % au total, dans le cas où le pays serait contraint par le plafond des 3 % de déficit public. Ce mécanisme d'aide temporaire au niveau européen permettrait ainsi au pays de passer le plus dur de la crise tout en évitant de couper dans d'autres dépenses, en particulier d'investissement, pour respecter une trajectoire de finances publiques conforme aux traités européens. Dans ce cas, le surcroît annuel moyen d'activité sur trois ans serait de près de 0,4 point de PIB et de 0,1 point sur les sept années suivantes, avec une dette en recul de 0,7 % au bout d'un an et de 0,1 % au bout de dix ans.

Impacts macroéconomiques du Fonds Spinelli sur le pays qui en bénéficierait

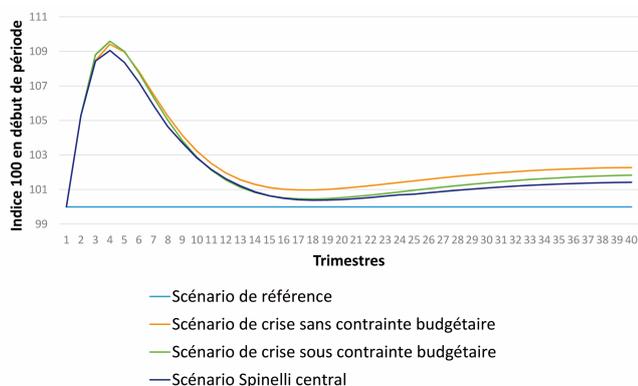
Dépenses publiques totales*



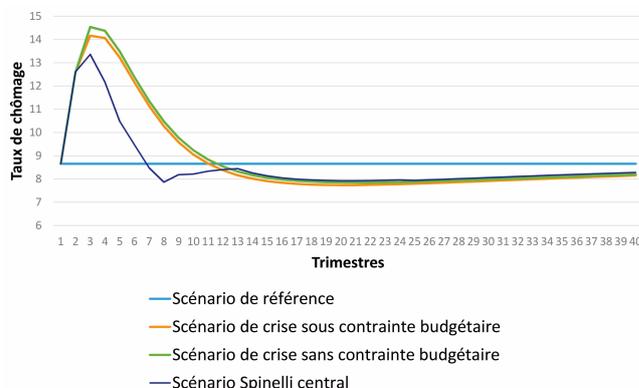
Gains de PIB cumulés Écart au scénario sans mobilisation du Fonds Spinelli



Ratio dette sur PIB



Évolution du taux de chômage (en pourcentage)



(*) Dépenses publiques totales hors prestations sociales en espèces sauf indemnités chômage.

Source : France Stratégie, document de travail Aussilloux, Le Hir, Leclerc et Vermandel (2017)

Tableau – Effets macroéconomiques du Fonds Spinelli
(en pourcentage du PIB du scénario tendanciel)

	Scénario central		
	1 an	3 ans	10 ans
Dépenses cumulées du Fonds Spinelli ¹	0,1	0,7	0,7
Gains de PIB cumulés ¹	0,1	0,8	1,2
Dépenses publiques ²	0,0	0,0	-0,1
Dettes de l'État ²	-0,5	0,1	-0,4

1. Montant cumulé non actualisé en pourcentage du PIB initial.

2. En écart de pourcentage du PIB effectif.

Note de lecture : tous les chiffres correspondent à l'écart entre la trajectoire de l'économie avec et sans l'activation du Fonds Spinelli. Les deux premières lignes présentent les effets cumulés sur la période. Les deux dernières lignes présentent l'écart à date.

Source : France Stratégie, document de travail Aussilloux, Le Hir, Leclerc et Vermandel (2017)

CONCLUSION

Le Fonds Spinelli tel qu'exposé dans cette note doit s'envisager comme un mécanisme à deux étages. Le premier étage serait permanent et à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne. Il viserait à renforcer le potentiel de croissance et contribuerait à la convergence des économies européennes. Le deuxième étage s'apparenterait à un outil budgétaire de régulation conjoncturelle pour la zone euro. Il viserait à accroître l'investissement dans la formation professionnelle en période de récession, exerçant ainsi un rôle d'amortisseur du cycle économique.

Le Fonds Spinelli peut être conçu sans transferts financiers entre États membres. Il peut aussi comporter une part subventionnée, financée par le budget européen. Il est simple à mettre en œuvre. Enfin et surtout, il interviendrait très directement dans la vie quotidienne des citoyens européens, en leur ouvrant des perspectives d'amélioration de leurs revenus et de leur vie professionnelle.

Mots clés : Union européenne, compétences, budget européen, formation professionnelle, employabilité, zone euro.

Directeur de la publication : **Michel Yahiel**, commissaire général, directeur de la rédaction : **Fabrice Lenglard**, commissaire général adjoint ;
secrétaires de rédaction : **Olivier de Broca**, **Sylvie Chasseloup** ; impression : **France Stratégie** ; dépôt légal : **novembre 2017 - N° ISSN 2556-6059** ;
contact presse : **Jean-Michel Roullé**, directeur du service Édition-Communication-Événements – 01 42 75 61 37 – jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS FRANCE STRATÉGIE



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.