

Union européenne

Les grandes orientations de politique économique et d'emploi : quelles inflexions ?

Antoine MATH

Comment les recommandations relatives aux politiques économiques et du marché du travail émanant des institutions européennes, et en particulier de la Commission et du Conseil, prennent-elles en compte les évolutions de la situation économique ? Les grandes orientations de politique économique (GOPE) sont appropriées pour tenter de répondre à cette question. Cet instrument politique a été institué par le traité de Maastricht en vue d'une intention louable : une meilleure coordination des politiques économiques des Etats (article 99 du traité CE). Les GOPE prennent la forme d'une procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques nationales. Elles couvrent non seulement les politiques macroéconomiques mais également les politiques dites structurelles. Toutes ces politiques dites structurelles – et particu-

lièrement les processus européens en matière d'emploi – sont subordonnés aux GOPE de par le traité ¹. Le Conseil européen n'a cessé de réaffirmer fortement cette prééminence institutionnelle des GOPE qui vaut pour toutes les politiques sociales. Les processus, désormais appelés « méthode ouverte de coordination » depuis le Conseil de Lisbonne de mars 2000, qui se mettent en place dans d'autres domaines comme la lutte contre l'exclusion sociale ou les retraites sont aussi subordonnés aux GOPE ². Notre choix des GOPE pour examiner les inflexions européennes se justifie également parce que les performances en matière d'emploi ne sont évidemment pas la résultante des seules politiques dites structurelles du marché du travail mais aussi des choix de politiques macroéconomiques (politiques monétaires, budgétaires et de salaires).

1. « Les Etats membres, par le biais de leur politiques de l'emploi, contribuent à [la stratégie européenne pour l'emploi] d'une manière compatible avec les [GOPE] » (article 126 du traité CE). Les lignes directrices pour l'emploi adoptées chaque année doivent également être « compatibles avec les [GOPE] » (article 128).

2. Voir De la Porte C. (2002), « The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection », in Gabaglio E. & Hoffmann R., *European Trade Union Yearbook 2001*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.339-363.

Des évolutions attendues

Le poids du niveau européen varie fortement selon les domaines. Si les GOPE pèsent de façon croissante sur les politiques budgétaires nationales (voir encadré), elles agissent moins sur les politiques dites structurelles des marchés des biens, des services, des capitaux et du travail. La réalité de l'impact de ces dernières orientations sur les politiques nationales reste encore sujette à discussion, au même titre que les recommandations prises dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi¹. Dans tous les cas, on peut s'attendre à ce que ces orientations relatives à des politiques considérées comme structurelles soient relativement constantes. D'où d'ailleurs le paradoxe à émettre des recommandations chaque année pour des réformes dites structurelles, que ce soit dans le cadre des GOPE ou de la stratégie européenne pour l'emploi². Les évolutions de ces recommandations devraient être très lentes, sauf improbables changements radicaux de cadre d'interprétation et de choix politiques. Il devrait en aller différemment des orientations de politique économique (finances publiques, salaires) qui devraient davantage varier en fonction de la situation économique et sociale.

Divers éléments se sont modifiés au cours du temps et ont pu infléchir les GOPE au cours des dernières années : le rééquilibrage décidé au Conseil de Lisbonne au niveau de la procédure d'élabo-

ration des GOPE (voir encadré), l'attention portée à la question de la qualité de l'emploi après Lisbonne (*cf. infra*), l'amélioration constatée en matière d'emploi après plusieurs années de croissance soutenue (le taux d'emploi a augmenté de plus de 3 points et le taux de chômage a baissé de près de 3 points entre 1997 et 2001) puis le retournement économique en 2001 et la remontée du taux de chômage dans l'UE depuis la mi-2001³.

L'instauration lors du sommet de Cologne de juin 1999 d'un « dialogue macroéconomique », sous l'impulsion d'Oskar Lafontaine ministre des Finances de l'Allemagne qui détenait la présidence européenne, est un changement qui aurait également pu conduire à infléchir le contenu des GOPE. L'idée était de mettre en place un processus plus coopératif destiné à permettre une meilleure coordination, et surtout une coordination plus équilibrée entre les différents volets de la politique économique. Le « dialogue » devait s'opérer entre la Banque centrale européenne, les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux, respectivement responsables de la politique monétaire, des politiques budgétaires et des conditions de salaires et de travail. Les réticences conduiront à vider le projet d'Oskar Lafontaine de sa substance. Le processus de Cologne a finalement accouché de simples rencontres bi-annuelles purement formelles et des échanges de vue ne débouchant pas sur une réelle co-

1. C. De la Porte et P. Pochet P. (eds), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2002.

2. Le Conseil européen de Barcelone (mars 2002) a exprimé sa volonté de changer la fréquence des recommandations. Il souhaite « rationaliser les processus » en mettant « l'accent sur la mise en œuvre plutôt que sur l'élaboration chaque année de lignes directrices » et en « synchronis[ant] les calendriers relatifs » aux GOPE et au paquet emploi.

3. Voir la contribution de Michel Husson dans cette livraison de la *Chronique Internationale de l'IRES*.

Encadré 1

**Les grandes orientations de politique économique (GOPE) :
une emprise croissante sur les politiques budgétaires**

Chaque année, la Commission, ou plus précisément sa direction générale des affaires économiques et financières, propose de nouvelles recommandations en vue des GOPE. Ces recommandations sont aussi accompagnées d'un rapport sur la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente. Le Conseil Ecofin statue ensuite à la majorité qualifiée sur le projet puis, après avoir reçu l'approbation du Conseil européen, adopte les GOPE proprement dites, aux alentours du mois de juin. Ces dernières constituent donc pour le Conseil Ecofin un moyen puissant pour imposer ses orientations sur toutes les politiques. Certains ont vu dans le Conseil de Lisbonne de mars 2000 l'ambition de rétablir les équilibres entre les différents intérêts en présence, jusque là considérés par trop à l'avantage du conseil Ecofin. Une consultation des autres formations du Conseil, en particulier du Conseil emploi et politique sociale, a ainsi été instituée dans la procédure préalable à l'adoption des GOPE. Mais, le pouvoir et le rôle de coordination ou de mise en cohérence des GOPE ont été accrus lors du Conseil de Lisbonne. En outre, ceux qui tiennent la plume, c'est-à-dire la DG ECFIN au sein de la Commission puis le Conseil Ecofin qui adopte le texte, décident toujours du contenu des orientations politiques ce que montre Anne Dufresne dans une analyse de la nouvelle procédure et de sa mise en œuvre concrète après Lisbonne ¹.

Les premières GOPE ont été adoptées à la fin 1993. Mais c'est à partir de 1998 qu'elles vont voir leur rôle s'accroître avec la mise en place du pacte de stabilité et de croissance venu prolonger la rigueur budgétaire des critères de Maastricht, avec la perspective de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et avec le besoin de mieux coordonner les politiques économiques dans le nouveau cadre de l'Union monétaire.

Sur les finances publiques, les GOPE ont toujours été particulièrement restrictives. L'orthodoxie budgétaire n'est certes pas nouvelle au niveau européen, il n'est qu'à se rappeler des critères de Maastricht avant l'euro. Mais désormais les orientations ne portent plus seulement sur les soldes budgétaires à travers le pacte de stabilité, mais aussi sur le volume des dépenses publiques et même sur ses composantes à un niveau qui devient de plus en plus fin. Les GOPE adoptées lors du Conseil Ecofin de juin 2002 sont révélatrices à cet égard. Ce qui est aussi nouveau, c'est qu'aux orientations générales, ont été ajoutées à partir de 1999 des orientations plus normatives et spécifiques par pays. Formulées de façon de plus en plus directe, elles exercent avec les procédures de suivi du pacte de stabilité une emprise croissante sur les Etats. « Les politiques budgétaires apparaissent excessivement contraintes par les règles européennes, pacte de stabilité et GOPE, pourtant présentées comme devant faciliter leur coordination » ².

Les contraintes ont clairement émergé à l'occasion de la remontrance faite à l'Irlande en février 2001, de la procédure d' « avertissement préventif » lancée par la Commission en janvier 2002 à l'encontre de l'Allemagne et du Portugal ³, des injonctions régulièrement adressées à d'autres pays comme la France ou l'Italie et, plus généralement, avec l'attention croissante portée dans le débat pu-

• • •

• • •

blic aux pressions communautaires en matière de finances publiques. Si les Etats conservent légalement toute compétence dans le domaine des politiques budgétaires nationales, ces dernières « sont toutes quasiment réduites à l'impuissance » en raison des « règles [imposées] dans le cadre de l'Union monétaire pour assurer la discipline (Pacte de stabilité et de croissance) ou au nom d'une meilleure coordination (GOPE) »⁴. Leurs marges de manœuvre ne sont pas tant réduites en raison de contraintes formelles (dispositions légales, incitations ou pénalisations financières) mais en raison de la portée politique et médiatique des recommandations, et de l'intériorisation de ces contraintes par les décideurs. Les Etats ne peuvent plus agir sans avoir à rendre des comptes sur la base d'engagements qu'eux-mêmes, ou plutôt leurs ministres des Finances, ont pris. Ils risquent d'être publiquement mis sur la sellette devant leur opinion publique. Les pressions en matière de politique économique sont davantage relayées et constituent en retour pour les décideurs nationaux une ressource utile pour légitimer des réformes difficiles, à peu de frais et au nom des contraintes et de la construction européennes. Paradoxalement, les contraintes du niveau européen sur les politiques budgétaires nationales apparaissent à la fois excessives sans pour autant être en mesure de conduire à une coordination adéquate de ces politiques.

1. A. Dufresne (2001), « Les grandes orientations de politiques (économiques ?) : un tournant institutionnel, quels changements substantiels ? », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n°3-2001.

2. J. Creel, T. Latreille, J. Le Cacheux (2002), « Le pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », in *Mondialisation et Europe*, n° hors série de la *Revue de l'OFCE*.

3. Sur proposition de la Commission, le Conseil Ecofin peut prononcer à la majorité qualifiée un avertissement à l'encontre d'un pays dont les finances publiques ne sont plus en conformité avec les GOPE et cet avertissement est rendu public. Si aucune procédure n'est encore arrivée à terme, la simple menace publique par la Commission de mettre en œuvre la procédure exerce une pression sur l'Etat pour qu'il infléchisse ses politiques, ou au moins, pour qu'il s'y conforme l'année suivante. Une telle menace a d'ailleurs aussi valeur d'exemple pour les autres Etats.

4. J. Creel, T. Latreille, J. Le Cacheux (2002), *op. cit.*

ordination¹.

Notre étude des GOPE porte sur la période allant de 1998, date à partir de laquelle elles se mettent en place dans leur forme actuelle et prennent de l'ampleur, à 2002. Elle est complétée, pour chaque année, par les recommandations pour les GOPE proposées par la Commission. Les GOPE finalement adoptées par le conseil Ecofin reprennent certes quasiment l'intégralité des propositions de la Commission - les textes sont repris à l'identique - mais, chaque fois que des recommanda-

tions diffèrent, il s'avère que le Conseil a gommé les prescriptions trop fortes de la Commission. Les rapports d'évaluation effectués chaque année par la Commission pour la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente sont également éclairants car ils sont à la base de nouvelles propositions et servent à les justifier. Enfin, l'examen fait aussi référence aux principaux engagements en matière d'emploi pris lors des conclusions des Conseils européens successifs ainsi qu'aux développements intervenus dans

1. A. Dufresne (2002), « Le rêve d'Oskar Lafontaine : une occasion pour la coordination des politiques économiques ? » in C. Degryse, P. Pochet, *Bilan social de l'union européenne 2001*, Institut Syndical Européen, Observatoire social européen, SALTSA, Bruxelles.

le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi¹. Les recommandations des GOPE et celles du rapport conjoint sur l'emploi se distinguaient encore sur certains points jusqu'en 2000². Les processus étaient dissociés et le décalage de six mois entre les deux textes laissait une certaine autonomie au processus sur l'emploi par rapport aux GOPE. Mais depuis, le nouveau processus d'élaboration des GOPE institué en 2000 (*cf.* encadré) et le choix de mettre en « cohérence » les processus structurels (Luxembourg, Cardiff, Cologne, etc.) sous la coupe des GOPE et de faire du nouveau Conseil européen de printemps un moment clef ont eu pour effet d'unifier les recommandations. Il importe de présenter le cadre d'interprétation sur lequel reposent les GOPE.

Le cadre d'analyse économique sous-jacent aux GOPE

En 1998, au lendemain du sommet de Luxembourg sur l'emploi, à la veille de la monnaie unique et de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission a explicité ce que devraient être les GOPE à l'avenir, et leur rôle dans un texte intitulé « Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM – réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998 »³. Ce texte important présente le cadre d'analyse justifiant le contenu des recommandations politiques de la Commission reprises de façon relativement constante dans les GOPE des années suivantes. Pour favoriser la croissance et l'emploi, la Commission propose d'agir sur deux leviers, les politi-

ques macroéconomiques d'une part, les réformes structurelles d'autre part.

Des politiques budgétaires et salariales restrictives sous le contrôle de la BCE

Selon ce document, une meilleure coordination des politiques économiques et le bon dosage du *policy mix* doit reposer sur trois volets :

1. une politique monétaire sous la seule responsabilité de la BCE et dont l'objet est de maintenir la stabilité des prix ;

2. des politiques budgétaires restrictives dites « d'assainissement des finances publiques », considérées comme « indispensables à l'obtention d'une croissance durable et non inflationniste et d'un niveau élevé d'emploi ». Dans ce cadre, il importe de réorienter les dépenses publiques en maîtrisant certaines dépenses (retraites, santé, subventions passives aux chômeurs) et en donnant la priorité aux activités productives (investissement en infrastructure et en capital humain et politiques actives d'emploi). Il convient aussi « d'alléger les impôts et les cotisations sociales, tout en rendant le système d'imposition plus favorable à l'emploi » ;

3. des politiques de modération salariale « compatibles avec la stabilité des prix », avec des hausses des salaires réels inférieurs à la productivité pour « tenir compte de la nécessité d'accroître la rentabilité ». « La modération salariale (et la rentabilité accrue qui en découle) peut réduire sensiblement le taux de substitution capital/travail et accroît les chances de

1. A partir des analyses de l'Observatoire social européen.

2. A. Dufresne (2000), *Quels sont les éléments de plans nationaux d'action pour l'emploi (PAN) repris dans les grandes orientations de politique économique ?*, Observatoire social européen, Bruxelles (<http://www.ose.be/fr>).

3. Communication du 25 février 1998, COM(1998) 103 final.

connaître une croissance plus forte tirée par l'investissement ». Les politiques monétaires et de change de la BCE constitueront à cet égard « des incitations à la discipline salariale » puisqu'elles « ne pourront plus cautionner des hausses salariales irresponsables et inadaptées ». Il convient aussi de revoir les modes de formation des salaires et de permettre des évolutions salariales différenciées entre régions et secteurs pour tenir compte des écarts de productivité. En outre, avec l'euro et la « transparence accrue des niveaux de salaires entre Etats membres », « il convient d'éviter l'imitation salariale » c'est-à-dire la tentation pour « les salariés [des pays à faible niveau de rémunération] de revendiquer les mêmes revendications que dans les autres pays ».

Il s'agit clairement d'une politique économique destinée à favoriser l'offre, sans alternative possible et semblant exclure toute action différenciée selon la conjoncture. Les déséquilibres ne peuvent venir d'une insuffisance de la demande : les dépenses publiques y sont perçues essentiellement comme des charges qu'il convient de diminuer car elles pèsent sur la croissance et l'emploi ; la feuille de paie joue contre l'emploi. Cette grille d'analyse est restée la même dans les GOPE de 1998 à 2002. Une telle vision qui s'oppose à toute possibilité de soutenir l'activité par des hausses de salaires et des dépenses publiques – ou tout simplement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques – est plus difficile à justifier quand la croissance économique est faible. En période de ralentissement, une politique pro-cyclique de rigueur budgétaire et de modération salariale comprime la demande et risque d'amplifier la récession. C'est sans doute ce qui explique que la Commission se soit obstinée à nier le ralentissement économique

de 2001. Ainsi, les GOPE adoptées en juin 2001 refusaient d'admettre la dégradation de la situation économique constatée depuis plusieurs mois. Elles reconnaissaient certes un « environnement économique extérieur moins favorable », mais sans que cela n'impose une inflexion des politiques du fait d'un « maintien global de la dynamique de croissance dans la zone euro ». Elles prédisaient « une croissance économique relativement solide » pour 2001-2002. Les recommandations de la Commission d'avril 2002, reprises dans les GOPE adoptées en juin 2002, admettent finalement que « l'économie de l'UE s'est caractérisée en 2001 par un ralentissement brutal et inattendu » pour aussitôt ajouter que « l'activité économique redémarre » et donc, implicitement, qu'il est toujours exclu de soutenir cette dernière.

Politiques « structurelles » : libérer les marchés

Le second volet des préconisations du texte de 1998 consiste à « intensifier les réformes structurelles » pour « améliorer le fonctionnement des marchés de produits et de services et des marchés du travail ». Dans cette vision, les politiques macroéconomiques ne sont pas prévues pour soutenir l'activité économique. Pour « garantir une réduction sensible et durable du chômage », seules peuvent être efficaces les réformes structurelles consistant à « supprimer définitivement les obstacles économiques à la croissance » et « améliorer la flexibilité des économies ».

Sur les marchés des produits et des services, cette orientation doit se traduire par un renforcement de la concurrence. Des « efforts de déréglementation sont nécessaires ». Il convient de lever « les obstacles structurels », les « limitations »

ORIENTATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE ET D'EMPLOI

et autres « barrières à l'entrée des marchés », notamment dans des secteurs comme l'énergie, les télécommunications, le transport, les services financiers, le commerce, les services sociaux ou de proximité.

Sur les « marchés de l'emploi », il convient, dans le cadre des politiques économiques définies plus haut en particulier de modération salariale et de baisse des dépenses publiques et de la fiscalité, d'augmenter le contenu de la croissance en emploi. Deux moyens sont théoriquement possibles : ralentir le processus de substitution du capital au travail ; réduire le temps de travail.

Comme la modération salariale ne peut suffire à ralentir la substitution capital/travail, une démarche complémentaire consiste à « élargir l'échelle des salaires vers le bas » en s'inspirant de l'expérience américaine afin de favoriser des « activités peu qualifiées à faible niveau de productivité qui se trouvent exclues du marché par des coûts salariaux trop élevés ». « Pour obtenir le résultat voulu, un élargissement de l'échelle des salaires vers le bas suppose une réduction d'environ 20 à 30 % du coût salarial des activités peu qualifiées. En outre, pour être efficace, une telle mesure nécessiterait une réduction équivalente des allocations de chômage et des prestations sociales, afin d'éliminer ce que l'on appelle le « piège de la pauvreté » ». La Commission admet que cette stratégie à l'américaine a toutefois l'inconvénient de créer des « catégories de pauvres bien qu'ayant un emploi » mais en ajoutant que ce problème pourrait être atténué au moyen d'un « crédit d'impôt sur les revenus salariaux » à l'image de l'*earning income tax credit* aux Etats-Unis.

La Commission semble préférer pour abaisser le coût salarial un autre moyen

qui n'aurait pas l'inconvénient de créer des travailleurs pauvres. Il s'agirait de « réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux », c'est-à-dire, « les cotisations de sécurité sociale » considérées non comme du salaire mais comme des « taxes ».

En revanche, une politique de réduction du temps de travail présente, selon la Commission, de sérieuses limites, en particulier car elle « peut avoir des conséquences préjudiciables pour les entreprises ». La Commission lui préfère une révision de la législation du travail et le développement du temps partiel et des nouvelles formes d'emploi.

Selon la vision de la Commission, les déséquilibres sur le marché du travail viennent donc essentiellement de rigidités qui s'opposent au libre fonctionnement du marché. Les recommandations des GOPE sur les politiques structurelles destinées à « dynamiser les marchés du travail » vont cependant intégrer très lentement d'autres éléments davantage mis en avant dans la Stratégie européenne et les lignes directrices pour l'emploi (capacité d'insertion professionnelle, formation, esprit d'entreprise, égalité hommes/femmes, etc.).

Structure des GOPE et orientations en matière d'emploi

Les GOPE contiennent des orientations générales et, depuis 1999, des orientations par pays.

Les orientations générales s'appuient, peu ou prou, sur la distinction entre politiques macroéconomiques, en distinguant politiques budgétaires et évolutions salariales, et politiques structurelles (marchés des produits, du travail, financiers), à quoi sont venus s'ajouter des thèmes telle que la promotion de l'esprit d'entreprise,

UNION EUROPEENNE

de l'économie de la connaissance ou du développement durable. Avec le temps, les préconisations se font de plus en plus pressantes notamment pour tout ce qui touche aux finances publiques.

Les orientations par pays, introduites en 1999, s'avèrent aussi de plus en plus précises et appuyées, et, avec le pacte de stabilité et de croissance, exercent une emprise croissante sur les Etats. Elles sont structurées en trois parties : politique budgétaire, marché du travail, marchés des produits et des capitaux ¹.

Dans les orientations générales, les appels à la modération salariale n'ont pas cessé depuis 1998. Il en va en particulier de l'insistance à tenir compte des écarts de productivité liés aux qualifications, aux aptitudes ou aux zones géographiques lors des négociations collectives et à favoriser la mobilité du travail. Une telle préconisation est justifiée dans les GOPE de 1999 par les différences de taux de chômage constatées au sein de plusieurs pays et dans les GOPE de 2002, par la coexistence de taux de chômage élevés et de pénuries d'emploi ². La modération salariale et la nécessité de revoir les systèmes de formation des salaires pour tenir compte des écarts de productivité se retrouvent aussi dans les orientations spécifiques adressées en 2002 à la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.

Les recommandations visant à limiter les dépenses publiques dans le but d'alléger la fiscalité, en particulier sur le travail, se caractérisent également par une forte continuité de 1998 à 2002. Les

GOPE, comme le rapport conjoint sur l'emploi, martèlent la nécessité de réduire la charge fiscale globale et plus particulièrement le coin fiscal sur les travailleurs les moins payés et/ou les moins qualifiés. Ces recommandations se retrouvent dans les orientations adressées spécifiquement en 2002 à la Belgique, au Danemark, à l'Allemagne, à la France, à l'Irlande, à l'Italie, aux Pays-Bas, à la Finlande et à la Suède. Dès 1999, les GOPE ont toutefois quelque peu complété ce leitmotiv par des demandes visant à préserver des moyens nécessaires pour les investissements en capital humain et autres politiques actives du marché du travail. Les recommandations insistent sur la nécessité de réorienter les dépenses dites passives, parmi lesquelles figurent les prestations de chômage ou les retraites, vers les bonnes dépenses dites actives ou productives.

Sur l'emploi, les GOPE reprennent également les objectifs chiffrés fixés par les Conseils européens de printemps. Le sommet européen de Lisbonne (mars 2000) a fixé comme objectif d'augmenter d'ici à 2010 le taux d'emploi moyen des 15-64 ans de l'Union européenne à 70 %, et à au moins 60 % pour les femmes. Le sommet de Stockholm (mars 2001) a fixé des objectifs intermédiaires pour 2005 : un taux d'emploi moyen de 67 % et, pour les femmes, de 57 %. Il a aussi fixé un taux d'emploi de 50 % pour 2010 pour les personnes de 55 à 64 ans. Le sommet de Barcelone (mars 2002) a fixé à 5 années le recul d'ici 2010 de l'âge moyen de cessation d'activité. En vue d'éliminer les

1. Pour des raisons de mode, cette dernière partie est intitulée « marché de produits et économie de la connaissance » dans les GOPE 2001 et « marchés de produits, esprit d'entreprise et économie du savoir » dans les GOPE 2002.

2. Selon les GOPE de 2002, les taux de chômage élevés de certaines catégories (jeunes, femmes, travailleurs âgés) s'expliqueraient aussi par un coût du travail excessif.

freins à la participation des femmes au marché du travail, un objectif a été également décidé en ce qui concerne la part des enfants en bas âge accueillis dans des « structures d'accueil » d'ici à 2010 : 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. Le Conseil est donc allé jusqu'à fixer des objectifs chiffrés très précis mais se rapportant seulement à la moyenne de l'UE et sans aller jusqu'à les désagréger par pays.

Les GOPE de 2002 considèrent que si la situation du marché du travail a continué à s'améliorer en 2001 en dépit du fort ralentissement économique, c'est grâce à la mise en œuvre des recommandations européennes : modération salariale et progrès entrepris en matière de réforme structurelle, «recours accru aux contrats de travail temporaire et à temps partiel [qui] a rendu les marchés du travail plus flexibles et plus inclusifs », réductions d'impôts et de charges sur les bas salaires et poids accru accordé aux mesures actives à la place des mesures passives. Les orientations générales insistent donc pour que les réformes structurelles destinées à « dynamiser les marchés du travail » ne se ralentissent pas. Ces orientations regroupées en six rubriques dans les GOPE 2002 sont présentées ci-dessous (leur formulation a été résumée). Entre parenthèse figure l'année à partir de laquelle ces mesures ont été proposées dans les orientations générales et nous avons indiqué les pays faisant l'objet de recommandations spécifiques dans les GOPE de 2002.

- Réformer la fiscalité et les prestations pour augmenter les incitations financières à l'emploi (1998) ; réduire les taux d'imposition en particulier pour les bas salaires (1998) ; réexaminer la rigueur de la gestion des prestations (ren-

forcer l'obligation de rechercher un emploi ou de suivre une formation) (1998) ; diminuer les incitations à la préretraite et inciter les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail (2001). Des recommandations visant à augmenter l'incitation au travail ou à réduire la fiscalité sont adressées en 2002 spécifiquement à des pays comme la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède.

- Renforcer les politiques actives pour l'emploi à la place des programmes passifs (1998) en ciblant les groupes les plus exposés (1998) et en modernisant les services d'aide à l'emploi (2002). Des orientations visant à améliorer les programmes d'activation sont adressées en 2002 spécifiquement à l'Allemagne, à l'Espagne, aux Pays-Bas, à la Finlande et à la Suède.

- Réduire les obstacles à la mobilité (1999) ; encourager la reconnaissance des qualifications (2000) ; faciliter les transferts des droits sociaux (2000) ; améliorer l'information sur les possibilités d'emploi (2001). La réduction des entraves à la mobilité est demandée dans les orientations spécifiques adressées à l'Espagne en 2002.

- Préserver l'aptitude à l'emploi par de la formation et du recyclage (1999). Des recommandations sont adressées en 2002 au Portugal et à la Grèce.

- Promouvoir une organisation du travail plus souple (1998) ; veiller à ce que toute réduction du temps de travail n'entraîne pas d'augmentation des coûts salariaux unitaires (1998) ; tenir compte des besoins futurs de main-d'œuvre (1999) ; examiner les réglementations des contrats de travail (réexaminer les législations instituant une protection de l'emploi rigide et le paiement d'indemnités de licenciement exagérément élevées) (2000). Des

UNION EUROPEENNE

orientations visant à assouplir l'organisation et la législation du travail en supprimant les rigidités ou en recherchant un « juste équilibre entre flexibilité et sécurité » sont adressées spécifiquement en 2002 à la Belgique, à l'Allemagne, à la Grèce, à l'Espagne, à la France, à l'Italie et au Portugal.

■ Supprimer les entraves à la participation des femmes (1999) ; encourager des politiques qui concilient vie professionnelle et vie familiale (1999) ; mettre en place des structures d'accueil des enfants en bas âge (2001) ; s'attaquer aux facteurs qui conduisent à des écarts salariaux entre hommes et femmes (2001). De telles orientations sont demandées en 2002 à la Belgique, à l'Allemagne, à l'Espagne, à l'Irlande, à l'Italie et au Luxembourg.

Une forte inertie et quelques inflexions

Les orientations tant générales que spécifiques par pays se caractérisent par une forte continuité entre 1998 et 2002, en particulier celles qui portent sur la modération salariale ou les réformes fiscales. Les mesures destinées à accroître les incitations financières de l'offre de travail et à abaisser le coût du travail pour stimuler la demande de travail sont également une priorité constante depuis 1998. Il en va de même des recommandations visant au renforcement des politiques actives ciblées sur les groupes les plus vulnérables – et en premier lieu les jeunes et les chômeurs de longue durée. Comme pour les recommandations et les lignes directrices adoptées dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, prédomine une grande stabilité des orientations dans le temps.

Des inflexions sont toutefois perceptibles. Les préoccupations relatives à la

mobilité géographique et professionnelle, aux exigences du marché du travail et au besoin de main d'œuvre sont de plus en plus présentes, reflétant probablement les craintes de tensions sur le marché du travail consécutives à la baisse du taux de chômage. Les GOPE accordent davantage d'attention à l'amélioration de l'« employabilité », en privilégiant toutefois l'augmentation des incitations financières à travailler plutôt que l'amélioration de la formation, et notamment de la formation tout au long de la vie, qui, avec l'économie de la connaissance et l'*e-learning*, font pourtant partie des mots d'ordre d'autres textes communautaires.

Les recommandations destinées à favoriser l'activité des femmes, des travailleurs âgés, voire d'autres catégories (handicapés, minorités) ont pris de l'importance au cours du temps. La grande nouveauté tant au niveau des GOPE que des lignes directrices pour l'emploi va être l'insistance croissante, très forte à partir de 2001, portée au thème du « vieillissement actif » et aux mesures destinées à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Cette orientation s'est concrétisée au Conseil européen de Stockholm (mars 2001) par un objectif de taux d'emploi moyen de 50 % à atteindre d'ici 2010 et au Conseil européen de Barcelone (mars 2002) par l'engagement à « chercher d'ici à 2010 à augmenter progressivement d'environ 5 ans l'âge moyen effectif auquel cesse dans l'Union européenne l'activité professionnelle ». Sachant que, durant la période de croissance entre 1998 et 2001, le taux d'emploi de cette catégorie a augmenté de 1,6 point en passant de 36,6 à 38,2 %, la perspective d'atteindre 50 % d'ici à 2010 apparaît très volontariste. L'accent est aussi mis sur les mesures destinées à favoriser l'activité

des mères, et en particulier sur le développement des modes de garde. Un consensus existe désormais sur la nécessité d'augmenter les structures d'accueil comme en attestent les objectifs chiffrés ambitieux décidés lors du Conseil de Barcelone. Cet objectif est d'autant plus notable que pour la première fois en matière d'emploi, il ne s'agit pas d'un engagement sur un résultat assez aléatoire (taux d'emploi, recul de l'âge moyen de cessation d'activité) mais d'un engagement directement lié à des moyens à mettre en œuvre.

Le principal changement intervenu lors des dernières années a été le thème de la qualité de l'emploi apparu en bonne place dans les GOPE de 2001 et qui a disparu depuis. Cette préoccupation visait à contrebalancer une approche trop centrée sur l'augmentation quantitative de l'emploi¹. Le sommet de Lisbonne puis le sommet de Nice (décembre 2000) ont mis l'accent sur la nécessité de créer davantage d'emplois mais aussi de meilleurs emplois (*more and better jobs*). Durant l'année 2001, les présidences suédoise et belge se sont efforcées avec difficulté de trouver un accord sur des indicateurs de qualité. Les indicateurs de revenu ont ainsi été écartés, semble-t-il en raison de la crainte de certains Etats d'être montrés du doigt sur les bas salaires et les travailleurs pauvres. La qualité de l'emploi a finalement été intégrée sous la forme d'un objectif transversal à l'ensemble de la stratégie européenne pour l'emploi. Il ne semble pas que cela conduise forcément à une meilleure prise en compte de la qualité de l'emploi, mais plutôt à sa dilution,

au moins dans un premier temps, puisque les présidences espagnole et danoise semblent tourner le dos à cette orientation. Ce revers est reflété par la disparition de la qualité de l'emploi dans les GOPE de juin 2002. La tonalité très libérale impulsée par la présidence espagnole semble avoir eu raison des velléités exprimées à Lisbonne.

Toutefois, alors même que les réformes structurelles préconisées ont justement pour objectif explicite d'augmenter le contenu en emploi de la croissance² notamment en encourageant l'emploi de travailleurs faiblement qualifiés, les GOPE de 2002 mettent pour la première fois parmi leurs quatre grandes priorités (les « défis majeurs ») la nécessité d'améliorer la productivité, considérée comme seule à même de préserver des niveaux de vie élevés dans la perspective d'une baisse de la part de la population en âge de travailler. On retrouve la contradiction bien connue entre des politiques de court terme, pourtant prises au moyen de réformes de fond (« structurelles »), pour lutter contre le chômage en augmentant le contenu en emploi de la croissance et une stratégie de recherche à moyen et long terme d'accroissement de la productivité. Pour ce dernier objectif, les réformes structurelles recommandées par les GOPE de 2002 portent sur les marchés du travail (investir dans la formation et l'éducation, améliorer la mobilité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre), sur les autres marchés (changer l'environnement réglementaire, encourager la concurrence, favoriser une meilleure intégration économique des marchés de produits

1. P. Pochet (2002), « Emploi, la dernière année avant le changement », in *Bilan social de l'Union européenne 2001*, *op. cit.*

2. Ce qui a d'ailleurs été atteint puisque la productivité a diminué d'un demi-point en moyenne dans l'Union européenne entre le début et la fin des années 1990.

UNION EUROPEENNE

comme les réseaux énergétiques et de communications, des services financiers et des marchés de capitaux) et sur les politiques commerciales (suivre une politique extérieure commune favorable à un commerce mondial ouvert, préconiser fermement le respect des règles de l'OMC).

Conclusion

Les orientations relatives aux politiques dites structurelles et destinées à « revitaliser les marchés du travail » restent pour l'essentiel les mêmes d'année en année. L'insistance se fait toutefois plus forte pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés et pour lever les obstacles au travail des femmes. La question de la qualité de l'emploi, qui avait fait une percée après Lisbonne, semble être passée à la trappe en 2002.

Les orientations portant sur les politiques économiques n'ont connu aucune inflexion en dépit du retournement de 2001 et des changements intervenus dans la situation de l'emploi. Les recommandations en matière de finances publiques ou d'évolution des salaires s'avèrent intangibles quelles que soient les évolutions conjoncturelles. Le manque de réactivité et de coordination des politiques économiques dans le cadre de l'UEM est d'ailleurs un problème souvent souligné¹. Les règles communautaires apparaissent très contraignantes pour les politiques budgétaires nationales même si, avec le ralentissement écono-

mique, les gouvernements vont probablement parvenir à repousser les engagements pris dans le cadre du Pacte de stabilité et des GOPE. Mais, respectées comme dans les années de forte croissance ou non, ces contraintes ne produisent pas pour autant une bonne coordination. Les contraintes doivent-elles pour autant être renforcées, de manière à devenir plus « crédibles » et à garantir une coordination plus réactive et plus effective ? On peut en douter. L'expérience depuis le début des années 1990 a montré que l'augmentation des contraintes européennes pesant sur les politiques budgétaires ne conduisait pas forcément à une coordination positive de ces politiques. Deux évolutions pourraient être plus efficaces : la coordination devrait reposer sur une plus forte légitimité, ce qui nécessiterait que les recommandations de *policy mix* entre politiques budgétaires, monétaires et de salaires s'élaborent entre des acteurs mis en position moins inégalitaire les uns vis-à-vis des autres et à travers des processus plus coopératifs, transparents et démocratiques ; et, ce qui est probablement lié, cette coordination pourrait s'opérer sur la base d'orientations différentes reflétant davantage la situation économique et les attentes sociales.

Sources :

Europa : <http://europa.eu.int>

Observatoire social européen :
<http://www.ose.be>

1. Voir *Mondialisation et Europe*, n° hors série de la Revue de l'OFCE, 2002.