

Europe

La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi

Michel HUSSON

Lancée en 1997, la stratégie européenne pour l'emploi arrive à un tournant. La Commission est en train de jeter les bases d'une nouvelle stratégie et d'une « gouvernance » des instruments de la politique de l'emploi.

Un bilan de la stratégie européenne de l'emploi (SEE)

Le Rapport conjoint sur l'emploi 2002, adopté par la Commission et le Conseil le 6 mars dernier, revient sur l'ensemble de la stratégie. Il souligne d'emblée que la SEE semble résister au retournement de conjoncture. Même avec une croissance réduite de moitié par rapport à 2001, « les résultats tant sur le front de l'emploi (+0,6 %) que du chômage (-0,6 %) ont continué, bien qu'à un moindre rythme, à s'améliorer ». Il est cependant difficile d'extrapoler cette résistance aux prochains semestres, si la conjoncture continue à s'enfoncer dans la morosité.

La SEE est-elle à même de faire face à toutes les dimensions de ce probable nouveau cycle ? Par rapport à cette interrogation légitime, le rapport se borne à mesurer le chemin qui reste à parcourir. En dépit « des progrès structurels sur le marché de l'emploi de l'Union européenne (UE),

d'importantes faiblesses caractérisent toujours les niveaux de chômage, les taux d'activité et d'emploi, les écarts entre les hommes et les femmes, la qualité de l'emploi, la croissance de la productivité et les disparités régionales ».

L'un des principaux points faibles soulignés porte sur le taux d'emploi des travailleurs âgés, pour lequel un objectif chiffré de 50 % avait été fixé. Sur plusieurs autres aspects, les plans d'action nationaux (PAN) prendraient mieux en compte les points essentiels de la SEE. Le rapport se félicite par exemple d'un progrès dans l'élaboration de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie. La qualité du dialogue social s'améliore elle aussi : « Dans une majorité d'Etats membres, les partenaires sociaux ont joué cette année un rôle plus marqué dans les PAN, même si peu de progrès ont été constatés dans leur propre processus d'application de la stratégie européenne pour l'emploi. Le dialogue social au niveau européen a donné naissance à nombre d'initiatives majeures ».

Cependant, le rapport dresse un bilan mitigé quant à ce qu'il est convenu d'appeler réformes structurelles du marché du travail. Ainsi, seuls quelques Etats membres ont mis en œuvre des réformes, « exhausti-

ves et favorables à l'emploi, des systèmes d'imposition et d'indemnisation, une attention insuffisante étant accordée à l'interaction de ces derniers. Des stratégies nationales de prolongation de la vie active font largement défaut : l'aptitude au travail et les mesures incitant les employeurs à recruter ou garder des travailleurs âgés sont abordées de façon inadéquate ». Un peu plus loin, le rapport note que la tendance à l'alourdissement de la fiscalité pesant sur le travail a été inversée, mais que cette charge reste en général élevée, même pour les plus bas salaires. De même, « les retombées sur l'emploi des cotisations sociales n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante ».

Démêler le structurel du conjoncturel

Ces notations contradictoires révèlent une ambiguïté fondamentale quant au partage entre structurel et conjoncturel. Il se trouve que la période de mise en œuvre de la SEE correspond pour l'essentiel (1997-2000) à une embellie conjoncturelle. Personne ne se risquant à attribuer la bonne conjoncture à la stratégie pour l'emploi, l'imputation des performances est source d'hésitations, voire de contradictions. Le passage suivant est par exemple difficile à interpréter : « La plupart des PAN ont accordé plus d'importance que les années précédentes aux actions réalisées au titre du pilier sur l'esprit d'entreprise, même si la croissance de l'emploi dans les petites entreprises ainsi que dans le secteur des services et du travail indépendant a pâti, en 2001, du ralentissement économique général ». Les actions en question étant supposées être des actions structurelles (faciliter l'enregistrement des sociétés, encourager le travail indépendant, développer une culture d'entreprise, etc.), leur évaluation

devrait donc être indépendante des fluctuations de la conjoncture.

On peut aussi s'interroger sur l'irréversibilité de certains résultats positifs attribués à la SEE. Le rapport observe ainsi une « approche plus équilibrée entre flexibilité et sécurité en matière d'emploi » et se félicite des « progrès évidents » qui ont été réalisés en ce qui concerne les taux d'emploi féminin. Mais on peut se demander si ces améliorations découlent de l'application réussie de la SEE ou résultent plutôt des effets spontanés d'une meilleure conjoncture. Dans le premier cas, on peut considérer qu'il s'agit d'acquis ; mais la seconde interprétation laisse ouverte la possibilité d'un retour en arrière avec la mauvaise conjoncture.

Un autre exemple, encore plus clair, de ces hésitations est fourni par ce commentaire : « Il semblerait qu'il faille encore davantage promouvoir les jeunes pousses (*start-ups*), notamment en améliorant leur accès aux capitaux ». Cette remarque ne prend aucunement en compte l'effet du retournement boursier qui a entraîné la disparition de la majorité des *start ups* qui avaient sans doute plus besoin de clients que de capitaux. Tout se passe comme si la « conjoncture » était une simple perturbation par rapport à une orientation fondamentalement saine et dont la seule faiblesse serait la lenteur de mise en œuvre.

« La route est droite »

La réorientation de la SEE se retrouve aussi au niveau des grandes orientations de politique économique (GOPE) et des lignes directrices. Comme le rapport conjoint, les GOPE 2003-2005 (grandes orientations des politiques économiques) tirent un bilan positif : « Le programme de Lisbonne s'est traduit par des réussites

notables », même si « beaucoup reste cependant à faire ». En outre, le ralentissement économique « dure plus longtemps que prévu et les perspectives sont assombries ». Il était donc intéressant de voir quelles seraient les inflexions données aux GOPE, devenues trisannuelles, face à ce nouvel environnement. Il n'y en a en réalité aucune.

Sur les politiques budgétaires, les GOPE réaffirment des objectifs qui semblent pourtant hors d'atteinte, en exhortant les Etats membres qui ne l'auraient pas fait à se fixer comme objectif « des positions budgétaires corrigées des variations conjoncturelles proches de l'équilibre ou excédentaires ». Les mesures doivent être prises pour réduire le déficit budgétaire d'au moins 0,5 % du PIB par an. A ce rythme-là, la France et l'Allemagne seront à l'équilibre dans six ou sept ans ! Ce point révèle une faiblesse particulière de la philosophie économique européenne qui n'a pas vraiment tiré les conséquences de l'impossibilité d'appliquer le pacte de stabilité (et de croissance).

Sur les salaires, les GOPE formulent un principe général assez flou en disant que leur évolution doit rester « compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité ». Mais le sens de ce précepte est aussitôt précisé : « En cas de rebond conjoncturel de la productivité ou de bouffée d'inflation liée aux prix du pétrole, l'évolution des salaires doit rester modérée pour permettre la reconstitution des marges bénéficiaires et contribuer ainsi à soutenir la croissance des investissements créateurs d'emploi ». C'est répéter à peu de choses près le « théorème de Schmidt » du début des années 80, selon lequel : « Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les em-

ploi d'après-demain ». Depuis, les profits se sont rétablis, mais l'investissement n'a pas suivi, et la hausse du chômage n'a jamais été durablement inversée. Là encore, les GOPE ne tirent donc aucun bilan de la période d'embellie, où la création de 10 millions d'emplois a coïncidé avec une progression de la masse salariale enfin en phase avec celle du PIB .

Pour renforcer « le potentiel de croissance de l'Europe », les GOPE mettent en avant « des réformes structurelles permettant aux marchés de fonctionner plus efficacement ». Sur ce point aussi, la nouvelle mouture des GOPE n'innove pas et recycle un discours bien rodé. Ainsi, pour accroître l'emploi, il faut « rendre le travail "rentable" » en rendant plus incitatifs « les systèmes de prélèvements et de prestations tout en rendant plus stricts les critères d'éligibilité aux prestations ». On ne sera pas non plus surpris d'apprendre qu'il faut « promouvoir une organisation du travail plus flexible et réexaminer les réglementations du marché du travail ».

Du côté des dépenses publiques, les GOPE présentent explicitement la « réforme des systèmes de retraite et de santé » comme un moyen d'œuvrer à la « réduction de la dette publique ». Il faut en particulier « supprimer les incitations à un retrait précoce du marché du travail » et réformer les systèmes de retraite « dans un sens encourageant des profils de carrière et d'emploi plus flexibles ».

On ne change donc pas une stratégie qui gagne et le retournement de conjoncture devient même un argument supplémentaire pour l'approfondir : « Face au ralentissement économique actuel, les Etats membres devraient intensifier les réformes structurelles, y compris sur les marchés du travail, afin de soutenir

l'adaptation au changement des travailleurs et des entreprises ». Cette position est bien résumée par Anna Diamantopoulou, commissaire chargée de l'emploi et des affaires sociales : « Nous devons persévérer malgré le climat économique défavorable ».

La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi et la « gouvernance économique »

Cette invitation à la persévérance n'exclut pas une redéfinition stratégique. Il existerait selon la Commission un « large consensus » sur les principaux éléments d'une nouvelle SEE efficace. Elle est conçue comme une stratégie à moyen terme, dont l'échéance est fixée à 2010, avec une évaluation à mi-parcours à 2006. Les trois grands objectifs d'une telle stratégie sont alors les suivants :

- accroissement des taux d'emploi et d'activité ;
- augmentation de la qualité et de la productivité au travail ;
- promotion d'un marché du travail favorisant l'insertion sociale.

Aucun de ces objectifs ne représente une innovation. La véritable nouveauté est plutôt institutionnelle. La nouvelle SEE est conçue comme l'instrument d'une gouvernance économique européenne, qui passe d'abord par une meilleure coordination des différents instruments (GOPE, lignes directrices, etc.). Cette année, pour la première fois, la Commission européenne a annoncé en même temps ses propositions pour les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), et les lignes directrices des politiques d'emploi. Pour Romano Prodi, le président de la Commission, « le paquet d'aujourd'hui constitue un premier pas vers une

gouvernance économique européenne, visant à renforcer l'intégration économique dans l'Union comme deuxième pilier de notre intégration monétaire ».

Le sommet de Bruxelles des 20 et 21 mars dernier avait prévu en outre la mise en place d'un groupe d'étude (*task force*) européen pour l'emploi. Sa fonction sera d'indiquer le moyen d'inciter les Etats membres à mettre en place la nouvelle SEE. Elle devra rendre un premier rapport dans un an. La composition du groupe est arrêtée depuis le 1^{er} avril : il sera dirigé par Kim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas. Les membres sont pour l'essentiel des économistes : Federico Duran Lopez, Carlo Dell'Aringa, Christopher Pissarides, Maria João Rodrigues, Günther Schmid ; on y compte aussi une syndicaliste, Anna Ekström, et une chef d'entreprise, Annette Roux.

Les « Dix commandements de la Commission »

Les lignes directrices pour l'emploi participent de cette nouvelle gouvernance économique. Pour soutenir les trois objectifs de la nouvelle SEE (plein emploi, qualité et productivité du travail, cohésion associée à un marché du travail favorisant l'intégration), les nouvelles lignes directrices proposent dix priorités d'action ou « commandements » :

1. aider les chômeurs et les inactifs à trouver un emploi, prévenir le chômage de longue durée ;
2. encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement plus favorable à la création d'entreprises ;
3. promouvoir la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements ;

4. prévoir des investissements plus importants et de meilleure qualité dans le capital humain ;
5. accroître l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif ;
6. promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de rémunération ;
7. lutter contre la discrimination à l'égard des groupes défavorisés ;
8. rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations financières ;
9. réduire considérablement le travail non déclaré ;
10. promouvoir la mobilité professionnelle et géographique.

Dans le même temps où elle propose ces dix priorités, la Commission énonce un certain nombre d'objectifs spécifiques qui devront faire l'objet de définitions au niveau national (encadré 1). Ces objectifs chiffrés sont certes ambitieux mais on ne voit pas toujours comment ils s'articulent avec les dix commandements de la SEE. Prenons l'exemple de l'« élimination totale des disparités entre hommes et femmes en matière d'emploi » qui passe forcément par « l'élimination totale du temps partiel contraint ». N'est-ce pas contradictoire avec un autre objectif formulé dans les GOPE, visant à « promouvoir une organisation du travail plus flexible » ? Dans quelle optique faut-il « réexaminer les réglementations du marché du travail » : en faveur de la flexibilité totale réclamée par les employeurs, ou d'un encadrement des formes d'emplois atypiques ?

Une cohérence peu lisible

A cet ensemble d'objectifs, de priorités, de commandements et de recommandations, il faut ajouter un élément

supplémentaire de complexité. Il s'agit de la divulgation, en mars dernier, d'un mémorandum établi par la Commission sous un titre inattendu, « Le coût de l'absence de politique sociale ». Sa fonction semble être de répondre aux « comparaisons classiques et simplistes » entre le modèle social peu onéreux des Etats-Unis et celui de l'UE, très coûteux. Cette opposition ne tient pas, car « les dépenses en matière de santé, d'éducation, de protection sociale et d'autres besoins sociaux sont relativement analogues dans l'ensemble des pays développés à économie de marché, à savoir de l'ordre de 30 % du PIB ». Si différence il y a, elle ne réside pas dans le niveau des dépenses sociales, mais « dans leur prise en charge collective au travers de la fiscalité et des assurances publiques ». Mais cela n'entraîne pas « le moindre désavantage concurrentiel fondamental sur le plan économique », la part des salaires dans le PIB n'étant pas supérieure dans l'UE par rapport aux Etats-Unis.

Après ce rappel, la Commission insiste notamment sur le « risque réel d'engrenage entre des emplois de faible qualité et peu productifs, le chômage et l'exclusion sociale » pour montrer que l'absence de politique sociale adéquate peut avoir un coût important, y compris économique. Ces préoccupations rejoignent le second objectif assigné à la nouvelle SEE (« augmentation de la qualité et de la productivité au travail ») qui donne lieu au développement suivant : « Il importe de se pencher sur le problème de la segmentation du marché du travail, d'éviter celle-ci et d'atteindre un bon équilibre entre la flexibilité et la sécurité en garantissant que les travailleurs employés selon des régimes contractuels et des horaires de travail différents bénéficient d'un accès égal à la

Encadré 1

Les objectifs aux niveaux communautaire et national

- un plan personnalisé pour la recherche d'un emploi pour tous les chômeurs avant le quatrième mois de chômage d'ici à 2005 ;
- une expérience ou une formation professionnelle pour tous les chômeurs avant le douzième mois de chômage (avant le sixième pour les jeunes et les personnes vulnérables) d'ici à 2005 ;
- une expérience ou une formation professionnelle pour 30 % des chômeurs de longue durée d'ici à 2010 ;
- réduction de 15 % du taux d'accidents au travail et réduction de 25 % pour les secteurs à haut risque d'ici à 2010 ;
- 80 % des personnes âgées de 25 à 64 ans doivent avoir atteint au moins le niveau de qualification de l'enseignement secondaire supérieur d'ici à 2010 ;
- accroissement du taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 15 % en moyenne dans l'UE et d'au moins 10 % dans chaque État membre d'ici à 2010 ;
- accroissement des investissements des entreprises dans la formation des adultes, lesquels doivent passer du niveau existant correspondant à 2,3 % des coûts de la main-d'œuvre à 20 % des coûts de la main-d'œuvre en moyenne dans l'UE d'ici à 2010 ;
- augmentation de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, lequel doit passer de 60 à 65 ans en moyenne dans l'UE d'ici à 2010 ;
- élimination totale des disparités entre hommes et femmes en matière d'emploi et diminution de moitié des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans chaque État membre d'ici à 2010 ;
- une offre de structures d'accueil dans chaque Etat membre pour 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans et 90 % des enfants entre 3 ans et la scolarité obligatoire dans chaque Etat membre d'ici à 2010 ;
- diminution de moitié des taux d'échec scolaire dans chaque Etat membre et réduction globale de 10 % du taux moyen d'échec scolaire dans l'UE d'ici à 2010 ;
- réduction de moitié dans chaque Etat membre des écarts en termes de taux de chômage pour les personnes défavorisées conformément aux définitions nationales d'ici à 2010 ;
- diminution de moitié dans chaque Etat membre des écarts entre les taux d'emploi des ressortissants de pays tiers et ceux des ressortissants des Etats membres d'ici à 2010 ;
- toutes les offres d'emploi transmises par les services nationaux de l'emploi devraient être disponibles et accessibles pour tous les demandeurs d'emploi dans l'UE d'ici à 2005 ;
- fixation d'objectifs nationaux dans les domaines suivants : formation des entreprises ; allègement des formalités administratives pour les créations d'entreprises ; augmentation par tête des investissements publics et privés dans les ressources humaines ; pression fiscale sur les bas salaires; travail non déclaré.

sécurité, au développement de carrière et à la formation ».

La nouvelle architecture de la SEE ne dissipe aucune des contradictions du discours européen en matière d'emploi. Il y a d'abord une contradiction entre l'économique et le social. Si l'UE, comme l'affirme la Commission, ne souffre d'aucun « désavantage concurrentiel fondamental sur le plan économique » en raison des budgets sociaux, alors pourquoi la nécessité de les réduire se trouve-t-elle au fondement des politiques menées à peu près dans tous les pays de l'Union ? Pourquoi suggérer ailleurs que « les retombées sur l'emploi des cotisations sociales n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante » ?

La faible cohérence de la SEE ne se manifeste pas seulement par cette opposition entre l'économique et le social. Elle prend aussi la forme de décalages entre des objectifs présentés sous forme de catalogues dont la cohérence interne propre est incertaine, et la formulation d'objectifs intermédiaires quantifiés. On ne tranche pas certains débats compliqués comme celui du lien entre emploi et productivité, et l'on se donne comme objectif d'accroître l'emploi et de stimuler la productivité, ce qui peut sembler en partie contradictoire. De manière générale, la nouvelle SEE apparaît comme une sorte d'auberge espagnole où chacun peut trouver confirmation que son objectif est le bon. Dans l'immédiat, sa principale faiblesse réside dans son incapacité à réagir sagement à la nouvelle conjoncture.