

Sur les politiques d'emploi européennes

Michel Husson

Ce que sont les politiques européennes de l'emploi...

C'est au Conseil de Luxembourg de novembre 1997 que naît la « Stratégie européenne de l'emploi » qui combine des « lignes directrices » communautaires et des « plans d'action nationaux pour l'emploi ». Au sommet de Cologne, en juin 1999, est signé le Pacte européen pour l'emploi qui crée une « Instance de dialogue macro-économique ». Le sommet de Lisbonne de mars 2000 désigne une perspective de plein emploi, et choisit un objectif d'accroissement des taux d'emploi à 70 % en 2010. Ce même sommet adopte la « méthode ouverte de coordination » qui prévoit une coordination volontaire des politiques nationales notamment en matière sociale, les deux premiers sujets abordés étant les retraites et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La « stratégie européenne pour l'emploi » se réclame clairement d'une philosophie néo-libérale et représente pour l'essentiel un instrument de coordination et de mise en cohérence des politiques de ce type menées un peu partout en Europe depuis le milieu des années 80. Si on laisse de côté les objectifs purement décoratifs comme la « qualité du travail » les principales cibles sont la modération salariale, la flexibilisation des marchés du travail, et l'« activation » des régimes de chômage. Dans l'esprit de ses promoteurs, la mise en œuvre de tels objectifs devrait aller de pair avec une amélioration structurelle de la situation de l'emploi.

La construction européenne s'est toujours accompagnée d'espoirs en matière d'emploi. Un rapport célèbre intitulé « 1992 : la nouvelle économie européenne » (*Economie Européenne* n°35, mars 1988) annonçait que la mise en place du Grand Marché permettrait de créer cinq millions d'emplois en quelques années. Ils l'ont été grâce à la bonne conjoncture mais furent détruits aussi vite, de telle sorte que l'ouverture du Grand Marché au 1er janvier 1993 coïncide avec un pic du taux de chômage. Il est temps d'interroger le bilan des orientations de la construction européenne en matière d'emploi : il est clairement négatif. Aujourd'hui l'Union européenne compte 14 millions de chômeurs officiellement recensés, soit le même taux de chômage (un peu en dessous de 8 %) qu'à la fin des années 80, ou qu'en 1981. Autrement dit, les fluctuations de l'activité économique recouvrent une persistance du chômage de masse au cours des deux décennies néolibérales. Pour de nombreux analystes, ce médiocre résultat est en partie lié aux politiques de rigueur financière qui ont préparé la mise en place de l'euro au prix de contraintes sur la demande intérieure.

Les politiques de l'emploi menées en Europe ont conduit à une dégradation générale de la « qualité » de l'emploi. Ainsi, entre 1991 et 2002, le nombre total d'emplois a augmenté de 9 millions, mais les emplois à temps partiel ou en CDD ont augmenté de 16 millions, alors que les emplois standard reculaient de 7 millions. Selon *Eurostat*, la part des salaires représentait 75,8 % du PIB en 1981 ; elle n'a cessé de baisser depuis : 71,3 % en 1991, et 68,5 % en 2002. Enfin, tous les pays ont introduit des réformes visant à l'« activation » des allocations chômage et au reprofilage des transferts sociaux ; elles combinent des mesures destinées à faciliter l'insertion professionnelle et d'autres, sanctions ou incitations financières, visant à accélérer l'acceptation des emplois disponibles. Partout la définition de l'« emploi convenable » est ainsi revue à la baisse. Autrement dit, les objectifs intermédiaires ont été en grande partie atteints : la flexibilité a augmenté, la modération salariale s'est imposée et les « trappes à chômage » ont été réduites, mais ceci n'a pas pour autant conduit à une réduction du chômage. Il n'est même pas possible d'établir un lien solide entre la mise en œuvre plus ou moins avancée de ces mesures dans chacun des pays de l'Union, et leurs performances en matière d'emploi.

Cependant la période récente a été marquée par une reprise vigoureuse de l'emploi dans l'Union européenne. Un bilan dressé par la Commission Européenne¹ établit que, sur les cinq années 1997-2001, le nombre total d'emplois a augmenté d'un peu plus de 10 millions (+ 6,5 %), dont 6 millions occupés par des femmes, tandis que le nombre de chômeurs baissait de 4 millions de personnes. Peut-on interpréter cette embellie comme la réussite de la stratégie européenne de l'emploi ? Même la Commission ne s'y risque pas et reconnaît qu'il est : «incontestablement malaisé de déterminer quelle part de l'amélioration globale des performances en matière d'emploi dans l'Union au cours des cinq dernières années est attribuable à l'adoption de la SEE [Stratégie Européenne pour l'Emploi], et quelle part est due à l'amélioration de la situation économique. On observe toutefois une évolution sensible des politiques nationales de l'emploi, caractérisée par une convergence manifeste vers les objectifs communs définis dans les lignes directrices de la SEE ».

En réalité, les performances récentes échappent en grande partie à une lecture orthodoxe. Le dynamisme de la reprise n'a pas reposé principalement sur une amélioration de la compétitivité obtenue grâce à la modération salariale. Au contraire, il provient plutôt du passage à une croissance tirée par le marché intérieur qui résulte de plusieurs éléments en grande partie exogènes. La dévaluation des monnaies européennes à l'égard du dollar a donné en 1997 un coup de foudre aux exportations européennes ; puis le ralentissement de l'inflation a conduit à une progression du pouvoir d'achat ; les créations d'emplois ont ensuite enclenché un cercle vertueux dans une économie de services à faible productivité qui confère une certaine inertie à l'emploi. Un assouplissement de la discipline budgétaire a permis de ne pas entraver cette reprise. Les dix millions d'emplois créés dans l'Union européenne entre 1997 et 2001 ne découlent pas d'une application plus stricte des préceptes de la SEE mais plutôt d'un relâchement des contraintes monétaires, financières et budgétaires pesant sur la demande. Le meilleur indice en est que l'embellie a coïncidé avec une stabilisation de la part salariale et un ralentissement du processus de précarisation des emplois. Enfin, les pays qui ont le plus profité de cette embellie ne sont pas ceux qui auraient le mieux appliqué les réformes du marché du travail, mais ceux qui ont bénéficié d'une reprise de la croissance plus marquée.

Dans ces conditions, il y a malheureusement fort à parier que l'amélioration du marché du travail n'est pas vraiment structurelle et qu'elle ne résistera pas au retournement de la conjoncture. Celui-ci n'a pas été anticipé par des autorités européennes en pleine euphorie, et ses effets sur l'emploi risquent d'être amplifiés en raison d'un renforcement dogmatique de l'austérité salariale aussi « stupide » que peut l'être le Pacte de stabilité.

... et ce qu'elles pourraient être

Une politique européenne en faveur du plein-emploi devrait être composée de trois ingrédients :

- une croissance régulière et soutenue ;
- une réduction du temps de travail coordonnée ;
- des mesures coordonnées de lutte contre la précarité

Le retour à une croissance plus soutenue et moins instable est une condition nécessaire d'une réorientation favorable à l'emploi. Cela suppose d'inverser les priorités communautaires. Actuellement, les objectifs d'ordre financier et monétaire (déficits publics et inflation) sont privilégiés par le Pacte de stabilité, les missions imparties à la BCE et les orientations de la « SEE ». Une inflation qui dépasse les 2 % est plus grave qu'un taux de chômage qui dépasse les 10 % : on a ainsi infligé un avertissement à un pays comme l'Irlande, pour « dérapage inflationniste » sans prendre en compte ses bonnes performances en matière d'emploi. Au fond, et les références de plus en plus institutionnalisées à cette « théorie » le montrent, la politique européenne adhère à la notion de taux de chômage d'équilibre. On pourrait calculer un « taux de chômage n'accéléralant pas l'inflation » (Nairu) au-delà duquel le retour au plein-emploi

¹ *Bilan de cinq années de Stratégie Européenne pour l'Emploi*, communication de la Commission, 17 juillet 2002.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/com_eval_fr.pdf

déclencherait des tensions inflationnistes. C'est pourquoi d'ailleurs, les objectifs d'emploi sont spécifiés, non pas en termes de taux de chômage, mais de « taux d'emploi », ce qui désigne la part de l'emploi dans la population totale. L'idéal serait donc d'augmenter l'emploi à condition que la population active augmente elle aussi, de façon à maintenir la pression exercée par le volant de chômage, version moderne de l'« armée industrielle de réserve ».

L'épisode de l'embellie 1997-2001 l'a confirmé : le moyen le plus simple de soutenir la croissance, c'est de stabiliser à un bon niveau la part des salaires, qui, en moyenne européenne, n'a cessé de décroître depuis le début des années 80. La politique budgétaire doit retrouver le rôle conjoncturel que le Pacte de stabilité ne lui permet plus de jouer. Des programmes européens d'équipements publics dans le domaine des transports et télécommunications pourraient, dans une logique typiquement keynésienne, contribuer au dynamisme et à la régularité du marché intérieur. Il faut également rompre avec des politiques de concurrence interne qui engendrent des tendances récessives quasi-permanentes. Chaque pays pense habile de comprimer ses coûts salariaux afin de gagner des parts de marché. Or, l'intégration de l'Union européenne fait que le marché intérieur est le débouché des autres. Et comme tous les pays ont cette même bonne idée, l'addition de ces politiques de concurrence agressive tend à déprimer le marché intérieur, et cela d'autant plus que le taux de change ne compte plus parmi les instruments possibles de la lutte compétitive. Cette absence de véritable coordination fait de la zone euro une zone de faible croissance chronique, qui ne s'est au fond animée qu'en fonction d'arguments extérieurs, et notamment grâce à la dévaluation de fait des monnaies constitutives de l'euro par rapport au dollar, entre 1997 et 2001. Depuis, la remontée de l'euro par rapport au dollar renchérit les produits européens et déprime les exportations, réduisant un peu plus le potentiel de croissance. Le recentrage sur un marché intérieur plus dynamique serait le moyen de dégager des marges de manœuvre.

Pour autant, la croissance ne peut suffire à assurer le retour au plein-emploi. Là encore, l'expérience de la période récente permet de s'en assurer. La croissance a repris, et il est frappant de voir à quel point ce sont les pays où la reprise a été la plus nette qui ont créé le plus d'emplois, de manière largement indépendante de leur empressement à « réformer » les marchés du travail. 10 millions d'emplois ont été créés entre 1997 et 2001, et le chômage a baissé d'environ 4 millions sur cette période. C'est un bon résultat, mais, avec 14 millions de personnes officiellement recensées, le nombre de chômeurs est toujours considérable. La voie vers le plein-emploi en Europe ne passe pas par un improbable surcroît de croissance, dont on n'est pas sûr par ailleurs qu'il soit désirable. On peut étendre à l'Europe l'analyse de la montée du chômage en France : depuis le milieu des années 80, les gains de productivité ne sont plus rétrocédés aux salariés, que ce soit sous forme de pouvoir d'achat ou de réduction du temps de travail. Ce regain d'exploitation est la source de la progression spectaculaire des revenus financiers. Une alternative pour l'emploi devrait dessiner un chemin inverse, où la part des salaires viendrait financer une réduction coordonnée du temps de travail au niveau européen, au détriment de la part des revenus financiers. Une telle politique a l'immense avantage d'être coopérative. Autrement dit, elle réussit d'autant mieux qu'un grand nombre de pays la met en œuvre, alors qu'une logique de concurrence à outrance ne peut réussir qu'au détriment des voisins. L'argument de la compétitivité tombe, dès lors que cette politique est étendue au niveau européen.

Le retour au plein-emploi doit s'accompagner de la recherche d'une plus grande qualité de l'emploi. La prétention des néolibéraux à vouloir concilier la flexibilité à outrance et une amélioration du statut de salarié est parfaitement contradictoire. Il n'y aura pas de retour au plein-emploi fondé sur la précarisation, et aucun recul des formes diverses de précarité ne saurait intervenir dans un contexte de marché du travail déprimé. La coordination doit donc porter sur les normes sociales européennes en matière d'emploi. Il faut que l'Europe se construise comme un espace social à normes élevées, et cette exigence concerne trois chantiers essentiels.

Le premier est celui de la lutte pour l'égalité hommes-femmes : le principe de l'égalité de traitement doit devenir partie intégrante d'une esquisse de Code du travail européen. Une attention particulière doit être portée au travail à temps partiel contraint. Il s'agit là d'un

phénomène inégalement répandu mais qu'il s'agit de combattre partout où il se présente sous la forme d'un droit de reconversion des emplois à temps partiel en emplois à temps plein.

Un second chantier est celui de la précarité. Chaque pays européen a créé, selon son génie national, des formes atypiques d'emplois. Le salariat flexible se camoufle en travail indépendant au Royaume-Uni, l'Espagne utilise plutôt des CDD de très courte durée, et la France a connu depuis quelques années une très forte progression de l'intérim. Au-delà de cette diversité, il faut chercher à faire reculer ces dispositifs qui tendent à dissoudre le statut de salarié. C'est pourquoi l'Europe sociale devrait se caractériser par l'édiction de normes assorties de sanctions visant à pénaliser le recours au travail précaire.

Les aspirations majoritaires à une société débarrassée de la précarité et du chômage devraient déboucher sur des propositions de véritables « réformes structurelles » débouchant sur un statut nouveau du salariat enrichi. Une des idées neuves en Europe serait de garantir la continuité du contrat de travail, à travers la mutualisation de la fonction d'employeur.

Les perspectives démographiques rendent plausibles un recours accru à l'immigration au cours des prochaines décennies. Le patronat est en train de tourner sur cette question et d'envisager favorablement une ouverture contrôlée qui fonctionnerait sur un double registre : des quotas pour les emplois les plus qualifiés d'un côté, une immigration plus ou moins clandestine et surexploitée de l'autre. Ce recours à l'immigration, ainsi conçu, aurait notamment pour fonction de reconstituer une pression à la baisse sur l'ensemble des salaires et des conditions sociales. Pour éviter cette dérive, il faut au contraire définir une politique d'immigration au niveau européen, qui garantirait aux travailleurs immigrés une réelle égalité de droits avec les nationaux. C'est le seul moyen d'empêcher des délocalisations à domicile et une mise en concurrence sauvage.

Les réglementations quantitatives, par exemple en matière de salaire minimum, doivent être traitées selon la méthode avancée par les Marchés européennes qui revendiquent un revenu minimum garanti équivalent à 50 % du PIB par tête. Il s'agit là d'un bon exemple de ce que l'on pourrait appeler « subsidiarité revendicative » et qui consiste à élaborer des revendications homogènes mais qui prennent néanmoins en compte le degré de développement différent de chacun des pays de l'Union européenne.

Ces propositions sont cohérentes et définissent une conception de l'Europe compatible avec l'exigence du droit à l'emploi. Elles s'opposent à peu près point par point avec la conception actuelle des politiques d'emploi en Europe, arc-boutés sur un dogmatisme néolibéral qui conduit à un bilan très médiocre et qui, par obstination, va aggraver la charge en chômage de l'actuel retournement conjoncturel.