

Union européenne

Politiques économiques et politiques d'emploi : *Reports, reports, reports*

Jacky FAYOLLE

Les pays de l'Union européenne sont aujourd'hui confrontés à un problème commun : la gouvernance économique et sociale de l'Union est inadaptée à une impulsion coordonnée de la croissance. Pourtant, les analyses ne manquent pas ! Les acteurs européens peuvent se sentir submergés par la masse et la diversité des rapports disponibles, qu'ils prennent place dans des procédures bien établies ou qu'ils soient suscités par des initiatives *ad hoc*. Sans prétendre apporter une clarté complète, cet article se propose de mettre brièvement en situation une série de rapports récents issus des institutions européennes.

La défaillance de la régulation macroéconomique et la dépression de la zone euro

La mise en échec du pacte de stabilité et de croissance (PSC) révèle un vide dans la régulation macroéconomique européenne. L'échec de la coordination des politiques est patent et la réalité des règles est devenue imprévisible. La Confédération européenne des syndicats a exprimé un avis balancé sur cette crise : elle souligne le besoin de règles claires en matière de coordination des politiques

budgétaires et critique l'orientation « pseudo-keynésienne » de gouvernements qui nourrissent les déficits publics par des réductions d'impôt dont l'efficacité pour consolider la reprise est douteuse ; soucieuse d'user de cette crise comme d'une opportunité, elle en appelle à la mise sur pied de règles de coordination plus intelligentes et plus flexibles, franchement orientées vers la croissance (CES, 2003).

Mais, dans l'immédiat, le constat de carence prévaut, à un moment où l'Union européenne est confrontée à des échéances qui engagent son avenir. Les nouveaux pays membres rejoignent une Union qui doute des règles régissant son fonctionnement. La séquence proposée à ces pays avait une certaine visibilité formelle : le respect des critères de Copenhague avant l'adhésion à l'Union ; le respect des critères de Maastricht entre le moment de cette adhésion et celui où ils pourront rejoindre la zone euro ; la participation à la mise en œuvre commune du PSC ensuite. La crise du pacte dément l'évidence de cette séquence. Elle jette le doute sur la capacité de cette dernière à promouvoir le rattrapage économique et social des nouveaux pays membres.

En simplifiant, deux manières d'aborder la question alimentent le débat sur la redéfinition des règles macroéconomiques :

a) Elaborer un pacte de coordination doté d'une véritable intelligence macroéconomique, qui s'efforce d'apprécier et de corriger les situations nationales déséquilibrées sur la base d'une batterie de critères. Ces critères tiendraient compte tout autant des risques entraînés par une configuration déflationniste (symétriquement inflationniste) que des seuls déficits publics : une telle configuration déflationniste combine faible activité, fort chômage et faible inflation, forte épargne privée et forts déficits publics, lesquels peuvent aller de pair avec des excédents de la balance externe ¹. Les règles du PSC ne permettent pas de corriger une situation de ce type. Mais la négociation de modalités de coordination à la fois ambitieuses et appropriées peut apparaître au-delà de ce qu'on peut politiquement espérer aujourd'hui en matière de gouvernance européenne. En tout cas, le projet de texte constitutionnel, ne va pas dans ce sens-là. L'inclusion du social dans les travaux de la Convention avait relevé d'un véritable parcours du combattant. L'aboutissement constitutionnel était l'occasion d'explicitier à l'échelle communautaire la connexion entre l'économie et le social auparavant établie dans les Etats nationaux. Mais la partie du projet de Constitution consacrée aux politiques se borne à un *statu quo* guère soutenable, peu fidèle aux engagements

généraux qu'exprime le texte (du plein emploi à l'économie sociale de marché).

b) Se limiter à la redéfinition d'une règle plus intelligente concernant la seule gestion des budgets publics et portant sur des variables maîtrisées discrétionnairement par les gouvernements (dépenses ou déficits primaires structurels). Cette seconde vision oriente vers la règle d'or à la britannique (limiter les déficits envisageables sur l'ensemble du cycle aux dépenses d'investissement public) ou vers les cibles d'endettement soutenables à moyen et long terme. La surveillance multilatérale porterait sur le respect de ces cibles et la compatibilité des déficits avec elles (ce que pratique assez heureusement le Royaume-Uni). Récemment, les trois ministres allemand, britannique et français des Finances se sont plutôt exprimés en faveur de cette voie-là, qui peut sembler politiquement plus réaliste ². C'est aussi la voie recommandée par le rapport *An agenda for a growing Europe* (Sapir, 2003), commandé par le président de la Commission européenne à un groupe d'experts indépendants présidé par l'universitaire belge André Sapir. L'entente, entre les gouvernements et les institutions communautaires, sur la définition de trajectoires soutenables d'endettement public (énonçant des cibles éventuellement différenciées par pays, en fonction de leurs caractéristiques propres) conditionne la mise en œuvre d'un processus viable de surveillance des politiques budgétaires. Le rapport Sapir souhaite une responsabilité accrue de la

1. Voir, pour une approche de ce type, les deux articles de Watt et Hallwirth (2003) et de Alsopp et Watt (2003) dans le numéro de *Transfer*, revue de l'Institut Syndical Européen, consacré aux cinq premières années de la zone euro.

2. Nicolas Sarkozy, Gordon Brown, Hans Eichel, « Comment l'Europe va pouvoir tirer parti de la reprise mondiale », *Les Echos*, 21-22 mai 2004.

UNION EUROPEENNE

Commission dans ce processus, afin d'améliorer la capacité préventive et réactive, tout en laissant en dernière instance au Conseil européen la responsabilité des recommandations et des sanctions. Mais une telle évolution suppose un consensus sur les critères de jugement eux-mêmes.

La carence de gouvernance macroéconomique est un problème commun à l'ensemble de l'Union européenne. Mais la zone euro manifeste des difficultés spécifiques. Ainsi, les performances de croissance du Royaume-Uni « social-libéral » et de la Suède « social-démocrate » sont similaires depuis le début des années 2000 et sensiblement supérieures à celles de la zone euro (de l'ordre d'un point, en moyenne annuelle). La nature du problème propre à cette zone fait intervenir plusieurs facteurs : la difficile définition d'une *policy mix* (combinaison des politiques budgétaire et monétaire) adaptée à l'union monétaire ; les handicaps plus récents de compétitivité, compte tenu du redressement de l'euro contre le dollar depuis 2001 ; la plus forte sensibilité des grands pays à la faiblesse de leur demande intérieure et le recours plus aisé par les petits pays largement ouverts à des politiques d'offre agressives ; l'éventuelle difficulté structurelle des grands pays à adapter leurs économies au nouveau régime monétaire. L'interaction entre ces différents facteurs reste objet de débat ¹.

La stratégie de Lisbonne, entre doute, rhétorique et innovation

L'articulation, en un seul processus synchronisé, des procédures gouvernant la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et les grandes orientations de poli-

tique économique (GOPE) a été inaugurée en 2003. Elle va de pair avec une actualisation de la SEE, dans un cadre tri-annuel, autour de trois objectifs fondamentaux (plein emploi, qualité et productivité du travail, cohésion sociale) et dix « commandements » (Husson, 2003). Les Etats se sont efforcés d'atténuer la précision quantitative des cibles proposées par la Commission. La relation entre ce cadre tri-annuel et la gestion du cycle conjoncturel reste pour le moins floue.

Cette procédure unifiée donne lieu à un rapport de synthèse de la Commission pour le Conseil européen de printemps. Cette mise en cohérence ne suffit pas à insuffler les objectifs de croissance et d'emploi dans la conduite pratique des politiques économiques. L'ambivalence demeure cependant : la synchronisation entre les GOPE et la SEE ne paraît pas avoir enthousiasmé les participants au Conseil économique et financier ; ce peut être en effet un moyen, pour les administrations nationales de l'emploi et du travail, de rétablir un certain rapport de forces à l'égard des administrations des finances et de rehausser la place des questions dont elles ont la charge dans les politiques de croissance. A cet égard, l'issue n'est pas jouée d'avance.

On peut cependant voir le symptôme de la difficulté persistante à articuler les dimensions économique et sociale dans la publication de deux rapports marquants, mais complètement dissociés entre eux. Cette déconnexion illustre à merveille la coupure économique / social qui continue de prévaloir à l'échelle communautaire : le « rapport Sapir » *An agenda for a growing Europe*, déjà cité, et le « rapport Kok » *Jobs, Jobs, Jobs*, issue des travaux

1. Pour un examen plus développé de ces aspects, voir Fayolle (2004).

d'une *task force* animée par l'ancien Premier ministre hollandais Wim Kok, qui prône une actualisation volontariste mais contradictoire de la SEE. Le rapport Sapir concentre son attention sur la cohérence procédurale de la gouvernance macroéconomique européenne et la rationalité des règles qu'elle se donne. Il émet des propositions pour que les fonctions macroéconomiques exercées à l'échelle communautaire le soient plus efficacement afin que la croissance collective et le rattrapage des pays moins avancés s'en trouvent stimulés. Ce fil directeur conduit les auteurs à recommander un resserrement des champs de compétence communautaires. Le rapport se veut réaliste : les Etats ne sont pas prêts à partager trop de compétences avec les organes communautaires et ceux-ci ne sont pas dotés de l'autorité et des ressources leur permettant d'en cumuler trop avec succès. Aussi, il ne reconnaît guère à l'emploi et à la cohésion sociale la dimension communautaire devenue explicite avec le traité d'Amsterdam. L'emploi et la cohésion sociale sont supposées suivre la croissance et le rattrapage impulsés par une bonne politique macroéconomique : il revient aux États nationaux de se préoccuper de la distribution équitable des gains de la croissance.

Au risque d'en résumer à l'excès l'esprit, le rapport Sapir propose un traité de Maastricht plus intelligent dans le domaine macroéconomique mais dédaigne les apports du traité d'Amsterdam, prolongés par la démarche engagée à Lisbonne. Si les propositions macroéconomiques méritent examen, la dissociation acceptée de l'économie et du social constitue un retour en arrière. Ce débat partage le milieu des économistes : ainsi, l'influent économiste allemand Hans-Werner Sinn (2003), qui préside

l'institut IFO de Munich, radicalise le point de vue du rapport Sapir en excluant une Union sociale qui aboutirait, selon lui, à une uniformisation des normes salariales et sociales minant la compétitivité et l'emploi des régions les moins avancées et poussant à des migrations perturbatrices. D'autres économistes soulignent que, si les imperfections de marché sont à corriger, alors le destin social de l'Europe ne peut être abandonné à la seule concurrence entre les politiques nationales : l'intégration économique et monétaire doit avoir pour pendant la coordination de certaines composantes des politiques sociales, afin de distribuer équitablement les gains de l'intégration. Cette distribution passe par une stratégie d'emploi associant productivité et qualité, dont le rapport Kok se fait à sa façon l'avocat.

Le rapport de la *task force* conduite par Wim Kok alerte avec vigueur sur les obstacles et les retards de l'avancée vers les objectifs de Lisbonne (cf. graphique 1). Il appelle aux réformes et aux partenariats entre acteurs pour faire avancer le processus. Le rapport Kok fait de l'attraction d'un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et de la promotion de leur capital humain le cœur de sa démarche. Il émet des propositions pour une gouvernance des systèmes d'emploi adaptée à ce double objectif : la méthode ouverte de coordination (MOC) et le dialogue social, qui se veulent les outils de la stratégie de Lisbonne, ont encore à démontrer une véritable efficacité normative. L'analyse des performances comparées conduit le rapport à manifester son intérêt pour les pratiques britanniques aussi bien que pour les scandinaves. Le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède manifestent les performances les plus proches des objectifs promus par la stratégie de Lisbonne. Ce sont aussi des pays

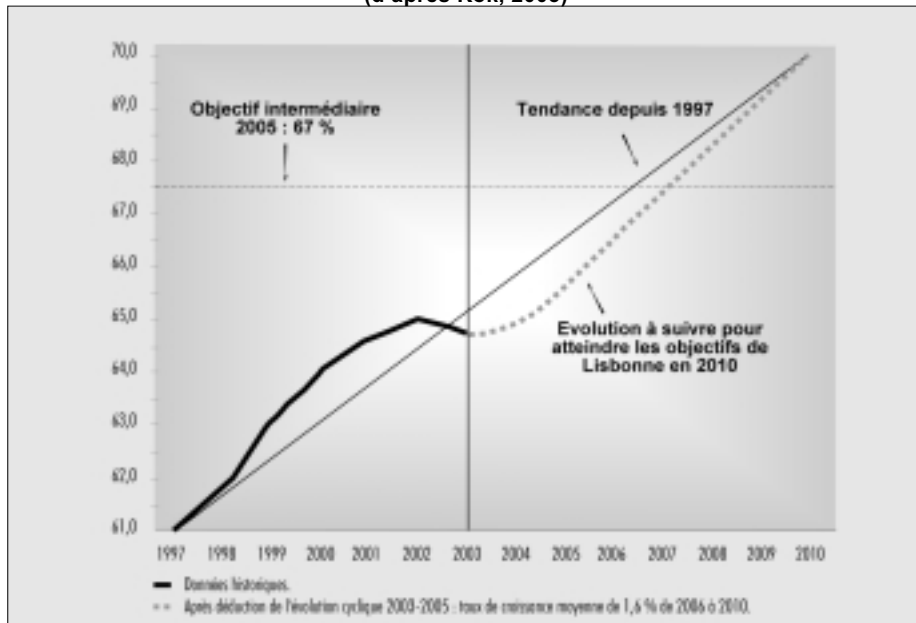
UNION EUROPEENNE

dont la capacité d'innovation apparaît particulièrement forte. Ce sont enfin, on le notera, trois pays extérieurs à la zone euro. Les recommandations normatives du rapport Kok se prêtent à des lectures diverses. Elles traduisent l'addition et le croisement de différentes influences. Elles témoignent d'un approfondissement néo-libéral lorsque, par exemple, le rapport indique que « les employeurs doivent avoir la possibilité d'adapter leurs effectifs au moyen d'une interruption de contrat sans préavis ni coûts excessifs, une fois que les autres mesures, telles que la flexibilité du temps de travail ou la formation des travailleurs, ont atteint leurs limites » (Kok, 2003, p.28). Mais, par ailleurs, il est attentif aux expériences contribuant à sécuriser les transitions

professionnelles éprouvées par les personnes et organisant le partage des coûts correspondants. Il incite les pays à combattre une segmentation excessive du marché du travail, qui handicape l'intégration durable de certaines catégories de main-d'œuvre.

Le rapport Kok porte la marque, déséquilibrée, des débats intellectuels auxquels a poussé la stratégie européenne pour l'emploi. La recherche en sciences sociales promue et financée par les instances communautaires, structurée en réseaux d'échelle européenne, répond à des finalités politiques clairement exprimées, par exemple l'amélioration de la cohésion sociale dans une société de la connaissance. Mais cette recherche est pluraliste et ses résultats exercent des effets en re-

Graphique 1. Cheminement vers les objectifs de Lisbonne en matière de taux d'emploi (1997-2010)
(d'après Kok, 2003)



Source : Services de la Commission. Enquête européenne sur les forces de travail jusqu'en 2003. Pour 2003-2005 : taux d'emploi actualisé à l'aide des prévisions d'emploi de la DG ECFIN et des projections démographiques Eurostat. A partir de 2005 : taux d'emploi projeté sur la base d'une croissance annuelle constante.

tour sur l'examen des politiques mises en œuvre. Ainsi, au cours de la première phase de la stratégie de Lisbonne, différentes approches se sont voulues alternatives à l'approche dominante de l'*employabilité*, qui conçoit celle-ci comme strictement individuelle et marchande : l'approche des marchés transitionnels (*Transitional Labour Markets*) propose, plutôt que l'adaptation des individus à un marché prédéfini, l'équipement du marché par un ensemble structuré de droits et d'institutions afin de promouvoir une mobilité positive des individus (Schmid et Gazier, 2002). Ce n'est pas sans écho du côté syndical, autour des thèmes apparentés à la sécurité sociale professionnelle. L'un des fondateurs de cette approche, l'économiste berlinois Günther Schmid, a participé à la *task force* dirigée par Wim Kok. L'approche par les « capacités » (*capabilities*), dérivée des travaux de l'économiste indien et prix Nobel Amartya Sen, se démarque de l'*employabilité* comprise comme l'adaptation unilatérale des individus à l'état du marché et conçoit l'élargissement de leur espace de choix comme une responsabilité collective et sociale (Salais et Villeneuve, 2004). Ces tentatives ont montré des vertus heuristiques et critiques ; elles incitent à un examen critique de la logique portée par les objectifs et les indicateurs statistiques que privilégie la SEE ; l'analyse dynamique des transitions professionnelles et de leur qualité fait maintenant partie des instruments analytiques régulièrement mobilisés par la Commission dans ses rapports annuels sur *L'Emploi en Europe* (Commission européenne, 2002, 2003). Il est cependant difficile de considérer que ces approches aient, jusqu'à présent, significativement infléchi les politiques effectives d'emploi, en leur conférant une

assise commune, à la fois doctrinale et opérationnelle. Si ce devait être le cas, ces approches ne seraient pas sans implications pour la conception des politiques économiques elles-mêmes : la consolidation d'un véritable régime de croissance européen auquel contribuent ces politiques ne sera pas indépendante du mode de mobilisation de l'emploi et du travail.

Des acteurs inégaux

La Commission s'efforce d'intégrer les apports de la *task force* dirigée par Wim Kok dans le processus de mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Aussi bien son rapport de synthèse pour le Conseil européen du printemps 2004, le rapport conjoint sur l'emploi 2003-2004 et les dernières propositions de la Commission au Conseil en portent explicitement la marque (CCE, 2004a, 2004c, 2004e). Le Conseil européen de printemps a entériné ces analyses sans vraiment s'engager (CCE, 2004d) : il attend 2005 pour une évaluation et une révision de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours, en vue desquelles un groupe de haut niveau présidé par Wim Kok fournira un nouveau rapport d'ici novembre 2004 ...

Dans un contexte à dominante libérale, la SEE est, à l'échelle communautaire, le lieu d'intervention privilégié d'administrations de l'emploi et du travail, dont la mission les conduit, plus que d'autres, à se soucier du bien-être social. Pour ces administrations, la SEE est une ressource stratégique. Elle fait bénéficier chaque administration nationale de son insertion dans un réseau communautaire de compétences et d'expériences et lui procure certains degrés de liberté dans son rapport au gouvernement. Bien que la SEE manque de force contraignante, elle

UNION EUROPEENNE

permet à cette administration nationale de légitimer des thèmes (la conciliation entre flexibilité et sécurité, la qualité et l'attractivité de l'emploi, etc.) et d'assurer leur continuité alors que la politique nationale connaît des réorientations consécutives aux échéances électorales. Elle est un levier pour faire avancer des points importants (la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, la priorité à la prévention et à l'activation plutôt qu'à la compensation passive, ...). Elle propose une cohérence au jeu d'ensemble des différents instruments mobilisés par les politiques d'emploi. Elle incite à inscrire l'action publique sur une durée suffisamment longue pour qu'il puisse en être rendu compte de manière sérieuse, en soumettant notamment chaque politique nationale au regard critique des « pairs ». Mais elle n'assure pas pour autant une convergence généralisée des politiques nationales d'emploi. Elle reste faiblement normative à l'égard des choix pratiqués par les gouvernements nationaux. Le rapport Kok souhaite d'ailleurs un renforcement du rôle des recommandations adressées par l'Union à chaque pays.

L'appréciation de la SEE peut être – mais c'est variable selon les pays – nettement plus critique de la part des partenaires sociaux, qui s'interrogent sur leur implication dans une stratégie européenne alors même que la politique nationale est souvent considérée comme non négociable et que l'agenda national reste pourtant prédominant. L'intérêt de la concertation organisée par la SEE est reconnu mais il a pour pendant la faiblesse ressentie de son efficacité réelle. La retombée de la SEE sur les choix nationaux est perçue comme ponctuelle et utilitaire, en fonction des intérêts circonstanciels propres au gouvernement en place. La co-

hérence des engagements énoncés par les plans d'action nationaux pour l'emploi est mise en doute et l'évaluation de leur mise en œuvre fait problème. Le fait que l'administration soit maîtresse du jeu irrite les partenaires sociaux, qui, en dépit de certaines expériences positives, n'ont pas acquis un pouvoir d'influence équivalent sur la SEE. La Commission est visiblement consciente du problème : « Les PAN [plans d'action nationaux] constituent rarement l'instrument central de discussion et de définition des priorités nationales dans le domaine de l'emploi au niveau national. L'implication des organes parlementaires demeure notamment faible... Les PAN ont besoin d'une plus grande légitimité politique, l'implication des Parlements nationaux et la consultation des partenaires sociaux et de la société civile devraient devenir une pratique courante dans toute l'Union » (CCE, 2004, pp.46-48).

Cette dissymétrie entre acteurs conforte la faiblesse de l'efficacité normative de la méthode ouverte de coordination. Le rapport Sapir en tire d'ailleurs argument pour contester l'intérêt et les vertus de cette méthode. La dissociation acceptée par le rapport entre l'économie et le social a son pendant procédural : ce rejet de la MOC conduit les auteurs du rapport à prôner, pour les compétences d'échelle communautaire, une gouvernance répartie entre une Commission dotée de responsabilités accrues et différentes agences indépendantes afin d'allouer au mieux les fonctions et les instruments correspondants : une meilleure ingénierie institutionnelle devrait améliorer la cohérence des prises de décision communautaires, afin que la promotion du bien commun ne bute pas sur des confusions et des inerties engendrant un *statu quo* nuisible. Cette dépolitisation de

la gouvernance fait encourir aux auteurs du rapport Sapir le reproche de renforcer le biais technocratique de l'intégration européenne (Le Cacheux et Sterdyniak, 2003). Elle minore de fait l'esquisse participative que représentait la sollicitation des partenaires sociaux par la MOC. Que la portée de celle-ci ait été jusqu'à présent limitée et son apprentissage difficile, parce que les acteurs sociaux n'en possèdent pas toutes les clefs et que les gouvernements entendent garder la maîtrise, ne devrait cependant pas conduire à rejeter sans appel l'apport de cette tentative pour résorber le déficit démocratique et social de l'Europe. Encore faut-il traiter, et non dénier, les tensions qu'elle recouvre. La Commission, dans une communication récente, souhaite à la fois une force normative plus affirmée des recommandations adressées aux Etats-membres et une plus grande implication des acteurs sociaux¹. Satisfaire à cette double exigence ne peut être indépendant des orientations stratégiques elles-mêmes, car cette implication suppose que les acteurs sociaux trouvent leur compte dans ces recommandations.

**Des politiques économiques
impropres à consolider
un véritable régime de croissance**

L'actualisation de la SEE en 2003 est allée de pair avec celle des grandes orientations de politique économique. Il ne semble pas que les GOPE 2003-2005 prennent vraiment la mesure des difficultés auxquelles l'Union européenne est confrontée. La dernière communication de la Commission sur leur mise en œuvre (CCE, 2004b) appelle à la confirmation de la discipline budgétaire, la politique budgétaire étant censée avoir atteint un point de neutralité en 2003, sur la base d'une estimation très modérée, et contestable, de l'écart négatif entre production effective et production potentielle (*output gap*). Elle appelle aussi à la rigueur salariale et à une nouvelle étape de la flexibilisation du marché du travail (assouplir la protection de l'emploi et élever la rotation de la main-d'œuvre), dans la foulée d'une libéralisation accrue des marchés de biens et services² : il s'agit, au sortir d'une période dépressive, de redresser les gains de productivité et la part des profits dans la valeur ajoutée, au détriment à la fois des salaires et des prélèvements sociaux. Mais les GOPE font l'impasse sur

-
1. « Combinées à un processus renforcé d'échange de bonnes pratiques et d'apprentissage mutuel et mieux associées à l'utilisation des ressources financières communautaires, ces recommandations plus musclées de l'UE peuvent insuffler un nouvel élan à la stratégie européenne pour l'emploi. Une stratégie intégrant pleinement les Parlements nationaux, les partenaires sociaux ainsi que d'autres parties prenantes et soutenant des partenariats en faveur des réformes ; une stratégie qui constituera l'un des maillons clés du partenariat pour le changement récemment annoncé par les partenaires sociaux européens » (CCE, 2004e, p.8).
 2. Dans leur tribune récente déjà citée, les trois ministres allemand, britannique et français des Finances insistent sur cette dimension : « Il est essentiel qu'une réglementation efficace vienne soutenir la stabilité et le bon fonctionnement des marchés. Mais nous devons faire davantage en Europe pour réformer et supprimer la réglementation inutile et en diminuer le coût pour la croissance, l'entreprise et l'emploi. C'est la raison pour laquelle la réforme de la réglementation sera au cœur du programme des quatre présidences de l'Europe jusqu'à la fin de 2005, et nous veillerons tous ensemble à ce que tout projet de réglementation soit soumis à une analyse 'coûts-avantages' ainsi qu'à un test de compétitivité et à ce que l'utilité de toute réglementation existante soit examinée de la même manière ».

UNION EUROPEENNE

le besoin d'une reprise effective de la demande intérieure pour asseoir un scénario de croissance dont les entreprises mêmes puissent tirer bénéfice.

Dans cet appel à la relance des gains de productivité, les performances de l'économie américaine sont mobilisées comme un étalon pour juger de la situation européenne. L'hypothèse de l'apparition d'un nouveau retard structurel européen de productivité par rapport aux Etats-Unis fait aujourd'hui l'objet d'un examen attentif par nombre d'études. C'est le cas du rapport Sapir à l'échelle communautaire, mais aussi de rapports publiés à l'échelle nationale¹. Le rapport Sapir accorde une place majeure à cette comparaison pour orienter la discussion portant sur la réforme de la gouvernance économique au sein de l'Union européenne. Il précise utilement l'équation : en 1970 le retard européen de revenu par habitant par rapport aux Etats-Unis (30 %) n'était lié qu'à l'infériorité de la productivité ; au seuil des années 2000, il reste d'ampleur identique, à l'incertitude statistique près, mais se partage en trois tiers à peu près équivalents : un tiers pour la productivité horaire, un second tiers pour le nombre d'heures travaillées, un troisième pour le taux d'emploi. La gestion de la vie active est très différente à ses deux bornes : on travaille plus tôt et plus longtemps aux Etats-Unis. Et lorsque la productivité horaire est plus forte dans certains pays européens qu'aux Etats-Unis, elle conduit à travailler moins. Mais, si la tendance enregistrée depuis le milieu des années 1990 se confirmait, l'écart de productivité horaire entre les Etats-Unis et l'Europe se creuserait de nouveau : un effet de ciseau s'est

produit sur cette période entre des gains de productivité horaire en accélération aux Etats-Unis et en décélération en Europe, si bien que les premiers sont devenus supérieurs aux seconds, figure inédite depuis plusieurs décennies.

Le soupçon qui pèse sur l'Europe, comparativement aux Etats-Unis, est le suivant : si les pays européens mobilisaient plus de personnes dans l'emploi, comme ils en ont pris l'engagement à Lisbonne, ils deviendraient moins productifs en mobilisant des forces de travail moins efficaces, manquant d'aptitudes pour s'appropriier les nouvelles technologies. La capacité de l'Europe à mobiliser largement sa population active sur des emplois hautement productifs est en cause : comment élever à la fois le taux d'emploi et la productivité des personnes ainsi mobilisées ?

Le dépassement du complexe américain par l'Europe soulève conjointement des enjeux macroéconomiques et structurels.

– L'Union économique et monétaire peut difficilement se passer d'une doctrine concernant le taux de change de l'euro contre le dollar, afin d'assurer les conditions externes de sa croissance et d'en tirer des implications pour l'exercice de sa politique monétaire. Domaine politiquement délicat puisque, si les orientations générales de la politique de change relèvent du Conseil européen, la BCE n'entend pas que son indépendance s'en trouve affectée. Elle a très tôt proposé sa lecture des textes (BCE, 1999) : l'intervention du Conseil devrait être restreinte à des situations exceptionnelles. Le comportement récent de la BCE, à savoir son inflexibilité face à la hausse de l'euro, in-

1. Voir IFO (2004) pour l'Allemagne et Artus et Cette (2004) pour la France.

dique qu'elle n'a pas changé de ligne à cet égard.

– Comment l'emploi de qualité peut-il être facteur de croissance en Europe, en étant porteur d'innovation et de productivité ? Il ne peut l'être indépendamment de projets de développement industriels et tertiaires. En 2003, l'idée des grands travaux a fait retour : il s'est agi, par « l'initiative de croissance » lancée sous la présidence italienne, de donner un second souffle à la stratégie de Lisbonne par l'impulsion des réseaux transeuropéens et l'appui de dispositifs financiers adaptés. Ces projets peuvent contribuer à la consistance de l'espace européen. Mais leur articulation aux politiques d'emploi, de formation, de recherche est restée fort incertaine. Une meilleure unification matérielle du marché ne suffit pas d'elle-même à libérer la croissance, qui nécessite une action publique et des dispositifs financiers afin de soutenir la création d'emplois de qualité.

C'est l'articulation de la stratégie européenne pour l'emploi avec une véritable politique industrielle et de recherche qui est en jeu. Le thème de la politique industrielle fait retour dans le débat européen mais, si ce retour se confirme, il va obliger à une explication serrée avec la doctrine de la concurrence développée et mise en œuvre par la Commission. L'exigence de qualité des emplois incite à l'articulation entre SEE et politique industrielle, car la qualité est à l'intersection des compétences portées par les personnes et des projets de développement capables de les mobiliser. Cette relation qui va de la politique d'em-

ploi vers l'effort de croissance est négligée (par le rapport Sapir notamment). Or, elle est sans doute au cœur des enjeux soulevés par une croissance durable, qui s'accompagne d'emplois à la fois convenables et solides. Le thème de la qualité de l'emploi touche bien à cette question, mais il manque encore de maturité, notamment sous l'angle du rapport à la productivité. Le rapport conjoint sur l'emploi reconnaît d'ailleurs que « la plupart des PAN [plans d'action nationaux] considèrent la productivité comme un objectif en soi, indépendamment de tout lien avec la qualité » (CCE, 2004a, p.18).

Sur ce point central, la distorsion entre l'analyse et l'action est flagrante. Les analyses sur la qualité de l'emploi développées par la Commission¹ enrichissent incontestablement la définition et la mesure de la qualité de l'emploi. Elles en proposent une vision dynamique qui prend en compte les parcours effectifs des personnes et l'appréciation subjective qu'elles portent elles-mêmes sur ces parcours. La notion de qualité est multi-dimensionnelle : elle combine une rémunération raisonnable, la sécurité de l'emploi, l'accès à la formation et les perspectives de carrière. Ces analyses révèlent assez cruellement l'écart de la réalité à l'ambition. Le rapport *L'Emploi en Europe 2003* étudie ainsi la manière dont les salaires individuels prennent en compte le risque de perte d'emploi pour le salarié : la « prime de risque » est-elle positive ou négative ? La réponse est complexe et dépend à la fois du pays et de la position individuelle dans l'échelle salariale. Mais la compensation positive du

1. Voir le rapport *L'Emploi en Europe 2003* pour un texte analytique et la communication de la Commission sur *L'amélioration de la qualité de l'emploi* de novembre 2003 pour un texte plus normatif.

UNION EUROPEENNE

risque de perte d'emploi est généralement moins vérifiée pour les bas salaires. Cette distorsion paraît particulièrement affirmée dans certains pays (en France plus qu'au Royaume-Uni par exemple...) : les salariés particulièrement exposés au risque de perte d'emploi sont aussi sanctionnés sur le plan salarial ! Ce n'est évidemment guère favorable à la flexibilité dans la sécurité pour ces salariés vulnérables. Mais si le salaire semble désormais faire partie de la qualité de l'emploi dans les analyses de la Commission, les politiques de rémunération sont hors du champ des compétences communautaires, sans que cela empêche les GOPE d'émettre un message strict à l'encontre de progressions salariales revendiquant une part plus équitable des gains de productivité.

Sources :

- Allsop C., Watt A. (2003), « Trouble with EMU : Fiscal Policy and its Implications for Inter-Country Adjustment and the Wage-Bargaining Process », *Transfer, European Review of Labour and Research*, Winter.
- Artus P., Cette G. (2004), *Productivité et croissance*, Conseil d'analyse économique, Paris.
- Banque centrale européenne (1999), *Bulletin de la BCE*, n°1, janvier.
- Commission européenne (2002), *L'emploi en Europe 2002, Evolution récente et perspectives*, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, juillet.
- Commission européenne (2003), *L'emploi en Europe 2003, Evolution récente et perspectives*, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, juillet.
- Commission des Communautés européennes (2003), *Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions* COM (2003) 728 final, 26 novembre.
- Commission des Communautés européennes (2004a), *Communication de la Commission au Conseil, Rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004*, COM (2004) 24, 9 janvier.
- Commission des Communautés européennes (2004b), *Communication de la Commission sur la mise en œuvre des Grandes Orientations de Politique Economique pour 2003-05*, COM (2004) 20 final, 21 janvier.
- Commission des Communautés européennes (2004c), *Réalisons Lisbonne, Réformes pour une Union élargie*, COM(2004) 29, 21 janvier.
- Commission des Communautés européennes (2004d), *Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles*, D/04/1, 26 mars.
- Commission des Communautés européennes (2004e), *Communication de la Commission renforçant la mise en œuvre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi*, COM (2004) 239 final, 7 avril.
- Confédération européenne des syndicats (2003), « The Suspension of Stability and Growth Pact », *Communiqué de presse*, 5 décembre (<http://www.etuc.org/en/>).
- Fayolle J. (2004), « La politique économique dans l'UEM », in *Bilan Social de l'Union Européenne 2003*, sous la direction de Christophe Degryse et Philippe Pochet, coédité par l'Institut Syndical Européen, l'Observatoire Social Européen et The National Institute for Working Life and The Swedish Trade Unions in Co-operation.
- Kok W. (2003), *L'emploi, l'emploi, l'emploi, Créer plus d'emplois en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M.Wim Kok, Bruxelles, novembre.
- Husson M. (2003), « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n°82, mai.
- IFO, *Report on the European Economy 2004*, European Economic Advisory Group at CESifo, February 2004.
- Le Cacheux J., Sterdyniak H. (2003), « Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ? », *Revue de l'OFCE*, n°87, octobre.
- Salais R., Villeneuve R. (eds.) (2004), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press.
- Sapir A. et alii (2003), *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the Initiative of the Presi-

POLITIQUES ECONOMIQUES ET POLITIQUES D'EMPLOI

dent of the European Commission, Bruxelles, July.

Sinn H.-W. (2003b), « Europe Does Not Need a Social Union », *CESifo Forum*, vol.4, n°4, Winter.

Schmid G., Gazier B. (2002), *The New Dynamics of Full Employment. Social Integration*

Through Transitional Labour Markets, Edward Elgar.

Watt A., Hallwirth V. (2003), « The Policy Mix and Policy Coordination in EMU – How it Can Contribute to Higher Growth and Employment », *Transfer, European Review of Labour and Research*, Winter.