

Union européenne

L'euro, l'emploi et la politique sociale

Jacques Freyssinet

Au mois de novembre le WSI¹ a organisé à Düsseldorf une conférence internationale sur le thème " Agenda 2001 : Les perspectives pour une communauté européenne de l'emploi et du social ". Réunissant des syndicalistes et des chercheurs de différents pays d'Europe occidentale et centrale ainsi que des représentants de la Commission européenne, cette conférence avait pour but d'apprécier l'impact, dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales, des nouvelles étapes de la construction européenne, principalement la mise en place de l'euro et l'élargissement à de nouveaux Etats.

L'IRES a été appelé à contribuer à cette réflexion par un document dont nous présentons ici le contenu² en tenant compte des autres contributions et des principaux axes du débat qui a permis de mesurer la complexité des enjeux.

L'analyse de la décennie 1990 montre que les évolutions observées dans l'Union européenne ne sont pas déterminées de façon mécanique par le contenu des traités ni par la nature des institutions

qu'ils créent. Dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale, la conjoncture économique mondiale joue un rôle décisif ; or nous sommes entrés dans une phase de forte imprévisibilité des dynamiques économiques. L'objectif principal, du point de vue de la recherche, est donc de construire des scénarios de politique sociale en fonction des options qui seront retenues pour la politique économique, en sachant que l'évolution de l'emploi se situe à l'intersection de la politique économique et de la politique sociale. La construction des scénarios ne constitue pas un exercice abstrait ; elle traduit des hypothèses sur les stratégies qui seront adoptées par les acteurs politiques, économiques et sociaux et sur les conflits ou les compromis qui s'établiront en fonction des rapports de forces.

Trois scénarios de l'articulation de l'économique et du social

Il est nécessaire de rappeler que la coupure entre une sphère " économique " et une sphère " sociale " n'est qu'un produit de l'analyse économique libérale qui

1. Le WSI, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut, est un institut de recherche rattaché à la Fondation Hans-Böckler et qui travaille en étroite liaison avec le mouvement syndical allemand.

2. Jacques Freyssinet, " Les défis pour l'emploi et la politique sociale après l'arrivée de l'euro ".

UNION EUROPEENNE

est à la base de l'organisation des économies de marché et qui a engendré une division fonctionnelle des politiques publiques. On retrouve cette coupure conceptuelle dans le processus de la construction européenne qui a privilégié la dimension économique et a renvoyé, pour l'essentiel, la dimension sociale à la compétence des Etats-membres selon le principe de subsidiarité.

Dans la réalité, il n'existe pas une telle coupure : les aspects économiques et sociaux sont totalement imbriqués. L'affrontement ne se situe pas entre une logique "économique" et une logique "sociale" mais entre des conceptions alternatives de l'articulation des régulations économiques et sociales. Ces conceptions alternatives peuvent être présentées au moyen de trois scénarios qui constituent des idéaux-types de la construction européenne dans le contexte de l'euro. Il faut garder présente à l'esprit l'idée que les évolutions concrètes seront inévitablement des compromis, plus ou moins contradictoires, entre ces trois logiques.

Scénario 1 : libéralisation des marchés et politiques nationales non coopératives

Hypothèses

L'Union européenne accorde la priorité à la libéralisation complète des marchés (marchandises et services, capitaux, travail) qui est considérée comme le facteur premier de la compétitivité dans le cadre de la globalisation.

L'Union économique et monétaire (UEM) fonctionne selon le respect scrupuleux des principes de Maastricht. La Banque centrale européenne (BCE) est le gardien vigilant de l'orthodoxie monétaire.

Les Etats-membres privilégient les facteurs de compétitivité des économies nationales. La lutte contre l'inflation, l'équilibre des échanges extérieurs et la réduction des déficits budgétaires constituent les objectifs prioritaires.

Conséquences

L'amélioration de la situation de l'emploi est attendue de l'élimination des rigidités qui entravent un fonctionnement optimal des marchés du travail. L'objectif principal est la flexibilité des salaires, de l'emploi et de l'aménagement du temps de travail. Les normes nationales (législation ou conventions collectives) sont supprimées ou assouplies au profit soit de négociations décentralisées, soit des politiques de gestion de ressources humaines des entreprises.

Tendanciellement, la coupure s'approfondit entre la rémunération des salariés, commandée par l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du travail, et les revenus minima garantis aux exclus du marché du travail. Ces revenus constituent un "filet de sécurité" qui doit être conçu pour éviter tout effet de "désincitation au travail" ou de "trappe de la dépendance".

La politique communautaire vise à assurer la libre circulation et l'égalité de traitement des travailleurs dans l'espace de l'Union européenne. Dans le cadre du principe de subsidiarité, elle définit un socle minimum de droits qui vise, notamment, à éviter des formes de concurrence déloyale.

La condition centrale de faisabilité de ce scénario est celle de son acceptabilité sociale. Les risques d'amplification des inégalités et de fragmentation du tissu social sont, en effet, considérables.

Scénario 2 : Politiques coopératives institutionnalisées et objectifs de convergence réelle

Hypothèses

Le degré élevé d'intégration et de cohérence du système productif européen permet la définition d'une politique économique et sociale autonome dans le contexte de la globalisation des marchés.

Un accord est possible entre les Etats-membres (ou au sein d'une coalition dominante d'Etats-membres) pour une coordination des politiques nationales sur la base d'objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale.

L'Union européenne se voit attribuer les compétences et les ressources budgétaires nécessaires pour accompagner la politique de croissance, combattre les récessions économiques générales et assurer une tendance à la convergence réelle.

Conséquences

Le progrès des droits sociaux et de la cohésion sociale ne sont pas conçus comme des sous-produits mais comme des conditions de la performance économique. La politique économique et la politique sociale sont mises en cohérence sur la base de la priorité pour l'emploi en tenant compte de la capacité de l'Union européenne d'exercer son influence sur les conditions de la globalisation.

L'articulation des dimensions économiques et sociales repose sur la négociation de compromis globaux à moyen terme. Ces compromis peuvent prendre une forme tripartite explicite ou résulter d'une coordination entre politiques publiques et accords collectifs nationaux.

Au niveau de l'Union européenne, l'adoption d'une stratégie commune de développement économique est liée à la consolidation d'un "modèle social européen". Celui-ci n'implique pas une ho-

mogénéisation, incompatible avec les spécificités nationales, mais l'élargissement progressif d'un socle commun sur la base de la politique communautaire, de la coordination des politiques nationales et du développement de la négociation collective européenne.

La condition centrale de faisabilité de ce scénario est l'existence d'une volonté politique des Etats-membres tant pour le choix des objectifs que pour l'acceptation d'une coordination qui implique le renforcement des niveaux de décision européens.

Scénario 3 : Unité économique européenne et régulations sociales nationales

Hypothèses

La création d'un espace économique et monétaire unifié engendre un renforcement des spécialisations spatiales (nationales ou infra-nationales) sur la base des avantages comparatifs des systèmes productifs et des systèmes sociaux.

Au sein de l'Union européenne, la division internationale du travail fait coexister des modes différents d'articulation de l'économie et du social. Aux deux extrémités de l'éventail on rencontrera :

- des espaces utilisant des technologies avancées et une main-d'œuvre hautement qualifiée avec une spécialisation sur des produits et services complexes ;
- des espaces assurant des productions simples avec une main-d'œuvre faiblement qualifiée et une logique de compétitivité fondée sur l'abaissement des coûts.

En matière sociale, la politique européenne respecte pleinement le principe de subsidiarité sauf pour les règles qui assurent la libre circulation de la main-d'œuvre.

Conséquences

A l'hétérogénéité des structures productives correspond celle des marchés du travail, entre pays ou entre régions. Certains espaces privilégient la flexibilité productive, qui implique des qualifications larges, constamment améliorées par la formation, ainsi qu'une adhésion des travailleurs à la performance productive, qui suppose des formes de participation des travailleurs et un système actif de négociation collective.

D'autres espaces se rendent attractifs aux investissements en offrant de bas coûts salariaux et des statuts précaires pour l'utilisation de la force de travail.

La même segmentation apparaît dans le domaine de la politique sociale : d'un côté, le " *Welfare State* " est transformé pour garantir la stabilité des droits sociaux dans le cadre d'une accélération des mobilités professionnelles, de l'autre, l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires entraîne la régression (ou interdit l'amélioration) des systèmes de protection sociale.

La question principale que soulève ce troisième scénario est celle de la possibilité de survie durable de régulations sociales hétérogènes et fragmentées dans un espace économique unifié.

Les stratégies des acteurs et les possibilités de compromis

Les scénarios qui viennent d'être esquissés ne constituent pas des représentations réalistes d'évolutions prévisibles. Ils définissent des modèles extrêmes et donc le champ à l'intérieur duquel se définiront les compromis entre les forces en présence. Nous tenterons d'identifier les principales variables qui déterminent les choix stratégiques des trois groupes d'acteurs dominants.

Les Etats

Même si les régions infra-nationales, dans certains cas, et les autorités communautaires, dans certains domaines, ont acquis une capacité d'action autonome, nous adoptons l'hypothèse que, pour la décennie à venir, les stratégies de développement économique et social resteront principalement déterminées par les Etats nationaux, de manière isolée ou coordonnée. Dans le contexte de l'euro, les Etats-membres peuvent opter entre deux conceptions.

Dans la logique du premier scénario, l'UEM est d'abord un instrument qui permet d'imposer un ensemble de réformes et de sacrifices dans le domaine de la politique sociale en les présentant comme des contraintes inéluctables. Le traité de Maastricht a manifestement été utilisé dans ce sens par les Etats candidats à l'UEM. En application du principe de subsidiarité, chaque Etat doit adopter les mesures sociales qui permettent de satisfaire les critères garantissant la stabilité économique. Selon les rapports de forces nationaux ou locaux, des éléments du troisième scénario peuvent subsister à titre transitoire.

La question est aujourd'hui de savoir si l'introduction d'un chapitre sur l'emploi et de l'accord sur la politique sociale dans le traité d'Amsterdam, ainsi que les conclusions du sommet de Luxembourg qui en ont résulté, offrent la perspective d'une évolution en direction du deuxième scénario. La présence de majorités de gauche ou de centre-gauche dans la plupart des pays de l'Union crée, de ce point de vue, une conjoncture favorable. La réponse ne peut être que prudente : les circonstances objectives et les programmes de gouvernement ne correspondent pas, notamment dans les quatre principaux

pays de l'Union, au modèle social-démocrate tel qu'il a été mis en œuvre dans la période qui a suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, le désordre actuel de l'économie mondiale doit peser en faveur de la construction d'un espace régional offrant un modèle où la dynamique des marchés est soumise à une régulation cohérente des interdépendances entre l'« économique » et le « social ».

Le patronat

Par nature, les entreprises et leurs organisations optent pour le premier scénario :

- il leur offre le cadre d'une allocation optimale des capitaux à l'échelle mondiale ;

- dans un contexte de chômage persistant, il permet la mise en concurrence systématique des salariats nationaux au nom de l'impératif de compétitivité et sous la menace des délocalisations.

Il est logique que les entreprises privilégient majoritairement cette stratégie. La question est de savoir dans quelle mesure le patronat, organisé collectivement, prendra en compte un autre facteur : le risque qu'une globalisation et une libéralisation systématiquement poursuivies ne mettent en cause le degré minimum de cohésion sociale nécessaire pour assurer la reproduction à long terme du système socio-économique.

Plusieurs variables doivent être envisagées pour apprécier cette hypothèse.

Quelle est la capacité des entreprises de prendre en compte leurs intérêts collectifs de long terme, d'accepter la discipline qu'implique l'adhésion à une organisation patronale et les compromis qu'exige la négociation collective ? A l'opposé, le mode actuel de gestion des entreprises conduit-il à privilégier la rentabilité microéconomique de court terme

et à tirer parti au maximum de rapports de forces favorables sur les marchés du travail ?

Quelle est la stratégie dominante de compétitivité : celle fondée sur l'innovation, la productivité globale, la mobilisation des ressources humaines ou celle fondée sur l'abaissement des coûts de production, notamment par pression sur les salaires et précarisation de l'emploi ? La réponse est vraisemblablement différente selon les pays, les secteurs et les types d'entreprises.

Quelle est l'importance accordée par les entreprises au processus de construction européenne ? Ne constitue-t-il qu'une modalité particulière du mouvement général de globalisation et donc un élément relativement secondaire dans la stratégie mondiale des firmes ? Ou bien les firmes considèrent-elles que, dans une conjoncture mondiale hautement incertaine, l'Union européenne constitue une base de départ stable indispensable pour leur stratégie mondiale et dont il convient donc d'assurer la consolidation ?

Il n'existe pas de réponse simple à ces questions. La difficulté est d'évaluer la pondération des facteurs contradictoires qui pèsent sur les stratégies patronales.

Les syndicats

Le second scénario est, à l'évidence, celui qui correspond à l'intérêt global du mouvement syndical :

- l'existence de politiques pour la croissance et l'emploi répond à l'objectif principal des syndicats ;

- la mise en place de politiques coordonnées à l'échelle européenne est la condition pour échapper à une logique régressive de mise en concurrence des salariats nationaux ;

- seule l'Union européenne présente une dimension suffisante pour construire

UNION EUROPEENNE

un modèle original de régulation socio-économique qui permette de sortir d'une position passive face aux pressions engendrées par la mondialisation.

Si le ralliement des syndicats d'Europe occidentale à ce second scénario apparaît indiscutable, la difficulté naît de ce que les évolutions des vingt dernières années ont affaibli leur capacité de peser efficacement dans cette direction.

En premier lieu, même s'il faut se méfier du caractère simpliste et de la signification hétérogène des taux de syndicalisation, il n'est pas douteux que, dans la majorité des pays, la base d'appui du mouvement syndical s'est rétrécie. Le mouvement n'est pas seulement quantitatif ; il se traduit aussi par la concentration relative de la syndicalisation dans les catégories de salariés titulaires d'emploi stables dans les grandes entreprises industrielles et les services publics. Quelle que soit leur volonté, les syndicats éprouvent des difficultés objectives croissantes pour "agrèger" les préférences hétérogènes d'un salariat fragmenté et pour promouvoir des stratégies privilégiant des solidarités globales.

En second lieu, l'absence d'une coordination de politiques économiques actives, la priorité prolongée donnée par les gouvernements à des politiques d'assainissement monétaire et budgétaire, notamment sous la contrainte des critères de Maastricht, ont placé les organisations syndicales nationales face à un "dilemme du prisonnier". Dans l'incapacité d'imposer des stratégies économiques communes, les organisations nationales sont amenées à subir, voire à adopter des objectifs de compétitivité de l'économie nationale qui les entraînent dans une

logique de concessions au nom de la défense de l'emploi. Par nature, ce processus est sans fin puisque les concessions acceptées dans un pays servent d'arguments pour en réclamer d'autres dans les pays concurrents.

Le risque est donc que, faute de pouvoir faire prévaloir le second scénario, les syndicats de chaque pays ne se replient sur le troisième. L'unification économique et monétaire étant acquise, les organisations syndicales privilégient la défense de l'emploi et des droits sociaux là où les rapports de forces le permettent. Elles entrent, de ce fait, dans un mouvement d'approfondissement de la fragmentation des marchés du travail et des systèmes sociaux selon les pays, selon les branches, parfois même selon les régions infra-nationales.

Les contributions et les débats du séminaire de Düsseldorf ont montré que cette question se posait aujourd'hui avec acuité.

En premier lieu, la controverse porte sur la thèse de Wolfgang Streeck selon qui, dans le contexte de libéralisation économique de l'Union européenne, il serait naïf pour le mouvement syndical de placer ses espoirs dans un fédéralisme porteur d'une politique sociale commune. Il doit, au contraire, sauvegarder ou reconquérir une capacité d'action nationale pour éviter la destruction de l'Etat social. Cette stratégie du retour sur le terrain national a été critiquée par Klaus Busch¹ qui la juge impraticable dans la logique de mise en concurrence par les coûts salariaux engendrée par l'euro.

Une stratégie alternative, face à l'impossibilité au moins provisoire d'une stratégie syndicale unifiée à l'échelle de

1. " Les mécanismes possibles de compensation pour équilibrer les différences régionales dans l'Union européenne ".

l'Union européenne, serait de privilégier les coopérations syndicales dans le cadre de zones relativement homogènes. Le représentant du DGB a donné une grande importance à l'accord de Doorn (septembre 1998) par lequel les syndicats d'Allemagne et du Benelux ont esquissé les principes d'une politique coordonnée de revendications et de négociation collective¹.

Un problème analogue sera posé par la future adhésion de pays d'Europe centrale et orientale². S'appuyant sur l'exemple de l'entrée de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal, Oriol Ohms montre qu'une longue période transitoire est nécessaire compte-tenu des écarts de

développement. La régulation de l'emploi et de la politique sociale, les conditions de la négociation collective obéiront, durant cette phase, à une logique spécifique.

Il risque donc d'apparaître une tendance spontanée au fractionnement de l'espace social européen : modèle des pays rhénans, modèle scandinave, modèle anglo-saxon, modèle des pays du sud, modèle des pays d'Europe centrale et orientale... On mesure les risques qui en résulteraient d'un fractionnement analogue du mouvement syndical européen. Ce dernier trouve là, pour les années qui viennent, un défi majeur à affronter.

-
1. Lors d'une rencontre au sommet le 4 et 5 septembre 1998 à Doorn (Pays-Bas), le DGB et ses plus grands fédérations de branche ainsi que les confédérations belges, hollandaises et luxembourgeoise ont adopté une déclaration dans laquelle ils s'engagent à promouvoir la coordination de leurs politiques négociatrices, en vue notamment de prévenir des effets de *dumping* salarial face à la monnaie unique. Les organisations signataires se donnent trois objectifs principaux : la négociation, dans chaque pays, d'augmentations salariales correspondant à la somme du taux d'inflation et des gains de productivité ; une meilleure participation des salariés à la croissance économique sous forme d'amélioration du pouvoir d'achat et de mesures de promotion de l'emploi ; la mise en place d'un système inter-syndical d'information et de consultation sur les évolutions salariales et contractuelles. Les syndicats signataires ont tenu informée la Confédération syndicale européenne de leur démarche dont ils ont eux-mêmes pris l'initiative.
 2. Contribution de Oriol Ohms, " L'élargissement de l'Union européenne à l'Est : chances et risques pour l'emploi ".