

Blaise Bonvin

Union monétaire et régulation de l'emploi

Analyse communautaire et comparée
des processus d'adaptation des marchés
du travail et des politiques de l'emploi

eurypa

Institut européen de l'Université de Genève

Table des matières

Avant-propos	v
Introduction	vii
Chapitre I^{er}	
Notions fondamentales à l'étude du marché du travail et de sa régulation	
<i>Fonctionnement du marché du travail</i>	1
<i>Les acteurs et leur rôle: une perspective néocorporatiste</i>	2
<i>La théorie des insiders/outsideurs appliquée à la zone euro</i>	4
<i>Politiques de l'emploi actives et politiques passives</i>	5
Chapitre II	
Intégration et emploi: la naissance d'une problématique politique et les réalisations actuelles	
<i>De la création de la CEE aux crises pétrolières</i>	7
<i>Réalisations directement orientées vers une amélioration de l'emploi</i>	9
Tentatives d'une politique keynésienne: les Réseaux trans-européens	9
L'aide aux PME au travers de la BEI	13
<i>La régulation et les réformes des marchés du travail</i>	16
Tentatives d'une gestion européenne du temps de travail	16
Retour à une approche de coordination comme "réponse sociale" au processus d'unification monétaire	19
Le sommet d'Essen	
Le sommet d'Amsterdam et les Programmes d'action nationaux	
<i>Un bilan paradoxal et mitigé</i>	23
Chapitre III	
Analyses nationales des évolutions des marchés du travail et des politiques de l'emploi dans quatre pays européens	
<i>La France</i>	27
Un partenariat social inefficace et un Etat centralisé	27
Les politiques actives de l'emploi	31
Le dirigisme étatique: les trente cinq heures	
Les Programmes emplois-jeunes (PEJ)	
La flexibilité et les contrats atypiques de travail	33
La baisse du coût du travail des bas salaires	34
Bilan: ampleur et indépendance des politiques	35

<i>L'Allemagne</i>	37
La concertation et l' autonomie des partenaires sociaux	37
Le soutien au marché secondaire	39
Les subsides à l'emploi	
Les agences de placement et de formation	
Timides évolutions vers un corporatisme tripartite	40
Le système de négociations à l'épreuve	42
Réformes <i>bottom-up</i> dans le système de négociations	
L'aménagement décentralisé du temps de travail	
La réduction de l'offre de travail: un instrument de flexibilisation	44
La baisse du coût du travail des bas salaires	45
Bilan: des réformes lentes dans une économie attachée à une approche consensuelle	46
<i>L'Italie</i>	48
Contexte: anomie du marché du travail	48
La nécessité de la concertation: la multiplication des Pactes tripartites sous les pressions extérieures	49
Une situation économique fortement dégradée	
L'accord Ciampi: la refonte des négociations	
Le Pacte pour l'emploi de 1996	
Les limites de la <i>concertazione</i>	55
Bilan: une influence européenne importante	56
<i>L'Espagne</i>	58
Un partenariat instable et un Etat volontariste	58
Renouveau difficile du partenariat social: laborieuse concertation	60
Programme de flexibilisation	61
Les CDD et la dualisation du marché du travail	
Les négociations retrouvées	
Des mesures de politiques actives sous les impulsions européennes	64
Bilan: des réformes entre nécessités internes et pressions européennes	65

Chapitre IV **Quelle convergence "horizontale" des marchés du travail?**

<i>Domaines de convergence relative</i>	67
Flexibilité du travail: l'harmonisation par les "forces du marché"?	67
Montée des politiques actives	69
<i>Convergence formelle: les pactes sociaux et les réformes des négociations collectives</i>	70
<i>La voie solitaire de la France et ses paradoxes européens</i>	71
<i>Un processus d'apprentissage par concurrence des institutions est-il à l'œuvre?</i>	74

Conclusion et **Perspectives macro-économiques**

Abréviations	81
Annexes	82
Bibliographie	85

Le catalogue général
des publications est disponible
sur le site de de l'Institut européen:

www.unige.ch/ieug

Publications **eurypa**

Institut européen de l'Université de Genève
2, rue Jean-Daniel Colladon ♦ CH-1204 Genève

télécopie/fax +41 22-705 78 52
E-mail : **Marie-Helene.Houze@ieug.unige.ch**

eurypa vol. 13-2002
ISBN 2-940174-13-X
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Avril 2002

Avant-propos

Le thème que je me propose d'examiner ici est relativement délaissé par l'analyse politologique de la construction européenne. Le marché du travail d'un côté, et l'intégration monétaire de l'autre, sont prioritairement des objets de la science économique. Rassemblés dans une seule perspective qui tente d'établir une relation dynamique entre eux, ils ont certes été largement étudiés, mais principalement dans une approche de zones optimales de monnaie unique. En cela, les études suivent strictement les propositions de Robert Mundell, le "père de l'euro", et examinent le problème à partir de la question de savoir *quels sont les réformes à apporter aux marchés du travail pour permettre une efficacité optimale de la zone unifiée*.

Il m'a paru pourtant que le marché du travail dans une perspective d'études européennes représentait un objet d'importance pour la science politique. Il est un lieu privilégié de la distribution du pouvoir au sein des sociétés, et la construction européenne remet en cause le rôle et le poids des acteurs traditionnellement en jeu dans ce marché. Je voudrais donc pour ma part saisir le problème par un autre angle, et poser la question : *quels sont les effets de l'unification monétaire sur les politiques de lutte contre le chômage et, conséquemment, quel acteur possède quels moyens pour mener ces politiques?*

Pour répondre à cette interrogation née de mon intérêt pour les enjeux cachés ou, pour le moins, publiquement délaissés de la construction européenne, il m'a fallu mener un travail d'observation pragmatique et d'exploitation massive des sources secondaires de type journalistique. Je l'ai fait afin d'opérer une analyse entièrement déductive, qui représente à mes yeux le seul gage de crédibilité des résultats obtenus. J'espère cependant que les chapitres descriptifs, consacré à la Communauté européenne et à chacun des pays choisis pour vérifier mon hypothèse, ne vont pas rebuter le lecteur par leurs aspects parfois un peu techniques. Si j'ai tiré ce tableau comparatif des politiques nationales de l'emploi et des processus d'adaptation des marchés du travail, ce n'est pas dans un seul but informatif, mais surtout dans l'espoir de mettre en lumière les défis que l'intégration monétaire pose à l'Europe sociale et, en définitive, à l'Europe fédérale.

Introduction

D'un point de vue de théorie économique classique, tout processus d'intégration commerciale entre différents pays affecte, de manière positive ou négative selon les régions et les secteurs, la structure de l'emploi des membres, en raison de la loi fondamentale de la réallocation des facteurs de productions explicitée par la théorie ricardienne. Elle présente les choses ainsi: la production des biens et services étant distribuée selon les avantages comparatifs de chaque pays, l'intégration implique des fermetures de sites de production en certains endroits, les concentrant en d'autres. Dans le fameux cas de figure imaginé par Ricardo, dans ses *Principes de l'économie politique et de l'impôt*¹, les ouvriers du textile se concentrent en Angleterre, suite aux effets de la réallocation des facteurs de production, et ceux de la viticulture au Portugal.

L'intégration monétaire européenne est à replacer dans cette perspective. Elle participe de cette même dynamique générale et rend la concurrence, et donc la réallocation des facteurs de production, plus accrue encore en raison de la suppression des barrières au commerce que représentent les fluctuations des taux de change. En favorisant la comparaison des prix, l'euro permet au principe de l'arbitrage de prendre toute son ampleur².

Pourtant, malgré la simplicité théorique de ce tableau général, les effets escomptés de l'Union économique et monétaire (UEM) sur la croissance et l'emploi sont analysés de manière très divergente par les économistes: leur est-elle favorable ou non, et ce à quelle échéance? Nombreux sont les observateurs qui virent la phase du lancement de l'euro comme une phase de lourdes exigences extérieures (les critères de Maastricht) agissant négativement sur la croissance des Etats membres, et donc le taux d'emploi³.

¹ David RICARDO, *Principes de l'économie politique et de l'impôt* [1817], Paris, Flammarion, 1977.

² Maurice ALLESSON *et al.*, *Les enjeux de l'euro*, Paris, Economica, 1998, p. 24. – Pour des exemples concrets des effets commerciaux du principe d'arbitrage, voir le dossier "Work in Progress, A Survey of European Business and the Euro", *The Economist*, December 2001.

³ "The causes for low (or volatile) growth in Europe are found in the switch over the 1980's towards more restrictive fiscal and monetary policies; this restrictive policy stance was accentuated by the attempt to fulfil the Maastricht criteria in EU economies from the

Jacques Mazier est explicite et catégorique, quand il dit que les critères de Maastricht et les redressements budgétaires qu'ils ont provoqués "ont eu des effets dévastateurs en termes de croissance et d'emploi"⁴.

Par contre une tout autre interprétation vient de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), pour qui il n'y a pas de lien direct entre l'assainissement budgétaire qu'a connu l'Europe dans les années nonante et la diminution du rythme de la croissance⁵.

Abordée dans une perspective de plus long terme, l'unification monétaire est considérée avec plus d'optimisme et est volontiers perçue comme un moteur de la croissance, par les autorités communautaires et les gouvernements, bien sûr puisqu'ils en sont les artisans, mais aussi par de nombreux économistes d'obédience différente et la majorité des organisations syndicales.

Pour notre part, nous n'entrerons pas, ou du moins pas directement, dans ce débat portant sur les effets de l'intégration monétaire sur le taux d'emploi, débat très marqué par des conflits d'école ou de pensée. Nous allons nous concentrer sur les réalisations concrètes en faveur de l'emploi qui ont été mises en œuvre durant la phase préparatoire et depuis le lancement de l'euro, dans un contexte de fort chômage. Plutôt que de faire de la prospective économique, nous nous attacherons donc à analyser les causes, et les conséquences, des mesures adoptées dans le contexte d'une zone de monnaie unique. Car, comme le soulignent Landesmann et Pichelmann, "l'analyse des adaptations des institutions du marché du travail et des structures de négociations à la concurrence accrue au sein de l'UE s'avère hautement actuelle"⁶. Dans le but de mettre à jour les effets de l'intégration monétaire sur les marchés du travail, nous nous placerons dans une perspective interdisciplinaire se réclamant de la science politique et de la science économique et allons concentrer notre analyse sur les interventions des Etats sur les marchés du travail, dans une perspective de régulation.

Nous pensons que la marche vers la monnaie unique et son achèvement ont créé des conditions impératives de réformes de la gestion politique de l'emploi en même temps que des contraintes (Pacte de stabilité et de croissance, et politique monétaire unique), et que ces réformes se sont faites, et

early 1990's onwards, which also led to a stronger synchronisation of the business cycles across Europe" Michael LANDESMANN, Karl PICHELMANN, *Unemployment in Europe*, Londres, Macmillan, 2000, p. 7.

⁴ Jacques MAZIER, *Les grandes économies européennes*, Paris, La Découverte, 1999, p. 72.

⁵ OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, 1996.

⁶ Michael LANDESMANN, Karl PICHELMANN, *Unemployment in Europe*, p.10. – Les traductions sont de l'auteur.

se font encore, presque uniquement au niveau des Etats et de leurs marchés du travail, malgré des tentatives, au niveau communautaire, de donner un contrepoids social à l'unification monétaire. Nous estimons donc que, une fois que les contraintes au niveau budgétaire ont été prises en compte par les gouvernements, ils ont été dans l'obligation de chercher, avec les moyens qui leur restaient, de nouvelles voies pour combattre le chômage. "Etonnement, l'analyse de l'impact de la libéralisation accrue, parmi les régions de l'UE, sur leur marché du travail n'a pas été entreprise"⁷. Nous nous proposons précisément dans ce travail de tenter une telle analyse.

Cette hypothèse repose sur des fondements simples. En ce qui touche à la lutte contre le chômage, les gouvernements des pays membres ont vu leur marge de manœuvre en termes de politique macro-économique se restreindre pour deux raisons directement liées à la monnaie unique. La première tient au Pacte de stabilité et de croissance de 1996, reprenant les critères de Maastricht et interdisant donc un déficit budgétaire de plus de 3% du PIB et une dette de plus de 60%. Il implique une surveillance étroite des finances publiques et empêche de prendre, par exemple, des mesures fiscales expansives, ou de répondre à un choc extérieur avec des moyens budgétaires⁸.

La deuxième découle de la perte de la souveraineté en matière de politique monétaire, puisque la croissance de la masse monétaire est contrôlée par une banque centrale indépendante, et les gouvernements ne peuvent plus utiliser la politique monétaire à des fins internes. De même, ils perdent cet outil de gestion des crises internes qu'est le taux de change. Celui-ci fut utilisé à plusieurs reprises par les dirigeants européens au cours des trente dernières années. L'exemple le plus connu en est la dévaluation compétitive, que la France a pratiquée à plusieurs reprises entre 1981 et 1987, avec certes des succès mitigés quant aux buts avoués de favoriser l'emploi⁹. Plus récemment, en 1992, dans le contexte de l'intégration monétaire partielle du Système monétaire européen (SME), l'Angleterre et l'Italie ont profité de leur pleine autonomie pour se retirer du système de régulation des changes afin d'éviter une surévaluation néfaste à leur économie.

⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸ Jérôme GAUTIE, *Coût du travail et emploi*, Paris, La Découverte, 1998, p. 97.

⁹ Jean BOISSONNAT, *La révolution de 1999, L'Europe avec l'euro*, Paris, Sand, 1998. L'auteur donne d'autres cas d'utilisation de la politique monétaire, même sur un plan purement politique: lors des événements de mai 68 en France, le gouvernement a favorisé une création monétaire pour calmer les incendies sociaux, profitant donc de sa capacité de gérer la masse monétaire en toute autonomie.

Ainsi, la perte de souveraineté budgétaire et monétaire a incité à la recherche de nouvelles voies pour lutter contre le chômage. Car, comme le souligne pertinemment Allesson,

“Certes la probabilité d'un choc affectant un seul Etat diminue avec la plus grande intégration, mais elle n'est pas nulle. Faute de pouvoir agir avec l'arme monétaire, il faudra recourir aux ajustements des facteurs de production réels: la main d'œuvre et les capitaux”¹⁰.

La disparition de ces outils a amené les gouvernements à compter de plus en plus sur des réformes des marchés du travail et sur des négociations collectives: Pactes nationaux pour l'emploi (Allemagne, et surtout Italie et Espagne), l'aménagement du temps de travail (France avec les trente-cinq heures) et la dérigidification radicale (Espagne) pour faire face au défi du chômage.

En plus, nous passerons assez rapidement en revue les différentes politiques du marché du travail mises en place depuis une dizaine d'années: réformes des services publics de l'emploi afin d'améliorer le *job-matching*, réduction des prélèvements obligatoires sur les bas salaires, etc.

Dans le même temps, au niveau communautaire, sous l'impulsion surtout de la France du gouvernement Jospin, ce sont de nouveaux mécanismes pour l'emploi qui ont vu le jour, et dont l'utilité et la pertinence restent encore à prouver. Reste aussi à prouver que les structures mises en place ne sont pas dues uniquement au rôle de certains dirigeants socialistes, mais bien établies pour accompagner le processus général d'intégration. Nous verrons d'abord ces structures et leurs limites avant de passer aux analyses nationales.

Nous devons donc faire un tour d'horizon, en premier lieu descriptif, avant de passer à une critique des réalisations de l'UE dans la lutte active contre le chômage. Nous étudierons successivement les propositions de la Commission, et de sa Direction générale V (DG V) particulièrement, et la position du Conseil, représentant des Etats membres, à cet égard. Nous verrons que les quelques politiques destinées à renforcer la lutte contre le chômage restent timides: elles se résument aux Réseaux transeuropéens (RTE), sorte de grands travaux¹¹, au rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et à l'utilisation des fonds structurels. Le bilan est donc maigre. Les causes en sont multiples: les situations nationales sont encore très hétérogènes dans

¹⁰ Maurice ALLESSON *et al.*, *Les enjeux de l'euro*, p. 32.

¹¹ Henri COMPSTON, *The new politics of unemployment, radical initiatives in Western Europe*, Londres, Routledge, 1995.

tout ce qui touche aux politiques sociales et il n'y a pas actuellement de politiques du marché de travail qui fasse consensus sur ses avantages. Ainsi, place est toujours laissée, au niveau communautaire, aux forces du marché pour allouer optimalement les facteurs de production et donc réduire le chômage au maximum selon l'enseignement libéral classique, celui-là même qui a présidé à toute la construction européenne depuis les traités de Rome.

Le chapitre sur l'emploi ajouté au traité d'Amsterdam en 1997 (art. 125-130) peut apporter une nouveauté à cet égard. Cependant, il se borne à mettre en place un Comité permanent pour l'emploi rattaché à la Commission et qui prépare les propositions que celle-ci soumet ensuite au Conseil, statuant à la majorité qualifiée après consultations du Conseil économique et social et du Conseil des Régions. Les décisions prises seront en fait des lignes directrices pour l'emploi dont les Parlements nationaux se doivent de tenir compte dans leurs Plans d'action nationale (PAN). Elles sont actuellement les suivantes: améliorer l'employabilité de la main d'œuvre, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité des entreprises, et l'égalité des chances. C'est un programme peu explicite et, pour le moins, peu novateur!

Ce procédé récent mais timide, car on se doute bien que toute proposition trop audacieuse de la Commission a peu de chance de passer au sein de Conseil, a été appelé "méthode de Luxembourg"¹², en référence au sommet où il a été institutionnalisé.

Après avoir brossé ce tableau, nous quitterons le niveau supranational pour faire une incursion dans quatre pays de l'Union. Nous pourrons alors constater que les mesures prises par les gouvernements se sont faites bien avant que les grandes lignes pour l'emploi voient le jour. Comme l'établit l'Observatoire français de la conjoncture économique:

"Beaucoup de mesures figurant dans les Programmes d'action nationaux ont été prises en dehors de toute concertation européenne (baisse de la durée de temps du travail en France, lutte contre les trappes de pauvreté au Royaume-Uni, etc.). Elles ont été intégrées dans les PAN en masquant les différences de stratégies nationales"¹³.

La finalité d'une telle démarche est de pouvoir établir dans quelle mesure l'unification monétaire a changé la donne des politiques nationales en

¹² Gabriele KASTEN, David SOSOKIC, *Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1999, Discussion paper.

¹³ Ray BARRELL *et al.* "Vers une nouvelle politique économique européenne? ", *Revue de l'OFCE*, 77, 1999, p. 162.

matière d'emploi, et dans quelle mesure elles convergent, après avoir montré les tentatives de l'UE à se profiler comme un acteur de la lutte active contre le chômage. Instinctivement, on peut déjà avancer, à ce stade, qu'une dynamique de convergence, tant dans les politiques de l'emploi que dans les réformes des marchés du travail, représenterait une possibilité de pallier la perte des outils budgétaires.

CHAPITRE I^{er}
Notions fondamentales à l'étude
du marché du travail et de sa régulation

Fonctionnement du marché du travail

Comme tout marché, le marché du travail est le lieu de la rencontre entre une offre et une demande. La demande vient des entreprises, qui recherchent de la main d'œuvre pour produire des biens ou des services, et l'offre est fournie par les individus. L'équilibre se réalise dans l'adéquation parfaite entre l'offre et la demande et représente ce qu'on appelle une situation de plein-emploi. Le terme revient souvent dans les médias et dans les discours des hommes politiques. Lors du sommet européen de Lisbonne en mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés, selon leurs propres termes, à faire évoluer l'Europe vers une situation de plein-emploi¹. Cependant, nous voudrions attirer l'attention du lecteur sur le fait que si nous utilisons le terme de plein-emploi, c'est par facilité de langage plutôt que pour décrire une situation réaliste. Il est en effet impossible de penser une société contemporaine sans chômage. "Dans la réalité, puisque les mouvements sont incessants sur les marchés [du travail], cette situation n'est jamais atteinte. C'est pourquoi le plein-emploi des économistes est toujours un quasi-plein-emploi du langage courant"². Le terme de plein-emploi définit donc concrètement une situation où les personnes sans emploi le sont soit volontairement, ce qui est rare comme nous l'apprennent les sociologues³, soit à très court terme et en raison de frictions temporaires (le temps de changer d'emploi).

¹ "A Lisbonne, un sommet très politique des Quinze sur l'emploi", *Le Monde*, 23 mars 2000, p. 2.

² Jean-Claude BARBIER, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Paris, Flammarion, 1998, p. 112.

³ Nous ne souscrivons pas à la thèse du "chômage de confort", qui prétend que les individus refusent de s'engager professionnellement, car les bénéfices qu'ils perçoivent des caisses de chômage ou de l'assistance sont suffisamment élevés pour leur permettre de vivre sans mener d'activité lucrative. Le débat sur la "désincitation" au travail que représenteraient certains aspects de l'Etat social est réactivé lors de chaque crise de l'emploi, mais nous nous refusons à y voir autre chose qu'un argument politique. Si certains cas peuvent bien se produire, particulièrement en Allemagne en raison des avantages offerts par le syst-

Le marché du travail diffère pourtant des autres marchés. Entre l'offre et la demande s'interpose la législation sur le travail et les pratiques communes aux partenaires sociaux.

“Alors que la théorie néoclassique traditionnelle analyse le marché du travail comme n'importe quel autre marché concurrentiel, les développements théoriques des dix dernières années ont intégré les éléments institutionnels qui singularisent ce marché. En effet, les contrats de travail ne sont pas exclusivement des contrats marchands individuels entre une entreprise et un salarié. En pratique, les relations du travail résultent pour une grande part de la négociation entre des représentants des salariés (les syndicats) et des groupes d'employeurs. Le marché du travail ne peut donc être considéré comme parfaitement concurrentiel. Il s'agit plutôt du lieu de confrontation des objectifs contradictoires d'acteurs ayant un certain pouvoir de marché. L'équilibre (salaires, emploi, conditions de travail...) est alors fonction des priorités que se donnent les différents intervenants, du pouvoir que chacun d'eux a pour faire valoir son point de vue, et des interactions stratégiques qui caractérisent le processus de négociation”⁴.

Chaque pays est en effet doté d'une loi sur le travail, plus ou moins détaillée et restrictive et d'une tradition de négociations plus ou moins forte. Les quatre piliers principaux des lois nationales sur le travail ou des conventions entre partenaires sont: la régulation des types de contrats, la définition d'un temps légal de travail, les conditions de licenciement et d'embauche et enfin le salaire minimum. Quand nous parlons de flexibilité du travail, il s'agit justement de rendre ces régulations plus souples. Nous verrons tout au long de notre étude des marchés nationaux quelles en sont les modalités de réformes. Quant au rôle des partenaires sociaux, il répond à des traditions nationales particulières.

Les acteurs et leur rôle: une perspective néocorporatiste

On peut repérer des acteurs multiples sur les marchés du travail nationaux, aux rôles plus ou moins importants selon les pays: l'Etat central, les

ème d'assistance, ils sont statistiquement insignifiants de nos jours. Sur ce point, voir “Arbeitgeber kritisieren zubetonierten Arbeitsmarkt”, *Die Welt*, Mittwoch, 2. Januar 2002, p. 11.

⁴ Loïc CADIOU *et al.*, *La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'union monétaire?*, Etude réalisée par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales – CEPII pour le Sénat français, trouvé sur le site du Sénat: <http://www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38820.html>

Etats fédérés dans le cas échéant, le patronat, les syndicats d'employés et, avant la monnaie unique, la Banque centrale (surtout en Allemagne). Souvent, la différence fondamentale réside dans leurs capacités à interagir et à mener des politiques concertées. Les situations que nous rencontrerons divergent principalement dans cette optique.

Une des modalités, traditionnelle en Europe, de l'interaction entre acteurs du marché du travail est le système néocorporatiste. Ce système a été très étudié depuis les années septante, et les auteurs divergent quant à sa définition⁵. Par souci de pragmatisme, nous nous en tiendrons à une approche large. Nous nous devons de le présenter très brièvement, puisqu'une des conséquences indirecte de l'unification monétaire et de ses contraintes est une résurgence d'une forme de néocorporatisme⁶.

Le néocorporatisme peut être bipartite ou tripartite. Le premier se limite à un système de concertation entre associations professionnelles faitières, sans l'intermédiation de l'Etat. La variante tripartite engage, elle, les autorités publiques et cela signifie en général que les syndicats sont moins bien organisés.

Dans les deux cas, le nombre d'associations présentes dans les discussions est en général limité, afin de faciliter les négociations, et elles ont la capacité de représenter et de s'exprimer au nom des adhérents. Slomp souligne l'importance de l'idée de "monopole" de représentation, différence fondamentale par rapport à une situation pluraliste. "Seules quelques organisations reconnues comme représentants officiels d'une partie de la population peuvent exprimer leurs analyses et leurs demandes. Leur sélection leur confère un monopole et leur donne un statut particulier"⁷. Classiquement, La Suède est l'exemple du bipartisme. Le tripartisme est lui symbolisé par l'Autriche et les Pays-Bas. Les pays considérés comme les plus éloignés de toute forme de néocorporatisme sont la France et l'Italie⁸.

⁵ Nous renvoyons le lecteur aux ouvrages sur la question de Gerhard LEHMBRUCH et Philip SCHMITTER, *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979 ainsi que celui de Peter KATZENSTEIN, *Small States in world market: industrial policy in Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1985.

⁶ Jürgen GROTE, Philip SCHMITTER, "The renaissance of national corporatism: unintended side-effect of European economic and monetary integration or calculated response to the absence of European social policy", *Transfer*, 1-2, 1999, pp. 34-63.

⁷ Henri SLOMP, *Les relations professionnelles en Europe*, Paris, Les Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, 2000, p. 24.

⁸ Hans-Peter KRIESI, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995, p. 339. – Nous prenons ici avec grande précaution les définitions du corporatisme, puisque les auteurs ne s'accordent pas entre eux. De plus, nous voudrions aussi ajouter que si la France est considérée comme l'antithèse du corporatisme, l'UNEDIC, la caisse de chômage, est gérée de manière paritaire entre les patrons et les syndicats, ce qui prouve bien qu'une coopération existe tout de même.

Nous aurons l'occasion de voir dans nos analyses nationales que les relations syndicats – employeurs – Etat sont mouvantes et sensibles aux pressions économiques particulières. Ainsi, le néocorporatisme est une théorie à prendre avec souplesse, car il peut se développer dans des pays où il n'a pas de tradition, particulièrement comme ce fut le cas en Italie.

La théorie des insiders/outsideurs appliquée à la zone euro

Cette théorie analyse les négociations entre partenaires sociaux avec comme point de vue la participation ou non au marché actif du travail. Nous la présentons dans les grandes lignes puisque dans les cas d'études nationaux, nous la retrouverons en tant que théorie explicative de la rigidité salariale et de la marginalisation d'une partie des chercheurs d'emploi.

La théorie *des insiders/outsideurs* s'intéresse au pouvoir de négociation des travailleurs ayant un emploi (les *insiders*) par rapport à ceux qui n'en ont pas (les *outsideurs*). Ce pouvoir vient du fait que les entreprises n'ajustent pas l'emploi immédiatement, ceci pour plusieurs raisons. Il peut exister des contraintes administratives sur les licenciements. Des indemnités sont versées en cas de licenciement et le recrutement nécessite un effort de recherche et de formation de la part des entreprises. Tous ces éléments limitent la substituabilité entre les *insiders* et les *outsideurs*. Les premiers profitent de leur situation pour obtenir des augmentations de salaires plutôt que des embauches nouvelles. De leur côté, les *outsideurs* doivent jouer sur des salaires nettement plus faibles pour espérer se faire engager. Selon cette théorie, l'existence de revenus de remplacements généreux peut conduire les *outsideurs* à préférer rester sans emploi.

Lorsque la représentation des *insiders* est collective, le résultat de la négociation dépend de l'objectif des représentants du personnel. A moins que les syndicats ne visent exclusivement la résorption du chômage, et donc négocient une baisse du salaire, les négociations collectives conduisent à un niveau de salaire supérieur au niveau d'équilibre. Le pouvoir de négociation des syndicats vient, comme précédemment, des coûts d'ajustements de l'emploi que supportent les entreprises, mais il est renforcé par le droit syndical, notamment la menace de faire grève. Le rôle et le pouvoir des syndicats est donc susceptible de rendre les salaires moins sensibles au déséquilibre sur le marché du travail.

Nous verrons dans quelle mesure, comme le dit Schulz, ce modèle de négociation a tendance à “créer une aristocratie des travailleurs et oppose les détenteurs d'emplois à la masse croissante des chômeurs”⁹.

Politiques de l'emploi actives et politiques passives

Nous présentons dans ce chapitre les politiques dites actives de promotion de l'emploi.

“Les politiques actives du marché du travail sont un ensemble de mesures destinées à faciliter le retour des chômeurs vers l'emploi ou à prévenir le chômage. On les oppose ainsi aux dépenses passives qui s'attachent à l'indemnisation du chômage et des préretraites. Ces politiques recouvrent des champs aussi divers que les services publics de l'emploi (type ANPE en France), les programmes de formation et de requalification de la main d'œuvre, les aides à la création d'emplois (ciblées ou non, sous forme de subventions), les emplois publics”¹⁰.

La distinction entre celles-ci et les politiques dites passives est certes quelque peu artificielle. Nous la retiendrons tout de même afin de percevoir la différence d'approche qui sous-tend, au niveau communautaire par exemple, la méthode du Fonds social européen (FSE), dont nous traiterons peu, et une politique tournée réellement vers l'optimisation des conditions économiques ayant un impact sur l'emploi. Jacques Freyssinnet la distingue comme suit: “Les politiques passives considèrent le niveau de l'emploi comme donné et s'efforcent de gérer les excédents de ressources de main d'œuvre; les politiques actives cherchent à agir positivement sur le niveau d'emploi tel qu'il est déterminé par les variables macroéconomiques”¹¹.

Sont classées dans les politiques passives les mesures suivantes:

- l'indemnisation des chômeurs: c'est le pilier des Etats-providence européens. Ce système connaît des remises en cause profondes, que ce soit du point de vue idéologique (le néolibéralisme le perçoit comme une désincitation au travail) ou financier (les caisses de chômage nationales sont en déficit).

⁹ James SCHULZ, “La mondialisation, la réunification de l'Allemagne et l'Etat-providence allemand”, *Revue internationale des sciences sociales*, 163, mars 2000, pp. 47-60, p. 54.

¹⁰ Jean-Pierre FOURCADE, *Quelles politiques de l'emploi dans la zone euro?*, Rapport d'information pour le Sénat français, Juin 1999, trouvé sur le site du Sénat: www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38862.html.

¹¹ Jacques FREYSSINNET, *Le chômage*, Paris, La Découverte, 1998, p. 92.

- la réduction de la population active: elle prend la forme de cessation d'activité anticipée, de ralentissement de l'immigration, etc.

Parmi les politiques actives, on dénombre traditionnellement:

- la régulation du marché du travail: c'est la forme de politique de l'emploi que nous privilégierons dans notre analyse.

- La formation professionnelle: il y a un consensus autour de l'utilité d'une formation adaptée à la demande et qui soit continue tout au long de la vie salariée. Cependant, ses effets sont peu quantifiables.

- Les subventions à l'emploi: l'idée qui sous-tend ce type de mesure est que la réduction du coût du travail par des subventions aux employeurs, particulièrement sur les bas salaires, entraîne une variation positive du niveau de l'emploi.

Les politiques de l'emploi s'insèrent bien sûr dans un contexte de politique économique plus global et il est difficile *a priori* de dire si une politique de l'emploi est passive ou active. De plus, elles ne sont qu'une partie, souvent cantonnée au niveau micro-économique, de ce que peut faire un Etat pour améliorer la situation de l'emploi. Les paramètres sur lesquels il peut agir sont la fiscalité, particulièrement sur les entreprises et sur le travail, la réglementation du travail, etc. L'essor massif des politiques de l'emploi a justement eu lieu dans la seconde partie des années septante, quand la crise et la stagnation de la croissance obligea les Etats à pratiquer des corrections dans le fonctionnement institutionnels des marchés du travail afin de remédier au déficit de création de postes. Calmfors atteste que “[d]ans cette situation, les politiques actives du marché du travail semblent être considérées par beaucoup comme le *deus ex machina* qui apportera la solution au problème du chômage”¹². Cependant, les chercheurs du Centre d'études et de prospectives internationales prétendent que les études sont encore lacunaires quant à l'effet réel de ces politiques: “L'analyse empirique des politiques actives est un domaine relativement nouveau pour lequel peu d'études empiriques sont disponibles, surtout au niveau macroéconomique (puisque ces mesures sont avant tout d'ordre microéconomique)”¹³.

Nous conserverons tout de même la distinction entre politiques actives et passives, puisqu'elle est répond à la typologie utilisée par tous les grands organismes économiques internationaux (OCDE, BIT, Commission européenne, etc.).

¹² Lars CALMFORS, “Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features”, *Labour market and social policy occasional paper*, Paris, OCDE, 1994, p. 1.

¹³ Jean-Pierre FOURCADE, *Quelles politiques de l'emploi dans la zone euro?*

CHAPITRE II

Intégration et emploi: la naissance
d'une problématique politique
et les réalisations actuelles

De la création de la CEE aux crises pétrolières

L'objectif explicite d'un "haut taux d'emploi" ne figurait pas dans le traité de Rome de 1957. Il faut attendre le traité de Maastricht, à son article 2, pour le voir mentionné¹. Cette évolution du contenu des textes fondamentaux n'a cependant rien de surprenant, puisque la situation économique de la fin des années soixante ne commandait pas aux signataires de stipuler ouvertement leur attachement à un haut taux d'emploi. Le chômage ne touchait alors qu'à peine 2% de la population européenne. On imagine bien cependant que, implicitement, les "pères fondateurs", dans la perspective libérale qui était la leur, voyaient l'intégration, maximisant le commerce intra-européen, comme un moteur de la croissance, et le plein-emploi comme un fruit de cette croissance. En fait, un grand nombre d'actions entreprises par la CEE ont probablement eu des répercussions sur l'emploi, même si ce n'en fut pas le but premier. Goetschy souligne que

"toutes une série de mesures ont possiblement exercé des *effets directes ou indirecte* sur le chômage (la libre-circulation des travailleurs, la reconnaissance des qualifications, la formation continue, l'élimination de l'exclusion sociale), mais elles n'ont contribué que marginalement à la *lutte* contre le chômage dans la Communauté"².

La stratégie alliant le triptyque investissements-croissance-emploi a été suivie avec succès jusqu'aux chocs pétroliers, dans une période d'euphorie

¹ Le traité de Maastricht instaure le vote à la majorité qualifiée pour ce qui touche aux mesures de réinsertion des chômeurs, et celui à l'unanimité pour les contributions financières engagées dans un but de création d'emplois.

² Janine GOETSCHY, "European employment strategy: genesis and development", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, no. 2, 1999, pp. 117-137, p. 118. C'est nous qui soulignons.

et de consommation de masse permise par des salaires réels ascendants. Pourtant, un contexte aussi favorable n'a pas duré et la construction européenne allait devoir se faire dans des conditions plus difficiles dès le premier choc pétrolier. Mazier explique que "[I]es deux moteurs qui avaient constitué les fondements de la croissance antérieure, l'essor de la consommation de masse et un effort soutenu d'investissement, se sont trouvés bloqués"³.

Dans une première phase en 1973-74, l'environnement économique change du tout au tout et les certitudes des économistes sur les causes du chômage, de la croissance et de l'inflation sont remises en cause par le phénomène de la stagflation.

"[Le premier choc pétrolier] posait en outre un redoutable problème à la politique économique, qui se trouvait soudainement confrontée à la montée simultanée de l'inflation et du chômage. La stagflation faisait en effet éclater le cadre traditionnel de la politique conjoncturelle, qui reposait largement sur l'arbitrage entre inflation et chômage stipulé par la courbe de Philips"⁴.

Il ne nous appartient pas de refaire l'histoire des deux crises pétrolières, de leurs conséquences sur les politiques économiques et sur l'emploi⁵. Il nous faut retenir que le taux de chômage s'envole et que, depuis 1980, il n'est pas retombé au-dessous de 8% de la population. C'est pourquoi, comme nous l'avons noté, des politiques de l'emploi furent mises en place dans chaque pays, puisque le taux de croissance ne permettait plus d'absorber l'offre de travail.

Au niveau européen, la problématique de la lutte contre le chômage par des politiques publiques spécifiques n'est apparue qu'au début des années quatre-vingt dix. En tant qu'objectif communautaire, pris en charge au niveau supranational, elle est donc une *conséquence* de la crise, et non pas une *priorité fondatrice*⁶. C'est le *Livre blanc: Croissance, compétitivité et*

³ Jacques MAZIER, *Les grandes économies européennes*, Paris, La Découverte, 1999, p. 16.

⁴ Jacques ADDA, *La mondialisation de l'économie*, tome II, Paris, La Découverte, 1998, p. 63.

⁵ Citons encore ADDA, qui voit, dans les années suivantes la première crise, un changement fondamental de la vision dominante en science économique: "L'irruption de la stagflation fut l'occasion d'un retour en force, sous le vêtement du monétarisme, de la pensée néo-classique, dont les effets se feront nettement sentir dans les années quatre-vingt", *La mondialisation de l'économie*, p. 64.

⁶ Mais il faut noter que le Fonds social européen (FSE) existait dès le Traité de Rome (1957). La CEE ne s'était donc tout de même pas construite uniquement sur les bases d'une pure vision libérale.

*emploi*⁷ de la Commission Delors qui le premier a fixé un objectif chiffré de création d'emplois, à savoir quinze millions de nouveaux postes. Le caractère volontariste d'une telle prévision était nouvelle dans l'histoire et les méthodes de la Communauté et donnera lieu à de multiples tentatives sans réelle cohérence et crédibilité.

*Réalisations directement orientées
vers une amélioration de l'emploi*

Tentatives d'une politique keynésienne:
les Réseaux transeuropéens

Il est généralement admis que les sommets européens sont, dans de nombreux cas, des rencontres à effets déclaratoires, c'est à dire que les décisions de principe qui y sont prises, souvent, ne donnent pas d'autres résultats concrets que des discours médiatisés. Cette critique est particulièrement valable quand on parle d'emploi. C'est pourquoi nous ne nous arrêtons pas sur tous les sommets qui ont stipulé l'urgence de mener une lutte européenne contre le chômage. Nous nous intéressons à ceux qui ont effectivement mis en route un processus communautaire en la matière.

En 1992, à Edimbourg, un projet d'"Initiative pour la croissance" est adopté, dans lequel le Conseil européen décide de mettre en place un projet de grands travaux dans le domaine des infrastructures de la télécommunication, des transports et de l'énergie au niveau européen. Un fonds est mis en place, le Fonds européen d'investissement (FEI), pourvu de huit milliards d'écus⁸. Le but en est la création de quatre cent cinquante mil nouveaux emplois, premier pas des quinze millions prévus avec grand optimisme par le *Livre blanc* de la Commission Delors⁹. Sur le fond, la méthode, elle, est à la fois classique et originale.

⁷ Commission des Communautés européennes, *Croissance, compétitivité et emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle. Livre blanc*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.

⁸ L'Etat français demandait, par la voix du premier ministre Michel ROCARD et du président François MITTERRAND une provision de cinquante voire cent milliards d'écus!

⁹ Une analyse économique en terme de coût d'opportunité incite à analyser une telle méthode avec la plus grande prudence. Nous ne voulons pas apporter de jugement de valeur aux programmes étudiés ici, mais celui-ci montrait des lacunes trop importantes pour ne pas les mettre en évidence. En effet, ces fonds versés auraient pu être utilisés de manière plus optimale, d'autant plus que, on le verra, ce programme a échoué. Agencé comme il était, avec un tarif de vingt-mil écus par emplois, il eut fallu trente milliards d'écus pour créer les quinze millions d'emplois du *Livre blanc*! Cela montre en tout cas le désengagement des au-

Elle est classique dans le sens où la relance de l'économie par des dépenses publiques a été pratiquée par tous les pays européens depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et déjà dans les années trente aux Etats-Unis avec le *New Deal* du président Roosevelt. Une telle méthode repose sur l'idée du multiplicateur keynésien, où toute dépense de l'Etat crée un circuit de hausse de la consommation, de la production et donc de la demande en travail. Ce modèle, appelé aussi néo-keynésien dans les années septante, est basé sur des "équations dont les variables sont le volume de l'investissement, la quantité de monnaie ou les taux d'intérêt, afin d'en déterminer les effets sur d'autres variables qui s'appellent productivité, emploi, prix et commerce extérieur"¹⁰.

Elle est, par contre, originale à l'échelle européenne. Un tel outil n'a auparavant jamais été utilisé par la CEE. Afin de permettre à l'UE d'emprunter sur le marché des capitaux et de prêter de l'argent, ensuite, aux demandeurs (entreprises privées ou institutions financières des pays membres), il eut fallu un amendement du traité de Rome, donc l'unanimité. Selon Coates et Holland, ce fonds n'avait pas été équivalent quant à son fonctionnement au Fonds social européen (FSE) ou au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), puisqu'il aurait pu émettre des *Union Bonds*. Il se rapproche plutôt, toutes proportions gardées, d'une institution comme le Fonds monétaire international (FMI)¹¹. Si le FEI avait pu se développer comme ses instigateurs (la Commission et quelques Etats dont la France) l'auraient voulu, il eut signifié un pas énorme en direction d'un keynésianisme communautaire et, par là-même, une quasi-révolution dans la construction européenne. Le recours aux *Union Bonds*, même s'il peut paraître irréalisable à court terme, est un mécanisme de financement que les tenants d'un fédéralisme européen mettent souvent en exergue afin de favoriser un accroissement du budget de la CE¹². Avec ce système, l'on se dirigeait vers un potentiel déséquilibre budgétaire de la CEE, puisque les emprunts effectués sous l'égide du FEI n'auraient pas été comptabilisés sous les budgets nationaux. La situation aurait été similaire au système am-

torités communautaires quand il s'est agit, pour la première fois, de mettre en place des politiques de l'emplois.

¹⁰ "La science économique a commis de erreurs en appliquant des modèles mécanistes", *Le Monde-Economie*, 18 avril 2000, p. V.

¹¹ Ken COATES et Samuel HOLLAND, *Full employment for Europe*, Nottingham, Spokesman for European labor forum, 1995, p. 97.

¹² Robert BOYER, *Le gouvernement économique de la zone euro*, La Documentation française, 1999, tiré du site de la Commissariat général du Plan: www.plan.gouv.fr/publications/zoneeuro.htm.

éricain, où les *US Treasury Bonds*, émis par l'Etat fédéral, ne comptent pas dans les budgets des Etats fédérés.

Cependant, pour être efficaces, des dépenses budgétaires macro-économiques doivent représenter des sommes importantes, surtout pour un territoire et une population comme ceux de l'Europe. Or le budget de la CE reste faible, et consacré pour moitié à La Politique agricole commune (PAC), comme c'est toujours le cas même si les dépenses pour la PAC ont tendance à diminuer.

La Commission doit proposer toute innovation concernant l'initiative d'Edimbourg aux Etats au travers du Conseil, où les refus sont courants, surtout de la part des pays contributeurs nets au budget. Ainsi, on a vu l'Allemagne et l'Angleterre s'opposer à plusieurs projets. Parmi ceux-ci, certains étaient relativement ambitieux et éloignés des consignes politiques du moment quant à la gestion des finances publiques, dont celui d'engager 1% du PIB de l'UE agissant comme un stimulus économique¹³. Ce qui explique leur rejet comme le soulignent les auteurs réunis par Compston: "La principale explication de cette résistance apparaît être le rejet de l'idée keynésienne de la stimulation économique au niveau de l'UE au moment où des efforts étaient faits au niveau national pour réduire l'emprunt"¹⁴. Il est vrai que ce paradoxe peut paraître surprenant: l'année même où était signé le traité de Maastricht entérinant les critères de convergence, en créant ainsi des contraintes budgétaires au niveau des gouvernements, un consensus s'est fait entre chefs d'Etat autour de la conception d'une relance par les dépenses! Mais le paradoxe n'est peut-être qu'apparent puisqu'on peut bien imaginer que certains dirigeants et groupes de pression considéraient que ce qui allait être perdu pour les gouvernements (la marge de manœuvre dans les politiques budgétaires), ou tout du moins amoindri, devait trouver une compensation à l'échelle européenne.

C'est bien cette idée que l'on retrouve quand on lit les commentaires, très engagés, de Coates et Holland dans *Full employment for Europe*:

"[...] il est erroné de prétendre que quand les gouvernements nationaux doivent se réfréner sur les dépenses, ce n'est pas le moment de les accroître au niveau de l'Union. Si les critères de Maastricht doivent être remplis, il est vital que des instruments comme le FEI soit plus mobilisé, afin de compenser la contraction des budgets nationaux et des emprunts"¹⁵.

¹³ Ce qui représenterait environ cent milliards d'écus. On retombe sur le même chiffre que celui proposé par la France au moment de doter le FEI.

¹⁴ Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment, radical initiatives in Western Europe*, p. 8.

¹⁵ Ken COATES, Stuart HOLLAND, *Full employment for Europe*, p. 97.

De plus les auteurs pensent que de tels mécanismes d'investissement communautaires permettent de juguler la tendance désinflationniste en Europe, tendance selon eux accentuée par les mesures de restrictions budgétaires adoptées pour satisfaire aux critères.

Le Pacte de confiance de 1996, lancé par la nouvelle Commission Santer, devait compléter cette politique de la demande et redonner foi dans l'économie européenne, particulièrement touchée par la situation de 1995 (marquée par des taux d'intérêts élevés et des investissements privés bloqués, une croissance nulle de la demande et, partant, des créations de postes insuffisantes). Alors même que le Pacte de stabilité était voté et que les politiques continuaient d'être particulièrement restrictives, le Pacte se voulait aussi la continuation de la stratégie européenne pour l'emploi. "L'idée était de rendre la stabilité monétaire et la rigueur budgétaire compatible avec une croissance de l'emploi"¹⁶. Le développement des réformes engagées en 1993 au niveau communautaire y est prôné, dans le sens d'une augmentation du budget des RTE et d'une participation accrue des Fonds structurels. Le Fonds social européen, qui représente environ un tiers du budget communautaire, sera particulièrement mis en jeu. Son rôle est de financer et d'encadrer les projets locaux et régionaux d'aides aux chômeurs de longue durée ou aux jeunes sans formation. Ces projets répondent aux recommandations de la CE, que nous présenterons plus bas.

Du point de vue des réalisations permises par cette initiative, les résultats apparaissent moins importants que prévus. Les décisions ont été longues à prendre et timides en raison des oppositions au sein du Conseil. Pour établir une réelle politique keynésienne à l'échelle européenne, il eût fallu, selon l'OFCE, compléter les grands travaux par une baisse des taux d'intérêt et une baisse des cotisations des salariés¹⁷. En effet, une relance de la demande, que ce soit par l'accroissement des dépenses publiques, comme ici, ou par une hausse des salaires, n'a d'effet durable sur l'emploi qu'à condition de permettre une relance des investissements productifs.

Un autre argument contre des RTE financés par voie communautaire serait de dire que ces travaux devaient de toute façon être effectués, même

Les deux auteurs furent membres du Parlement européen dans le groupe socialiste et évidemment très favorables aux nouvelles formes de politique de promotion de l'emploi au niveau européen. Il faut prendre leurs commentaires avec recul pour éviter de perdre l'objectivité que notre travail exige.

¹⁶ Janine GOETSCHY, "European employment strategy: genesis and development", p. 122.

¹⁷ Ray BARRELL *et al.*, "Vers une nouvelle politique économique européenne?", p. 168.

sans que la CE ne s'en occupe. Il en allait, et il en va toujours, d'une question d'efficacité des réseaux de communications au sein de l'Europe.

Il faut retenir de cette expérience que l'inscription sur l'agenda politique européen de la problématique du chômage n'a lieu qu'en 1992. Notons tout de même que le *Livre blanc* réaffirme la primauté des Etats sur cette question¹⁸. Elle n'en apparaît pas moins comme une volonté de faire suivre à un nouveau thème communautaire la voie de l'intégration accrue prise sur le plan de la monnaie. Les plus enthousiastes pouvaient même imaginer que l'on se dirigeait vers une sorte de séparation du travail entre l'UE et les Etats quant aux politiques de l'emploi: au niveau européen les politiques à caractère expansifs et en l'occurrence anticycliques, tels les RTE, et, au niveau national, la régulation du marché du travail et les autres mesures micro-économiques.

Seulement, la volonté politique qui soutenait une telle évolution n'avait rien à voir avec celle encadrant la deuxième phase de l'unification monétaire et l'approche keynésienne fit long feu.

L'aide aux PME au travers de la BEI

Outre la dynamique d'investissement ébauchée dès 1993, le sommet d'Edimbourg accordait une responsabilité accrue à la BEI dans la résorption du chômage. La BEI est un organe peu connu de l'UE. Depuis le traité de Maastricht, elle est pourtant considérée comme une institution à part entière de l'architecture communautaire¹⁹. Outre ses prêts aux pays en voie de développement ou aux pays de l'Est, elle travaille, au sein même de l'UE, en faveur du développement des petites et moyennes entreprises (PME). Cette compétence lui a été reconnue dès 1993. Son rôle est particulièrement axé sur le l'aide au développement régional, puisque le défi de la cohésion régionale est devenu un enjeu officiel de l'UE dans le traité de Maastricht.

Dans cette optique, le rôle des PME est vu comme primordial par les autorités communautaires quant à la croissance et la création d'emplois. L'importance des PME dans la réalisation de la relance de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi a toujours été connue des autorités communautaires, mais ce n'est que récemment que des mesures leur étant spécifi-

¹⁸ Pierre MAILLET, Wim KOESTERS, *Une Europe plus favorable à l'emploi, un programme volontariste*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 239.

¹⁹ Yves DUTRIAUX, Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1998.

quement destinées ont été mises en place²⁰. Leur prédominance dans le tissu économique de l'Union est frappante: parmi les 17 millions de PME recensées, au sens large, celles de moins de 250 salariés représentent 66% de l'emploi total et 65 % de la valeur ajoutée de l'UE.

Leurs avantages résident dans la flexibilité et la relative simplicité de leur gestion, comparée à celles de grandes entreprises. Souvent, les relations sociales sont d'un meilleur niveau. Enfin, on les trouve souvent sur les marchés porteurs et les niches de marchés.

Ce qui fait dire à la Commission que les PME sont l'«ossature de l'économie européenne»²¹.

Pourtant, la vie d'une PME est fragile. On note par exemple une grande difficulté à faire face aux nouvelles situations administratives et législatives, particulièrement avec les directives communautaires. Un autre caractère des PME est la vulnérabilité sur le plan de la création et du développement, surtout quand on étudie leurs modalités de financement. «Les PME européennes sont en general sous-capitalisées. Elle comptent plus sur le financement par la dette que sur leur propre capital, avec comme résultat un ratio dette/capital dangereux»²². Or, du financement dépendent les investissements, pour le lancement de la firme et pour son développement. Il repose principalement, encore de nos jours en Europe, sur des prêts bancaires à court terme, dont on sait que les banques se font avaries. Celles-ci ont des secteurs en effet bien plus rentables, et c'est un problème endémique.

Le capital des PME est dit «fermé», car dominé par l'engagement du dirigeant et de ses proches²³. Elles sont donc surexposées au phénomène du rationnement du crédit.

Voyons alors brièvement quelles sont les mesures prises par la BEI pour favoriser le lancement des PME et leur développement, et partant celui de l'emploi.

Ses prêts se divisent en deux types:

²⁰ Christos PAPOUTIS, *Actions en faveur des PME et de l'artisanat*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, p. 45. De plus, selon la Commission «La flexibilité et la capacité d'adaptation des PME leur permettent de répondre rapidement aux changements structurels et de s'adapter facilement à l'évolution de la demande».

²¹ Commission européenne, *Les entreprises en Europe*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, Eurostat, 1993.

²² Site de la DG IXX, www.europa.eu.int/comm/dg23/financing/docs/easdaq.htm

²³ Stéphane CIEPLY, *Spécificités financières des PME et nouvelles théories du financement: une application à un échantillon d'entreprises françaises*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lyon II, 1997, p. 13.

- Les prêts globaux: ils sont conclus avec des intermédiaires financiers, dont l'activité se fait au niveau national, régional et local. Le schéma en est simple: BEI (financement à coût réduit) → institution financière (prêts) → PME.

Ces intermédiaires utilisent les fonds selon les critères économiques, financiers et techniques de la BEI. Il y a donc un prêt en trois "phases", qui permet à la fois un contrôle du créateur, et une utilisation des sommes au plus près des réalités du terrain. De plus, le taux de crédit étant fixe, les entreprises n'ont pas de mauvaises surprises au moment du remboursement.

- Les prêts bonifiés: en avril 1994, le Conseil des ministres a approuvé l'adoption d'un mécanisme de bonification d'intérêts, sur ressources budgétaires de l'UE, portant sur un milliard et demi d'euros. De quoi s'agit-il? Les PME qui peuvent prouver avoir créé des emplois, depuis au moins 6 mois, voient leur taux d'intérêt réduit de 2% l'an sur 5 ans, sur un montant maximum de 30 millions d'euros par emploi créé. En clair, cela revient à une bonification de 3 millions d'euros par emploi créé sur 5 ans.

Ce mécanisme est orienté particulièrement vers les PME de moins de 250 salariés dont le chiffre d'affaire n'excède pas 26 millions d'euros. A la mi-juin 1997, 63% du montant avait été versé à 3'086 entreprises et 36'000 emplois avaient été créés. Ce résultat intermédiaire surpasse les prévisions, qui étaient de 30'000 emplois créés avec l'entier de la somme à disposition.

Ce survol rapide du travail de la BEI en faveur de l'emploi, au travers de l'aide aux PME, en montre le caractère micro-économique.

Ensuite, une telle méthode de prêt agit de manière un peu superficielle sur l'emploi. En effet, elle ne change pas le contexte économique dans lequel évoluent les PME, mais leur permet seulement de se développer. Cela peut être efficace à court terme, mais on sait que les PME ont énormément de peine à assurer leur existence à long terme. Coates et Holland qualifient donc l'effet du travail de la BEI de "macro insignifiance"²⁴, jeu de mot qui dit que l'insignifiance est énorme et en même temps qu'il n'y a pas d'effets macro-économiques. Rôle qui d'ailleurs n'est pas le sien: "C'est là le cœur du problème. La BEI veut être vue comme une banque et non comme un élément à part entière d'une politique macroéconomique plus large de création de l'emploi et de cohésion sociale et économique"²⁵.

Pour ce qui concerne notre hypothèse de travail, le rôle de la BEI dans le développement régional prouve qu'il y a bien une prise de conscience que l'intégration économique, et monétaire de surcroît, ne profite pas de la même manière, en terme d'emploi, à toutes les zones et secteurs de

²⁴ Ken COATES, Stuart HOLLAND, *Full employment for Europe*, p. 68

²⁵ *Ibid.*, p. 65.

l'Union, et qu'ainsi des actions doivent être menées à ce niveau. Il est clair que la dégradation générale de l'emploi depuis 1973 a aussi joué en faveur de ces mesures, mais le fait qu'elles aient été mises en place en 1993 nous pousse tout de même à établir une corrélation avec le processus menant à l'UEM.

On peut parler dans ce cas, comme dans le cas des RTE, d'une ébauche de politique de l'emploi européenne, considérant qu'une telle politique, selon la définition usuelle dans une économie de capitalisme libéral, est menée pour tenter d'amoinrir les imperfections du marché du travail et le taux d'emploi tel qu' obtenu par le simple jeu de la concurrence²⁶.

La régulation et les réformes des marchés du travail

Tentatives d'une gestion européenne du temps de travail

Pour ce qui touche aux politiques du marché du travail, qui peut être une des formes de politique de l'emploi, le principe de subsidiarité prime. Cela veut dire que les Etats restent entièrement compétents dans ce domaine.

Pourtant des tentatives furent faites de réguler les marchés du travail par la Commission et les partenaires sociaux, mais elles se sont toutes heurtées aux refus du Conseil. Ce fut, de façon symptomatique, le cas de la proposition de la Commission, lancée en 1993 dans le projet du *Livre blanc*, de favoriser une concertation sur le temps de travail: "Cette problématique de réduction du temps de travail était considérée au sein de la Commission comme devant faire partie du processus d'établissement de son *Livre blanc* pour le Conseil européen à Bruxelles en 1993"²⁷.

Le Conseil économique et social (ECOFIN) refusa d'entrer en matière et ramena les idées de la Commission sur la réduction de temps de travail à une simple nécessité de flexibilisation. La directive qui fut adoptée (directive CE 93/104) se contentait donc de limiter le nombre d'heures de travail à quarante huit par semaine en moyenne, le travail de nuit à huit heures et d'imposer quatre semaines de congés payés par année. Ce qui fait dire à Mackley que "[l]a directive du 23 novembre 1993 s'attache à imposer le respect de normes minimales dans l'Union européenne, non à assurer

²⁶ Jean-Claude BARBIER, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Paris, Flammarion, 1998, p. 30.

²⁷ Henri COMPSTON, *The new Politics of unemployment*, p. 11.

l'harmonisation des législations"²⁸. Pourtant la proposition de la Commission n'avait rien de trop autoritaire ou allant contre la souveraineté des Etats. Elle entendait simplement permettre une discussion au niveau européen entre partenaires sociaux pour conclure des contrats volontaires concernant des réductions localisées du temps de travail afin de permettre d'éviter des licenciements. Comme le dit Compston:

“La proposition de la Commission était plutôt intelligemment présentée d'un point de vue politique: aucune législation de l'UE était suggérée afin de contourner les objections nationales; les accords entre les partenaires sociaux devaient être tout à fait volontaire afin de contourner les objections de ceux qui n'apprécient pas l'intervention de l'Etat dans les négociations collectives; les salaires ainsi que les heures devaient être réduits afin d'assurer que la compétitivité n'était pas entravée, alors qu'en même temps des mesures étaient prises pour éviter que ces coupes n'aient des effets en terme de pouvoir d'achat, afin de contourner les objections des travailleurs [...]”²⁹.

Ce faisant, la Commission se basait sur l'exemple du “miracle hollandais”, qui avait permis entre 1983 et 1991 de diviser par deux le taux de chômage grâce à une baisse des heures travaillées par personne et par semaine.

On comprend les réticences de la Commission à être trop dirigiste en la matière car toute étude, même rapide, des marchés du travail en Europe montre l'existence d'une très grande diversité de ses composantes et de son organisation. Nous aurons l'occasion de le voir en deuxième partie de travail.

L'idée d'une baisse coordonnée des heures de travail fut combattue pour plusieurs raisons, qui reprennent l'opposition traditionnelle entre les partis de gauche et de droite sur ce sujet³⁰. Nous la retrouverons dans le chapitre consacré à la France.

D'abord, la réduction du temps de travail comme moyen de lutter contre le chômage se heurte à la théorie du NAIRU (*Non accelerating inflation rate of unemployment*), qui prétend que toute économie a un taux de chômage en dessous duquel il n'est possible de descendre qu'en prenant le

²⁸ Jim MACKLEY, “La directive du 23 novembre 1993 et l'aménagement du temps de travail”, Bernard TEYSSIE, dans *La durée et l'aménagement du temps de travail dans l'Union européenne*, Paris, Librairie de la Cour de Cassation, 1996, p. 93.

²⁹ *Ibid.*, p. 14.

³⁰ Cependant, en raison du secret des votes, toujours obligatoire en 1993, l'on ne peut pas savoir avec exactitude quels furent les pays qui rejetèrent la proposition de la Commission.

risque de relancer l'inflation. Cette théorie implique donc que les moyens mis en œuvre, par les autorités ou, comme ici, par les partenaires sociaux, sont inutiles et vaines dans une situation comme celle de l'Europe où le NAIRU est atteint, car elles engendreraient une inflation néfaste à terme pour l'emploi, selon l'explication de l'inflation par les salaires³¹. Ainsi, les gouvernements se basant sur cette théorie furent amenés à refuser la proposition de la Commission. D'autant plus que, d'un point de vue sociologique, le climat politique européen est marqué par un "paradigme libéral", comme dit Bruno Jobert, qui ne s'accommode pas d'une telle interférence dans le libre-jeu du marché et est donc enclin à accepter la théorie du NAIRU et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

Ensuite, même si la baisse des heures travaillées était censée être accompagnée d'une baisse des salaires, il n'en restait pas moins que les salaires les plus bas allaient être aidés, afin de ne pas rendre les conditions de vie des travailleurs peu qualifiés plus difficiles. Ce faisant, un moyen de financement devait être mis en place, et cela aurait probablement provoqué une hausse des charges sur le travail.

Enfin, les syndicats patronaux ont soutenu que toute baisse des heures de travail dans une entreprise augmente les coûts de productions, et ce même avec une baisse de salaires. Leur argument est que les coûts de recherche de personnel et de formation augmentent avec l'emploi de plusieurs personnes pour un même poste.

Un autre argument serait de dire que la majorité des gouvernements au pouvoir en 1993 étaient de droite, et qu'une telle proposition eut été acceptée si la gauche avait été majoritaire au Conseil. Pourtant, un tel argument ne tient pas. Actuellement, les partis de gauche sont au pouvoir dans dix pays de l'UE, mais aucun, mis à part la France, ne s'est lancé dans une politique de réduction et/ou aménagement du temps de travail. Notre deuxième partie de travail y reviendra, afin de mettre en évidence les solutions apportées par quatre États à ce propos.

Il faut cependant mentionner que certaines directives ont été votées depuis que la Charte sociale a été introduite en tant que protocole annexé au traité d'Amsterdam. Il s'agit d'une directive sur le congé parental adoptée en 1995, dont aucun effet positif sur l'emploi est à espérer, et d'une autre concernant le travail à temps partiel "qui interdit toute discrimination à l'encontre des travailleurs à temps partiel et encourage celui-ci sur une base

³¹ Les économistes expliquent le phénomène de l'inflation (hausse générale des prix) par plusieurs causes: les coûts (hausse du coût de la main d'œuvre, du capital ou des matières premières); la demande; une création monétaire excessive; les anticipations des agents.

volontaire”³², dont la finalité est plutôt axée vers la protection contre les abus des employeurs qu’en faveur de l’emploi (étant donné le caractère “volontaire” requis). La directive de 1994 qui a eu, ou peut avoir, le plus d’effet est probablement celle introduisant des comités européens d’entreprises, bien que leurs pouvoirs soient minces.

Un autre aspect à signaler dans la gestion du marché du travail est que les partenaires sociaux européens (Union des Confédérations des industries et des employeurs d’Europe, UNICE; Centre européen des entreprises publiques, CEEP; Confédération européenne des syndicats, CES) peuvent (dir.94/45/CE) se mettre d’accord sur des directives à établir concernant par exemple les modalités de temps de travail. Mais cette pratique, signe d’un “euro-corporatisme” balbutiant, n’a pas beaucoup de répercussions concrètes. Nous reviendrons à cette notion d “euro-corporatisme” plus bas.

Retour à une approche de coordination
comme “réponse sociale” au processus d’unification monétaire

Le sommet d’Essen

Nous venons de voir que la mise en place laborieuse de politiques de l’emploi au niveau européen résulte de l’acceptation par les gouvernements que, malgré l’intégration européenne (à cause d’elle diront certains³³), le taux de chômage continue d’être élevé, mais, en même temps, qu’un approfondissement des mesures prises au niveau européen s’avère difficile, voire impossible, comme le montre l’exemple de la réduction du temps de travail.

Le sommet d’Essen de 1994 fut l’occasion d’un changement de perspective dans la stratégie européenne pour l’emploi. Après les tentatives médiocres de régulation du temps de travail et de politique de la demande, les gouvernements se tournent vers la “coordination légère”. Nous entendons par-là que les Etats furent, désormais, simplement appelés à respecter les recommandations de la Commission concernant les mesures pour l’emploi. En 1994, celles-ci étaient: améliorer la formation continue et le contenu en emploi de la croissance (par la flexibilité accrue et la modération salariale), réduire les coûts non salariaux du travail, c’est-à-dire les

³² Hedva SARFATI, *Flexibilité et création d’emploi: un défi pour le dialogue social en Europe*, Paris, L’Harmattan, 1999, p. 170.

³³ Voir à cet égard l’ouvrage de Pierre MAILLET et Wim KOESTERS cité dans la bibliographie, dans lequel le premier prend comme acquise l’idée que la construction européenne a amené une baisse de l’emploi, alors que l’autre la réfute. D’avoir mis en un seul livre deux conceptions si radicalement différentes de la construction européenne est à notre avis une excellente manière de symboliser la divergence des approches.

charges sociales, et enfin développer des politiques actives du marché du travail par le *job-matching* et la mobilité géographique.

En 1996, nous avons vu que Santer fit pression pour que le Pacte de confiance relance la politique de type keynésien. Mais en réalité ce Pacte eut comme seul effet de permettre un engagement plus prononcé du FSE dans la mise en place au niveau local des recommandations, puisque tout accroissement du budget des RTE se confrontait au refus du Conseil. En fait de politique de la demande, il s'agissait simplement de se rabattre sur une politique de subventionnement.

Le sommet d'Amsterdam et les Programmes d'action nationaux

Au sommet d'Amsterdam, l'idée réapparaît, venue principalement du gouvernement français socialiste mené par Lionel Jospin, d'un engagement plus substantiel de l'UE en faveur de l'emploi. Un engagement qui représenterait, en somme, le pendant social de l'intégration monétaire. Les négociations de 1997 ont d'ailleurs peu porté sur la monnaie unique, mais plus sur le "volet social" de l'intégration, avec l'introduction des articles sur l'emploi. Deux raisons principales sont identifiables. D'abord, les opinions publiques montraient un souci de plus en plus prononcé quant aux effets de l'UEM sur l'emploi. Ensuite, la présence de onze partis socialistes à la tête des pays membres a sans doute favorisé l'évolution d'une telle idée, même si les divergences sont grandes entre, par exemple, le *Labour party* anglais et le Parti socialiste français. On peut d'ailleurs tout à fait établir un lien explicite entre les inquiétudes de la population sur l'emploi et le renouveau du socialisme en Europe ³⁴.

Les résultats concrets découlant du traité d'Amsterdam seront pourtant en retrait de l'objectif de donner un volet social à l'UEM, et en retrait même des tentatives analysées plus haut. Les structures mises en place vont en effet consacrer le règne de l'approche intergouvernementale dans la question de l'emploi.

Du point de vue de la "Constitution européenne", le traité d'Amsterdam comprend cinq articles sur l'emploi (art. 125 à 130), dont nous avons dit qu'ils représentent, sur un plan uniquement institutionnel, une nouveauté. Sur la base de ce chapitre novateur, le Conseil européen et la Commission sont en mesure de faire des propositions fondées "constitutionnellement". Au sommet de Luxembourg de 1997, les chefs d'Etat décident de mettre en place un processus organisé en trois volets afin de favoriser la croissance et l'emploi, au travers d'une politique libérale (dérégulation, dérigidification,

³⁴ Ton NOTERMANS, *Social-democrats and Monetary union*, New-York, Berghahn Press, 2000, p. 260.

flexibilisation). L'un en est la coordination des politiques de l'emploi, sur la base des lignes directrices élaborées à l'échelle communautaire. Dans les faits, cette pratique n'est que le reflet de ce qui existait déjà depuis le sommet d'Essen en 1994. L'autre en est la mise en place d'une politique macro-économique tournée vers la croissance et l'amélioration de la productivité (processus de Cardiff). Enfin le dernier est l'amélioration du dialogue sur la stratégie macro-économique (processus de Cologne).

Comme toutes les décisions prises lors des sommets européens, celles-ci ont eu surtout un effet déclaratoire. Ainsi les deux derniers volets ont été fortement délaissés. Par contre, le premier a été mené à terme, et les Etats doivent présenter chaque année leurs mesures prises en faveur de l'emploi dans leur Programme d'action nationale (PAN) afin de prouver qu'ils ont bien suivi les directions générales arrêtées par le Conseil.

Les quatre piliers à la base des lignes directrices pour 1998, reprises presque sans changement en 1999 à Vienne, sont les suivantes:

- Le premier vise à améliorer l'employabilité des chômeurs, doit leur éviter de sombrer dans un chômage de longue durée, qui est, comme le disent les spécialistes des ressources humaines, destructeur de "capital humain". Freyssinnet explique pourquoi: "L'employabilité est principalement fonction de l'ancienneté dans le chômage: la probabilité de retrouver un emploi diminue rapidement lorsque la durée du chômage s'allonge; les raisons tiennent d'abord au comportement des demandeurs d'emploi (découragement progressif), ensuite à la dégradation des aptitudes professionnelles [...]"³⁵. Ceci implique, entre autres, d'améliorer les offres de formation continue.
- Le deuxième a pour but de diminuer les obstacles administratifs afin de développer l'esprit d'entreprise. Cela rentre dans la même optique que les facilités pour les PME élaborées par la BEI et un budget de quatre cent cinquante millions d'écus est accordé à celle-ci.
- Le troisième concerne la flexibilité des entreprises et des travailleurs. Par cela il faut entendre autant la flexibilité dans l'organisation du temps de travail que la flexibilité dans la production, qui vont d'ailleurs de pair. Le but en est une meilleure capacité des entreprises à faire face à la volatilité croissante de la demande.
- Enfin, la quatrième vise à améliorer les chances de trouver un emploi pour les femmes. En effet, dans tous les pays européens, le taux de chômage est plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Et les chiffres ne sont en ce domaine que relativement peu parlants, car pour

³⁵ Jacques FREYSSINNET, *Le chômage*, p. 39.

être demandeur d'emploi, il faut avoir été salarié, et l'on sait que les femmes entrent proportionnellement moins que les hommes sur les marchés du travail, donc sont sous-représentées dans les statistiques du chômage.

Le tout montre une volonté de remplacer les mesures passives d'indemnisation par des mesures actives, selon la distinction que nous avons donnée plus haut.

Ces mesures, ainsi que celles de 1994, qui étaient très proches, frappent par deux aspects. D'abord elles ne sont en rien nouvelles, et suivent tout ce qui a été préconisé depuis dix ans déjà par l'OCDE³⁶. Elles n'apportent aucune évolution par rapport à ce qui a été fait ou est en train d'être fait dans les Etats. L'on peut donc dire que l'ensemble du processus de Luxembourg pêche par timidité. Par exemple, l'activation des mesures passives est un phénomène qui date déjà d'une dizaine d'années, et qui fait partie d'un mouvement plus large de révision du rôle des Etats-providence³⁷.

Ensuite, elles concernent uniquement le marché du travail et ne parlent même pas de politique plus macro-économique de relance de la croissance. Leur présentation fait penser que, aux yeux de la Commission, le chômage sera réduit par la seule flexibilisation des marchés du travail. En effet, selon l'OFCE,

“la stratégie choisie sépare la question de l'emploi de celle de la croissance. Les moyens envisagés relèvent moins d'une politique macro-économique coordonnée d'impulsion de la croissance que de la mise en œuvre dans chaque pays de réformes libérales et de politique d'employabilité et de flexibilité”³⁸.

Il y a donc une modération sensible de l'engagement européen par rapport au projet des RTE.

Comment expliquer un tel manque d'initiative? On retrouve certaines raisons qui ont présidé au refus de la baisse du temps de travail. Tout d'abord, le paradigme libéral domine même les partis de gauche au pouvoir, qui ont accepté l'idée que l'emploi est favorisé par une certaine dérégulation des marchés du travail. Ils ont intériorisé, pourrait on dire, le fait que l'emploi peut être troqué contre une baisse de sa sécurité. Ainsi il ne faut pas attendre au niveau européen des mesures contraires à celles prises dans les Etats. Les quatre lignes directrices pour l'emploi ne sont que le

³⁶ Cf. surtout *l'Etude sur l'emploi* de 1994.

³⁷ François-Xavier MERRIEN, *L'Etat-Providence*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 123.

³⁸ Ray BARRELL *et al.*, “Vers une nouvelle politique économique européenne?”, p. 169.

reflet de ce qui a été fait au plan national, comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises.

De plus, l'objectif principal des gouvernements reste le maintien d'une inflation faible (en dessous de 2%) et une telle priorité interdit de prendre des mesures plus expansives pour augmenter la demande de main d'œuvre.

Un bilan paradoxal et mitigé

Nous suivons en partie Cameron quand il dit que

“L'UEM et l'emploi sont inextricablement liés. Quant à savoir s'ils sont liés causalement, le débat reste ouvert et les économistes se chargeront d'en débattre dans le future. Mais ils sont politiquement enchevêtrés, comme ce fut mis en évidence lors du Conseil européen d'Amsterdam quand, dans le but d'obtenir le soutien du gouvernement socialiste français au Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements ont issu une résolution sur la croissance et l'emploi qui déclarait qu'un nouvel élan devait être donné afin de garder le chômage au sommet de l'agenda politique de l'UE et afin de resserrer les liens entre une union monétaire et monétaire réussie et durable, un bon fonctionnement du marché interne et l'emploi”³⁹.

Au terme de cette première partie de notre étude, nous pouvons établir en effet qu'une des conséquences de la marche vers la monnaie unique a été le développement de certaines formes, totalement inabouties, de politiques de l'emploi au niveau communautaire. Un déploiement qui s'est toutefois fait dans des directions diverses et sans cohésion, et bien avant 1997 comme semble le penser Cameron. L'UE a commencé avec des politiques à caractère typiquement keynésien (à tel point que Coates et Holland purent poser la question provocatrice *Back to the thirties?*⁴⁰), pour en arriver actuellement à une politique de flexibilisation des marchés du travail à caractère très libéral.

Ce qui étonne le plus dans cette chronologie des mesures pour l'emploi réside dans le fait que les politiques de type keynésien ont été imaginées par un Conseil européen à majorité de droite, alors qu'ils y sont en général nettement moins favorables que ceux de gauche. De même, autre décision étonnante, les mesures favorisant la flexibilisation ont été prises par une

³⁹ David CAMERON, *EMU and employment in Europe*, “Getting the start game right”, conférence at the California University, October 1998, p. trente cinq.

⁴⁰ Ken COATES, Stuart HOLLAND, *Full employment for Europe*, p. 45.

65 Janine GOETSCHY, “European employment strategy: genesis and development”, p. 136.

majorité socialiste. Cependant, si l'on se réfère aux nouvelles options de politiques économiques de la plupart des partis de gauche, marqués par l'importance qu'a pris la vision anglo-saxonne du socialisme, telle que mise en pratique par le *Democratic Party* de Bill Clinton et le *New Labour* de Tony Blair, une telle décision semble aller dans le sens du courant dominant.

Un tel manque de cohérence politique doit nous amener à la conclusion suivante. Si les gouvernements ont effectivement pu percevoir le risque pour l'emploi que comportait à court et moyen terme le processus d'unification monétaire assorti de lourdes contraintes, les tentatives qui furent faites pour en amoindrir l'effet se soldèrent par de tels échecs, qu'ils ont alors accepté de s'en remettre, au plan national puis communautaire, à une politique libérale. Goetschy conclut aussi que “[l]a demande d'une force de travail à disposition et d'un marché du travail flexible est considérée comme naturelle; son contenu idéologique n'est dorénavant plus perçu”⁴¹. Finalement, une dialectique assez logique s'est imposée: les gouvernements ont mis en place un processus de convergence nominale (1992); percevant les risques pour l'emploi que ce processus contenait, certains tentèrent de favoriser l'emploi par des mesures européennes, puisqu'au niveau interne, ils s'étaient eux-mêmes lié les mains en terme de dépenses budgétaires; ces tentatives ayant échoué, un retournement consensuel s'est opéré vers le recours à la solution libérale (flexibilisation) et à ses conséquences (précarisation) sous les consignes de la Commission. Solution qui, il est important de le noter, est exigée par la théorie des zones monétaires optimales de Mundell⁴².

Puisque les mesures prises au niveau communautaire se doivent de respecter les diversités des relations industrielles, et des marchés nationaux du travail en général, sous peine de se voir bloquées, nous allons maintenant

⁴¹ Janine GOETSCHY, “European employment strategy: genesis and development”, p. 136.

⁴² Robert MUNDELL., “A Theory of Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, 4, November 1961, pp. 509-517.

Rappelons que dans cette théorie, considérée comme fondatrice de l'UEM, les chocs économiques affectant un ou quelques pays de l'Union et qui provoquent une montée régionale du chômage sont absorbés:

- soit par la mobilité des travailleurs qui émigrent vers une région plus dynamique
- soit par une redistribution financière (subsidés etc.) du gouvernement central/fédéral.

Nous n'avons pas mentionné encore cette théorie. Ce n'est point par négligence. Ayant axé notre travail sur ce qui *a été fait*, et non sur *ce qui aurait du être fait* dans les marchés du travail lors du processus d'unification monétaire, nous ne croyions pas opportun d'introduire une cadre théorique comme celui-là. Cela aurait comporté le risque de vouloir appliquer à la réalité des schèmes préconstruits.

nous pencher sur les réalisations nationales pour voir si un processus de coordination est bien à l'œuvre sous les exigences, commune à tous les pays, de l'unification monétaire.

CHAPITRE III
Analyses nationales des évolutions des marchés
du travail et des politiques de l'emploi
dans quatre pays européens

Nous avons choisi pour une analyse des nouvelles initiatives en matière d'emploi dans le contexte de l'Union monétaire la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Nous aurions pu prendre un, voire deux pays de moindre importance démographique et politique, mais aux politiques de l'emploi efficaces et significatives, comme les Pays-Bas ou le Danemark. Cependant, dans l'optique de notre problématique et de notre hypothèse, nous avons trouvé plus pertinent d'analyser l'effet de l'unification monétaire dans des pays d'importance démographique similaire et aux situations de l'emploi plus dégradées.

La France

Un partenariat social inefficace et un Etat centralisé

Comme nous le ferons pour tous les pays analysés, nous commençons par un bref rappel des caractéristiques du partenariat social ainsi que du rôle de l'Etat dans le marché du travail. Nous considérons ce rappel indispensable à notre propos pour deux raisons. D'abord, les répercussions de l'unification monétaire se font sentir tout particulièrement chez les partenaires sociaux. Ils se situent dans une position délicate. Au-dessus d'eux, les gouvernements ont décidé du calendrier de la mise en place de l'euro ainsi que des critères économiques l'encadrant. Au-dessous, se trouvent les agents économiques, patrons et salariés, représentés par les syndicats et confrontée à la réalité de la concurrence. Ils se trouvent pour ainsi dire "entre deux feux". Preuve en est que parmi les syndicats d'employés, surtout en France, certains refusent, parfois catégoriquement, soit les modalités, soit le principe même, de l'unification. C'est le cas de la CGT, proche du Parti communiste et globalement réfractaire à la construction europ-

éenne, perçue par lui, précisément, comme une déconstruction, c'est-à-dire une dérégulation dépolitisée et démocratiquement illégitime.

Ils ont dû pourtant, et doivent toujours, composer avec cette situation délicate, et le font selon les modalités de participation qui leur sont réservées dans le système politique de chaque pays. En effet, Scharpf résume ce contexte délicat quand il dit:

“L'euro aura sans doute comme conséquence prévisible d'achever l'intégration des économies européennes et de forcer les partenaires sociaux nationaux à poursuivre leurs objectifs dans un environnement économique dont ils n'auront plus le contrôle”¹.

Ensuite, dans un tel contexte de contraintes extérieures, les structures, l'organisation et les relations entre syndicats patronaux et d'employés ont été mises sous pression. Il s'ensuit que l'unification monétaire et sa réalisation définitive font que les modèles nationaux de partenariats sociaux sont en pleine mutation, comme l'indique la question faussement naïve de Grote et Schmitter: “La renaissance du corporatisme national: un effet inattendu de l'union économique et monétaire ou un réponse calculée à l'absence de politique sociale européenne?”².

Précisément dans ce texte, Grote et Schmitter expliquent que la France connaît une évolution originale par rapport à ses voisins sur le plan des relations entre partenaires sociaux. Les rivalités fortes, non seulement entre patrons et salariés, mais entre syndicats ouvriers eux-mêmes, rendent le climat social très tendu et peu propice à la négociation. Comme le résumait Ebbinghaus et Visser: “Le syndicalisme français est exceptionnel à plusieurs égards: la relation entre le capital et le travail, et entre syndicats eux-mêmes, est plus conflictuel et chargé idéologiquement que dans la plupart des autres pays européens”³.

L'ancienne Confédération nationale du patronat français (CNPF), rebaptisée Mouvement des entrepreneurs de France (MEDEF) adopte depuis longtemps une attitude très libérale par rapport à tout ce qui touche aux politiques du marché du travail. Lancée début 2000, son initiative de refonda-

¹ Fritz SCHARPF, “L'Europe après l'euro, ou comment la sagesse économique vient aux Etats”, article trouvé sur le site de l'Institut européen de Florence, www.iue.it/RSC/WP-TEXT/euro.htm.

² Jürgen GROTE, Philip SCHMITTER, “The renaissance of national corporatism: unintended side-effect of European economic and monetary integration or calculated response to the absence of European social policy”, *Transfer*, 1-2, 1999

³ Bernhard EBBINGHAUS, Jelle VISSER, *The societies of Europe. Trade Union in Europe since 1945*, Basingstoke, Macmillan Reference, 2000.

tion sociale en témoigne. Elle demande une refonte complète de la législation sur le travail dans le sens d'une révision du système des contrats, afin de fixer un plafond de cinq ans aux contrats à durée indéterminée (CDI)⁴. Ce qui revient à déterminer une durée indéterminée! C'est là un exemple des options proposées par le MEDEF, il y en a d'autres dans la même optique.

Quant à sa capacité de négociation, Jean-François Amadiou souligne que

“le patronat français n'a pas de tradition de négociation. Sans incitation financière ou obligation légale, il ne se passe pas grand-chose. La négociation d'entreprise était quasiment balbutiante avant l'obligation annuelle de négocier fixée par la loi de 1982”⁵.

Il est à noter que le patronat français est sensible aux inclinations de ses directeurs. Actuellement, Sellières et Kessler tentent de donner une plus grande autonomie au MEDEF par rapport au gouvernement.

En face, les syndicats d'employés font preuve d'une grande dispersion. On dénombre pas moins de cinq confédérations nationales: la Confédération générale du travail (CGT), divisée elle-même en une branche Force ouvrière (CGT-FO), la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et enfin la Confédération générale des cadres (CGC). En plus de cette dispersion organisationnelle, les cinq confédérations sont idéologiquement éloignées, comme le montre Mouriaux:

“Le modernisme de la CFDT hésite à reproduire le modèle allemand, qui réclame un patronat apte au compromis et le poids d'un parti social-démocrate fort. FO se définit par la revendication qui écarte tout projet de société. La CGT recherche à tâtons la refondation d'un syndicalisme de lutte de classe”⁶.

Ces cinq syndicats bénéficient, dans le droit français du travail, de la qualification de “représentatifs”, ce qui implique qu'ils peuvent être les interlocuteurs du patronat dans les entreprises où ils sont implantés. Mais à côté, d'autres organisations peuvent bénéficier des avantages de la négo-

⁴ “Le chômage chute à 10 %”, *Le Figaro-économie*, 3 mai 2000, p. II.

⁵ “Le patronat français n'a pas de tradition de négociation”, *Le Monde-Economie*, 15 février 2000, p. VII. Cf. l'article, décrivant cette nouvelle option stratégique, “Le théoricien du patronat”, *Le Monde*, 25 juin 2000, p. 11.

⁶ René MOURIAUX, *Le syndicalisme en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 123 (Que sais-je?).

ciation si tant est qu'elles peuvent prouver une certaine implantation⁷. On assiste donc à un "syndicalisme en miettes", pour reprendre le titre d'un ouvrage de Jean-François Amadieu sur la question⁸.

A ce manque de coordination entre syndicats s'ajoute le fait que le taux de syndicalisation est le plus faible d'Europe avec neuf pour cent. Cela pèse d'autant plus sur la crédibilité des syndicats et leur capacité à conclure des accords de branche.

Le tableau qui ressort de ce rappel est celui d'un partenariat impossible à s'autogérer, à tel point que c'est le gouvernement qui reste l'acteur crucial de l'évolution du marché du travail. "L'intrusion de l'Etat, et la dépendance à son égard, est plus prononcée"⁹. Contrairement à l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne, où des formes de néo-corporatisme voient le jour avec l'approfondissement de l'intégration. Selon Grote et Schmitter:

"Seuls la France et le Royaume-Uni continuent de ne pas connaître de système de politiques concertées entre associations faïtières consentantes. En France, c'est le clivage idéologique persistant au sein du mouvement ouvrier qui a institutionnalisé un processus de surenchère entre les syndicats, à tel point que l'Etat est devenu l'option par défaut"¹⁰.

Le cadre général étant posé, nous allons analyser la loi Aubry sur les trente-cinq heures. D'une part, elle se prête parfaitement bien à l'illustration du processus décisionnel en France et des lacunes de l'autorégulation au niveau des partenaires sociaux. De plus, elle présente la loi la plus récente, et unique par son ampleur en Europe, de réduction de temps de travail.

Comme c'est le cas pour l'Allemagne, le gouvernement de gauche actuel a été élu après la signature du traité de Maastricht, qui a fixé comme chacun sait les échéances de la mise en place de la monnaie unique, et doit donc composer avec une contrainte que nombre de ses membres auraient peut-être voulu éviter. Selon notre hypothèse, nous allons tenter de cerner dans quelle mesure l'unification monétaire a influencé la construction de cette politique de réduction du temps de travail. Nous pouvons déjà affirmer que son caractère *top-down* fait d'elle une exception et qu'elle va à

⁷ René MOURIAUX, *Le syndicalisme en France*, p. 53.

⁸ Jean François AMADIEU, *Les syndicats en miettes*, Paris, Seuil, 1999.

⁹ Bernhard EBBINGHAUS, Jelle VISSER, *The societies of Europe. Trade Union in Europe since 1945*, p. 2trente cinq.

¹⁰ Jürgen GROTE, Philippe SCHMITTER, "The renaissance of national corporatism: unintended side-effect of European economic and monetary integration or calculated response to the absence of European social policy", *Transfer*, 1-2, 1999, 34-63, p. 37.

contre courant de l'évolution générale de la régulation du temps de travail en Europe.

Les politiques actives de l'emploi

Le dirigisme étatique: les trente-cinq heures

L'idée d'une réduction du temps de travail a depuis longtemps été brandie par les partis de gauche comme la solution au chômage. En 1976 déjà, la Confédération européenne des syndicats (CES) lance cette idée à son Congrès annuel à Londres, avec le mot d'ordre d'un temps réduit à trente cinq heures. Son principe repose sur l'idée que travailler moins revient à créer de nouveaux emplois en divisant les postes existants.

En France, des tentatives ont déjà été lancées avant la loi Aubry. En 1993, la loi quinquennale, c'est-à-dire élaborée dans un plan du même nom, permet de négocier une annualisation du temps de travail, avec donc des possibilités élargies de flexibilisation selon la demande au cours de l'année, en contrepartie de sa réduction. Peu d'accords ont été signés, puisque, on vient de le voir, les négociations ne démarrent pas tant que l'Etat ne l'oblige pas. On remarque tout de même que l'initiative a été prise au moment de la signature du traité de Maastricht, et qu'un lien entre les deux n'est pas à exclure, dans le sens où le gouvernement a jugé opportun de favoriser à la fois une baisse du temps de travail afin d'éviter un bond du chômage, et en même temps une forme de flexibilité demandée par le patronat pour faire face à une demande toujours plus volatile.

En 1995, un accord interprofessionnel, fait extrêmement rare en France, concernant quatre cent branches est signé sur le temps de travail. Il ne sera que peu suivi, puisque seuls une trentaine d'accords ont été finalisés.

En 1996, le gouvernement de droite Juppé fit passer la loi Robien, qui incite à des accords d'entreprises pour la réduction des heures travaillées, avec des systèmes de baisse des charges sociales pour les employeurs y consentant. Les effets furent peu concluants, puisque à peine trois mil accords furent signés, couvrant 280'000 employés¹¹.

Nous avons donc trois tentatives peu abouties, qui feront place à une loi plus dirigiste, dans la tradition française. Annoncée en 1997 avec l'arrivée de la gauche au gouvernement, la loi qui nous intéresse sera adoptée, dans une première mouture, en juin 1998. Elle fixe donc à trente cinq heures la durée légale, sur une moyenne annuelle, du temps de travail, et ce à l'échéance de 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés et 2002 pour les autres. Pour y parvenir et inciter les employeurs à le faire rapide-

¹¹ OCDE, *Etude économique de l'OCDE, France 1999*, Paris, 1999, p. 71.

ment, l'Etat distribue des aides à la création de postes. Dans un volet offensif, la loi Aubry prévoit une aide pour les firmes qui, par un accord collectif au niveau de l'entreprise ou de la branche, réduisent la durée du travail d'au moins 10% et s'engagent à embaucher au moins 6% de l'effectif concerné par la réduction. Le but en est la création d'une centaine de milliers de place de travail.

Nous n'allons pas entrer dans les détails de cette loi, très complexe. Il importe pour nous de bien saisir son caractère ambigu. C'est une loi de gauche certes, très dirigiste et dans la lignée d'une revendication socialiste ancienne, mais elle n'en ouvre pas moins des possibilités de flexibilisation interne non-négligeables, puisque les trente-cinq heures sont comptabilisées sur l'année. Elle répond donc aussi à une demande patronale de dérigidification. Car, comme le souligne Lévy,

“Plutôt que de travailler trent-neuf heures chaque semaine, comme par le passé, les employés vont travailler sur une moyenne de trente-cinq heures mais, durant les périodes de haute demande, ils pourront être appelé à travailler quarante-deux heures – un arrangement particulièrement bénéfique pour le secteur engagé dans des activités saisonnières ”¹².

Malgré cet aspect, le patronat a tout de suite critiqué l'idée d'une imposition légale du temps de travail. Ses arguments portaient, et portent toujours, car la mise en place de la loi est lente et loin d'être menée à terme, sur une hausse du coût de travail. Plus haut, nous avons détaillé le contenu de cet argument, utilisé, on s'en souvient, à l'époque d'une volonté de régulation européenne du temps de travail. Dans le contexte de la monnaie unique, la compétitivité par les prix représente un objectif fondamental pour les entreprises, puisque le principe d'arbitrage est optimisé. Il considère que le moment ne pouvait être plus mal choisi d'imposer une loi qui augmentera le coût du travail. Il importe pour nous de bien remarquer que le patronat combat donc la loi Aubry avec des arguments européens, et qu'il est donc plus sensible aux conséquences de la monnaie unique que le gouvernement.

Les Programmes emplois-jeunes (PEJ)

Le gouvernement Jospin a pris des mesures visant à réduire le chômage des jeunes, la tranche de la population la plus touchée en France. L'idée est, en même temps que de donner une première expérience, de répondre à des

¹² Jean-Daniel LÉVY, “France: directing adjustment”, dans *Welfare and work in the open economy*, t. Ier de *From Vulnerability to competitiveness*, Fritz W. Scharpf et Vivien A. Schmidt (éds), Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 123.

besoins émergeants non satisfaits par le secteur privé ni par le public, dans des domaines culturels, éducatifs, sportifs, environnementaux et de proximité.

Ils visent les jeunes de moins de vingt-six ans sans expérience professionnelle. Les conditions sont très généreuses de la part de l'Etat. Il finance en effet les 80% du salaire minimum (SMIC) et toutes les charges sociales de l'employeur. Celui-ci n'a donc plus qu'à ses frais les 25% restants du SMIC.

Or comment s'assurer de l'additionalité des emplois? Une entreprise pourrait engager un jeune employé aux frais de la collectivité alors qu'elle aurait dû de toute façon en embaucher un, même si les bénéfices offerts n'existaient pas. On appelle cela "l'effet de substitution". Pour éviter de tels dérapages, les emplois-jeunes sont réservés au secteur public et aux organisations à but non-lucratif, ainsi qu'aux secteurs de proximité ou des besoins, il faut bien le prendre en compte, ne sont pas satisfaits. La durée de ces emplois va jusqu'à cinq ans, et ils sont à temps plein. L'objectif initial était la création de 35'000 emplois de 1997 à 2002. Actuellement, 242'000 contrats ayant été signés, le bilan est donc bon¹³.

La flexibilité et les contrats atypiques de travail

La flexibilité du temps de travail prend des formes diverses. Elle peut se faire par l'annualisation des heures travaillées comme on l'a vu dans l'exemple des trente-cinq heures. On la retrouve aussi dans les contrats de travail dits atypiques. Ils sont appelés ainsi parce qu'ils s'éloignent, quant à leurs termes, du contrat fordien à durée indéterminée, aux nombres d'heures fixes par jour. Parmi ces contrats atypiques, les plus courants sont les contrats de travail à temps partiel, mais on trouve aussi les contrats *ad interim*, les contrats à durée déterminée, le travail sur appel, etc.

En France, le temps partiel a fait un bond dès 1974, pendant la première crise pétrolière. La raison en est évidente: lors d'une récession si violente, l'économie atteint les limites de sa capacité d'absorption de l'offre de main d'œuvre, car la production stagne et un chômage de masse s'installe. La situation ressemblait à la théorie élaborée par Malthus sur la démographie, à savoir que, par analogie à la population, on avait atteint une quantité de travail au-delà de laquelle on ne pouvait pas aller. Il fallait donc, entre autres par le temps partiel, partager les postes de travail existants à défaut de pouvoir en créer. Nous pouvons noter que l'idée des trente cinq heures n'est pas si éloignée de cette conception.

¹³ "Le chômage chute à 10 %", *Le Figaro-économie*, mardi 3 mai 2000, p. II.

Il est intéressant de voir que depuis cette date, le temps partiel continue de se répandre et atteint seize pour cent de la population active en 1998, ce qui représente un taux similaire à celui que connaît l'Allemagne, mais élevé par rapport à l'Espagne et à l'Italie. Ce taux reste cependant dans la moyenne de la CE, qui est de 17%¹⁴. Depuis 1992, on note une remontée significative de cette forme d'emploi, après une stagnation entre 1986 et 1991. Ceci n'a rien de surprenant, vue l'amélioration du marché de l'emploi durant cette courte phase de reprise, et tend à prouver, si besoin est, que le temps partiel représente plutôt un avantage pour l'employeur que pour l'employé. Pour preuve, selon l'OCDE, c'est un temps partiel *subi*. En effet, quatre salariés sur dix prétendent vouloir travailler plus. La majorité des travailleurs à temps partiel semble donc satisfaite de cette modalité, mais en comparaison européenne, ce taux est élevé.

L'intérêt fondamental pour nous est de constater que depuis Maastricht et la mise en place des critères, la flexibilité du temps de travail sous forme de temps partiel s'est encore accentuée, ainsi que celle sous forme de travail *ad interim* et à durée déterminée, quoique de façon moins nette. Il y a donc bien ici une corrélation entre la marche vers la monnaie unique et ses contraintes de compétitivité, mais cette corrélation est due aux impératifs nés de la concurrence accrue et non pas de décisions gouvernementales.

La baisse du coût du travail des bas salaires

Le débat en France est récurrent et conflictuel sur ce sujet. Le travail est taxé plus lourdement que dans la plupart des pays européens, en raison d'un Etat-providence développé qui implique des charges non salariales élevées. Le patronat a donc fait sienne la revendication d'un allègement des charges sociales.

Ses arguments ont deux aspects: d'une part, la compétitivité par les prix de la production française est mise en danger par cette fiscalisation excessive à leurs yeux, et l'on sait l'importance de la compétitivité dans une zone de monnaie unique. D'autre part, ils soutiennent qu'un abaissement permettrait d'engager plus d'employés, en freinant ce que les économistes appellent "la substitution du capital au travail", le capital n'étant peu ou pas imposé¹⁵.

A cette imposition du travail élevée s'ajoute un salaire minimum inter catégoriel de croissance (SMIC) parmi les plus généreux d'Europe. Il

¹⁴ OCDE, *Perspective de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1998, p. 224.

¹⁵ C'est un phénomène qui apparaît quand le coût du travail, considéré comme trop élevé, est remplacé par des infrastructures mécanisées ou informatisées, qui représentent le capital au sens large.

s'établit à environ 5,56 \$/heure en parité de pouvoir d'achat (PPA), ce qui le place en deuxième position des salaires minima les plus hauts, après la Belgique et les Pays-Bas.

Il s'est avéré depuis quelques années que "c'est moins le coût du travail en général qui pose problème, mais le coût du travail peu ou pas qualifié"¹⁶. Partant de ce principe, le gouvernement Juppé a, en 1997, constitué une "ristourne unique dégressive", qui vient s'ajouter aux allègements des cotisations sociales. Elle comprend la réduction dégressive des cotisations de sécurité sociale et l'exonération des cotisations familiales à la charge de l'employeur sur les bas salaires (à savoir: le SMIC multiplié par 1,3). Conscient de son utilité, le gouvernement Jospin a conservé cette ristourne. Il l'a cependant fait amender dans un sens favorisant moins le travail à temps partiel, en la faisant proratiser à la durée du temps de travail. Ce mécanisme touche 8,1 millions de travailleurs.

Bilan: ampleur et indépendance des politiques

Scharpf, que nous avons cité en introduction à cette analyse du cas français, parlait d'un contexte tout à fait nouveau pour les partenaires sociaux et les gouvernements à l'heure de la monnaie unique. Il observait une "perte de contrôle de l'environnement économique", mais ajoutait que cela ne "signifie pas que ces mêmes gouvernements et syndicats nationaux ne seront pas capables de définir et de mettre en œuvre des objectifs socialement ambitieux. Simplement, de tels objectifs devront désormais s'inscrire dans le cadre de stratégies qui puissent être compatibles avec la concurrence économique qui caractérisera ce marché européen élargi"¹⁷. C'est précisément une telle ambition que tente d'assumer la France.

Replaçons alors ses initiatives dans une perspective européenne. L'on a vu que selon le Pacte de stabilité signé en 1996 à Dublin, les Etats membres de la zone euro ont certaines contraintes à respecter en termes de finances publiques. Suivant notre hypothèse, les Etats prenant part à l'UEM ont dû accepter une plus grande flexibilité du travail, et en même temps revoir leurs ambitions en ce qui concerne des politiques de l'emploi trop coûteuses.

Pendant, nous venons de présenter des politiques publiques qui induisent indéniablement des dépenses étatiques. De prime abord, elles semblent engager des sommes importantes: les trente cinq heures sont estimés à 110

¹⁶OCDE, *Etude économique de l'OCDE, France 1999*, p. 55.

¹⁷Fritz SCHARPF, "L'Europe après l'euro, ou comment la sagesse économique vient aux Etats", p. 12.

milliards de francs français, les emplois-jeunes à 35 milliards et enfin le système de ristourne à 46,7 milliards.

Mais en les analysant de plus près par rapport aux dépenses précédentes qui ont pu être annulées en raison des nouvelles formes d'intervention, leur coût baisse substantiellement. En effet, les PEJ se substituent à d'autres programmes divers, réputés inutiles¹⁸. La loi des trente cinq heures, de même, n'est pas une nouveauté absolue dans sa pratique de subventionner les employeurs qui créent des postes en réduisant la durée du travail, puisque la loi Robien de 1996 le faisait déjà. De plus, les subsides pour les retraites anticipées ont été fortement diminués. Tout cela pris ensemble, le coût des trente cinq heures serait selon le gouvernement ramené à vingt-cinq milliards de FF.

Apparemment, le gouvernement français a donc pu mener une politique sociale généreuse malgré les restrictions imposées par le Pacte. Seulement, les initiatives qu'il a prises ont peut-être été possibles par le fait d'en éviter d'autres, plus lourdes sur le plan budgétaires. Levy va dans ce sens, quand il considère que "[d]ans son budget inaugural pour l'année 1998, Jospin voulait donner, en quelque sorte, des signaux positifs à l'aile gauche de sa coalition, mais, empêché par les critères de Maastricht, il ne put ni augmenter les dépenses ni couper dans les impôts"¹⁹.

Il y a en France un rapport assez ambigu entre les politiques internes et la concurrence insufflée par l'unification monétaire: d'un côté un Etat fort qui prend des décisions sociales massives, et de l'autre un marché du travail assez libéralisé, où l'inégalité des salaires est la plus prononcée d'Europe²⁰. Ce qui montre bien le caractère libéral du marché du travail, même si formellement la loi sur le travail est restrictive. L'Etat se veut donc créateur d'emplois mais non garant de leur qualité.

En effet, sur le plan de la flexibilisation, les "forces du marché" ont produit leurs effets, et le temps partiel s'est imposé comme une forme très répandue d'une flexibilité à caractère de précarisation plus marqué qu'ailleurs, encouragée par un patronat soucieux d'améliorer sa capacité

¹⁸ La France comptait un nombre impressionnant de programmes pour les jeunes et/ou les personnes à difficultés d'insertion: les contrats emplois-solidarité (CES), les travaux d'utilité collective (TUC) etc. Ces programmes n'ont jamais vraiment été efficaces, ni même évalués. Beaucoup ont vu dans ce système un moyen détourné, utilisé par les gouvernements, pour jouer sur les taux officiels de chômage. Cf. à cet égard FREYSSINET, *Le chômage*.

¹⁹ Jean-Daniel LEVY, "France: directing adjustment", p.46.

²⁰ L'écart entre le salaire moyen des 10% des salariés les mieux payés et celui des 50% des moins bien payés est de 2,07, pour 1,65 en Allemagne. Voir Guillaume DUVAL, "Le grand écart des salaires", *Alternatives économiques*, hors-série No 41, 3^e trimestre 1999, p. 28-29.

d'adaptation. De plus on a vu que les trente-cinq heures aussi peuvent être perçues comme favorisant celle-ci, puisque le nombre d'heures est calculé sur la moyenne d'une année.

Notre première étude de cas nous pousse donc à relativiser quelque peu l'hypothèse d'une grande réduction de la marge de manœuvre pour les gouvernements, mais à conserver celle d'un mouvement, insufflé par la concurrence extérieure, vers une dérigidification de fait des modes de travail.

L'Allemagne

La concertation et l'autonomie des partenaires sociaux

L'Allemagne fédérale a une tradition de décentralisation à tous les niveaux et représente l'exemple-type d'un fédéralisme qu'on appelle en science politique "coopératif", où les différents niveaux administratifs et politiques travaillent ensemble, ou tentent du moins de le faire, à la résolution des problèmes.

C'est particulièrement vrai pour les négociations collectives car la capacité du gouvernement pour le pilotage économique actif est réduite. Comme le résumait Manow et Seils:

"Pour le fonctionnement du système politique allemand, ce qui est central est la collaboration entre le gouvernement fédéral, muni d'une capacité de steering réduite en terme de politique économique active, la Banque centrale indépendante, les partenaires sociaux autonomes et un haut degré d'achèvement industriel et de performance de politique sociale."²¹

Le mouvement syndical n'a pas l'hétérogénéité que l'on peut voir en France. La *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) est présente dans toutes les professions et toutes les catégories de salariés et regroupe 85% de tous les syndiqués. "Cette position hégémonique du DGB permet d'éviter les surenchères, de mener des négociations ordonnées tout comme elle garantit la capacité d'engagement contractuel"²². Le système de négociation collective fonctionne donc dans un contexte favorable et le taux de couverture des

²¹ Philip MANOW, Eric SEILS, *Adjusting badly: the German Welfare state, structural change and the open economy*, Cologne, Max Planck Institute for the study of societies, 1999, p. 3.

²² Geneviève BIBES, René MOURIAUX (dir.), *Les syndicats européens à l'épreuve*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, p. 133.

accords collectifs s'en ressent, puisqu'il reste stable depuis une cinquantaine d'années.

Par exemple, les négociations salariales (*Tarifeautonomie*) se font directement entre partenaires sociaux, sous une contrainte très légère de l'Etat qui se contente de fixer des exigences minimales. Le système de fixation des salaires par branches joue un rôle-clé en y uniformisant les salaires et en obligeant les entreprises à s'adapter en améliorant la compétitivité hors-coût des produits ou en haussant la productivité. "Une perspective macro-économique des enjeux sociaux est ainsi retenue"²³.

Ces négociations, traditionnellement par branches, ont de plus en plus tendance à se focaliser sur des accords d'entreprises, donnant ainsi une impulsion nouvelle à la décentralisation, nous y reviendrons. Toutes les recommandations de l'OCDE vont d'ailleurs dans ce sens, puisque cela permet une plus grande flexibilité.

Quant au rôle de la Banque centrale, il diffère grandement de celui de la Banque de France. La *Bundesbank* étant indépendante depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale déjà, la politique monétaire n'est plus utilisée depuis longtemps pour des objectifs d'emploi ou de résorption de choc externe, à la différence de la France, dont la Banque centrale n'est devenue indépendante qu'en 1995, selon les exigences du traité de Maastricht, introduites sous la pression de l'Allemagne. "L'indépendance de la Banque centrale allemande interdit l'utilisation de la dépréciation stratégique ou des dépenses publiques massives pour faire contrepoids au ralentissement économique et maintenir un haut degré d'emploi"²⁴. Le gouvernement allemand et les partenaires sont donc habitués à composer avec une situation de marge réduite et la monnaie unique ne représente pas une nouveauté de ce point de vue. Comme le dit de façon un peu péremptoire Scharpf:

"Pour ce pays, la dévaluation ne constitue plus un instrument acceptable d'ajustement économique, et les gouvernements ont perdu depuis longtemps toute influence effective sur la *Bundesbank*, déterminée par les objectifs de stricte stabilité monétaire plutôt que par la volonté de favoriser l'emploi"²⁵.

²³ Jacques MAZIER, *Les grandes économies européennes*, p. 34.

²⁴ Philip MANOW, Eric SEILS, *Adjusting badly: the German Welfare state, structural change and the open economy*, p. 3.

²⁵ Fritz SCHARPF, "L'Europe après l'euro ou comment la sagesse économique vient aux Etats". Il faut noter que la Banque centrale allemande a été le modèle de la BCE. "The ECB is not only modelled on the Bundesbank but relies upon the Bundesbank law for the precise phrasing of the most important sections of its statute", Marc DUCENFIELD., "Bundesbank-Government relations in Germany in the 1990's: from GEMU to EMU", *West European Politics*, 22, July 1999, pp. 86-108, p. 88.

Ce survol des caractéristiques du marché du travail et de ses acteurs en Allemagne nous montre pourquoi, dans un climat de concertation et d'autonomie où l'Etat intervient nettement moins, les politiques actives de l'emploi sont moins nombreuses et moins "spectaculaires" qu'en France. Nous verrons en continuant notre présentation que le retrait relatif de l'Etat des relations industrielles implique donc inévitablement une dose moindre de politique actives du marché du travail.

Grote et Schmitter notent cependant une résurgence du rôle de l'Etat central sous la forme d'un corporatisme tripartite. Car si, en 1996, l'accord *Bündnis für Arbeit* (Etat, patrons, syndicats ouvriers) a échoué, il a été accepté par la suite en décembre 1998, sous le gouvernement Schröder, ce qui marque un tournant radical dans un style de corporatisme traditionnellement plutôt bipartite.

Nous allons avant tout analyser les politiques actives du marché du travail puis présenter le Pacte pour l'emploi avant d'étudier les nouvelles formes de négociations et la méthode "allemande" de réduction du temps de travail.

Le soutien au marché secondaire

Les subsides à l'emploi

La base légale de la seule politique réellement active de l'emploi en Allemagne remonte à 1969, quand est votée la loi sur les Mesures de créations d'emplois (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*). Dans la droite ligne d'une politique keynésienne, il s'agissait d'accroître la demande de travail avec des initiatives publiques. Originellement axée sur des emplois d'utilité publique (aides aux handicapés, maintenance des parcs etc.), cette loi a été progressivement modifiée lors de la montée du chômage et de la réunification, menant à la création de bureaux de placement et de formation ainsi qu'à l'accroissement des subsides à l'emploi. Mais les emplois qui sont créés grâce à elle se cantonnent, comme en France, aux services publics ou para-publics, c'est pourquoi l'on parle de marché secondaire.

Les subsides à l'emploi sont attribués aux employeurs qui engagent un chômeur dans leur entreprise. Ils s'élèvent au revenu de l'assurance chômage que touchait précédemment la personne en question. Afin de parvenir au salaire minimum établi dans le secteur, la différence sera versée par l'employeur. Avec un tel système, le danger existe que les employeurs engagent des chômeurs le temps que les subsides leur soient accordés, puis les renvoient ensuite. Pour y faire face, la loi oblige à garder l'employé douze mois encore après la fin des aides étatiques.

Préparée pour les cinq nouveaux Länder, cette mesure s'étendit dès 1994 vers l'Ouest, au vu des bons résultats obtenus. Il s'avère en effet que dans un contexte de restriction budgétaire, une mesure active comme celle-là fonctionne mieux, pour des dépenses équivalentes, que la simple indemnisation des sans-emploi. La part dans le PIB des politiques active se monte à 1,2%. Il a augmenté pour répondre aux recommandations des lignes directrices européennes en la matière.

Les agences de placement et de formation

Dès le début des années huitante, les autorités locales et les syndicats ont travaillé sur l'idée d'agences de formation et de placement, au caractère hybride, entre le privé et le public. Leurs caractéristiques sont novatrices: elles sont indépendantes, financées par des fonds d'origines diverses (fond du *Bundesanstalt für Arbeit* (BA), fonds sociaux etc.), et enfin les mesures qu'elles mettent en place vont de la formation à l'aide au lancement d'une entreprise individuelle. Il existe deux types parmi ces agences. L'un est relié aux entreprises privées et son rôle consiste en la formation continue de salariés potentiellement en danger, ce qui évite, à la fois, le risque du chômage et diminue les coûts de formation interne pour l'entreprise. L'autre est associé au secteur public et procure des emplois aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leur droit aux indemnités.

Ces mesures sont particulièrement axées sur l'amélioration de la formation continue. Dans ce domaine, l'Allemagne a mis en place un système performant par rapport à ceux de la France, de l'Italie et de l'Espagne.

Toutes ces initiatives visent bien sûr, dans la mesure du possible, à réintégrer les individus aidés dans le "marché primaire".

Timides évolutions vers un corporatisme tripartite

"Le système allemand de la gouvernance industrielle peut-être appelé corporatiste. Cependant, le corporatisme allemand n'implique pas de concertation centrale corporatiste comme en Autriche, en Suède ou en Hollande. Les relations industrielles allemandes représentent une variante plus autonome ou horizontale, non pas tripartite, mais plutôt essentiellement bipartite"²⁶.

Cette affirmation doit à notre avis être relativisée. On observe en effet, et ce depuis une dizaine d'années, une intervention accrue de l'Etat dans le domaine des mesures pour l'emploi.

²⁶ Philip MANOW, Eric SEILS, *Adjusting badly: the German Welfare state, structural change and the open economy*, p. 7.

Le chancelier Kohl a fait de la lutte contre le chômage l'axe principal en politique intérieure lors de sa dernière législature, avec comme double objectif de préserver le consensus social allemand et de préparer l'Allemagne à remplir les critères de Maastricht. Sa décision a été motivée par un activisme syndical fort autour de la question. Le syndicat de la métallurgie *IG Metall*, sans conteste le plus fort de la DGB, militait pour un Pacte pour l'emploi dont les termes seraient: une *modération salariale* en échange d'une *création d'emplois*²⁷. Cela représente une innovation fondamentale, puisque d'habitude, la revendication tourne autour d'une hausse salariale contre une augmentation de la productivité, selon le modèle de négociation dit des *insiders*. Dans ce modèle, qu'on a souvent appliqué avec raison au système allemand de négociation, les travailleurs sont occupés à améliorer leur sort plutôt qu'à favoriser la création de postes²⁸.

En janvier 1996, le Pacte pour l'emploi est présenté par le gouvernement. Ayant fait l'objet de négociations tripartites, la DGB l'accepte tout de suite. Par contre, c'est au Parlement que le Pacte va être refusé. Il faudra attendre 1998 et le nouveau gouvernement de gauche pour voir ce *Bündnis für Arbeit* aboutir.

Ses éléments principaux sont: une libéralisation accrue de l'économie, une révision des finances publiques (une économie de cinquante milliards de Mark en 1997), une vague de restructuration. Les objectifs sont donc classiques, dans le contexte européen du moment, et hétéroclites en même temps:

“Les cinquante objectifs de ce catalogue quelque peu hétéroclite proposent des orientations à court et à long terme, des mesures qui ne dépendent que du gouvernement et d'autres qui nécessitent le concours des partenaires sociaux ou de l'opposition parlementaire, des décisions techniques dans des domaines bien délimités ou des choix d'ordre plutôt macro-économique, des idées déjà maintes fois avancées et d'autres beaucoup plus novatrices”²⁹.

Pour ce qui touche à la flexibilité du travail et aux contrats atypiques, les CDD sont allongés de quatre mois et passent ainsi à une durée de vingt-quatre mois. Ils pourront être renouvelés.

Les contraintes que le traité de Maastricht imposent aux Etats sont assez claires dans ce cas. Mais en Allemagne, il importe aussi, et peut-être avant

²⁷ Il y a là un système de *trade-off* comme en France, où une plus grande flexibilité est échangée contre une baisse des heures de travail et une création d'emplois.

²⁸ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Allemagne 1997*, Paris, OCDE, 1998.

²⁹ Henri MENUDIÉ, “Allemagne: l'austérité économique depuis 1995”, *Encyclopedia universalis sur CD-ROM*, article sur l'Allemagne.

tout, de chercher dans les contraintes de la réunification l'origine des réformes actuelles. Le gouvernement a choisi de s'impliquer plus dans la gestion de l'emploi. Ce faisant, le modèle de négociation a évolué, puisque l'idée d'un pacte national pour l'emploi est tout à fait nouvelle en Allemagne. Mais il faut bien voir que ces réformes n'ont pas l'ampleur des réformes italiennes et espagnoles.

A côté de ces réformes *top-down* s'ajoutent des réformes venues des entreprises elles-mêmes. Nous allons de suite les appréhender.

Le système de négociations à l'épreuve

Réformes bottom-up dans le système de négociations

Les accords au niveau des entreprises ont tendance à augmenter, au détriment des accords de branche. Ceux-ci restent tout de même majoritaires. En 1998, l'OCDE en dénombrait 47'000, contre 5000 au niveau de l'entreprise. Du point de vue de leur couverture, les accords par branche touchent 82% des salariés à l'Ouest et seulement 72% à l'Est, où le taux de syndicalisation est plus faible et les patrons moins organisés. Par contre, si l'on prend ces conventions du point de vue des entreprises, et non du pourcentage d'ouvriers couverts, "selon les études récentes, seule la moitié de toutes les entreprises ouest-allemandes et un quart de celles de l'Est sont parties à des accords au niveau du secteur"³⁰. Ce qui indique que les PME ont le plus tendance à avoir recours aux accords locaux.

Comment expliquer cette évolution par rapport à un système qui a fait ses preuves pendant presque cinquante ans? Comme l'indique le *Financial Times*: "Le modèle allemand de négociations collectives est sous pression"³¹. La raison principale est que les accords d'entreprises, conçus au sein des comités d'entreprises (*Betriebsrat*), permettent une plus grande souplesse dans l'organisation interne de la production et de la gestion du personnel. Chaque entreprise peut ainsi employer ses salariés et ses infrastructures à sa guise, sans avoir à respecter un cadre établi au plan national, qui peut-être trop restrictif pour elle. Car il est vrai que le contenu des conventions collectives nationales est large. Il touche le temps de travail, les salaires, la formation, la sécurité de l'emploi et l'emploi à temps partiel pour les anciens ouvriers.

Les accords d'entreprises donnent donc lieu inévitablement à une flexibilisation interne, et c'est bien là leur but. Dans cette situation, afin de protéger les employés soumis à de tels accords, la Cour fédérale du travail

³⁰ "German unions to strike over wages", *The Financial Times*, 28 March 2000, p. 2.

³¹ *Ibid.*

ne les accepte qu'à condition qu'ils améliorent leur sort. Les juges fédéraux attendent donc des négociations locales soit une hausse des salaires, soit une baisse du temps de travail. Ce principe en faveur des salariés est connu sous le terme de *Günstigkeitsprinzip*.

Selon l'OCDE dans son étude sur l'Allemagne de 1999, si une telle pratique se développe, cela indique qu'il y a bien des avantages à une souplesse accrue, malgré les contraintes imposées par la législation sur le travail. L'OCDE recommande d'ailleurs, sans surprise, un développement quantitatif des clauses de sortie des conventions. Les employeurs réclament aussi une évolution dans ce sens. Cependant, le système juridiquement reconnu reste celui de la négociation nationale, selon les termes de la *Tarifautonomie*. A long terme toutefois, l'évolution juridique devra probablement suivre l'évolution des pratiques.

L'aménagement décentralisé du temps de travail

Pour ce qui concerne le temps de travail, les négociations de branches laissent de plus en plus de marge de manœuvre aux accords locaux (accords d'entreprises), puisqu'elles fixent uniquement le cadre général dans lequel des réductions de temps de travail pourront être envisagées. Dans la métallurgie, on note tout de même une persistance des accords de branche. De 1980 à 1995, les partenaires sociaux ont mis en place une réduction progressive de 40 à 38,5 puis trente cinq heures de travail dans l'ensemble du secteur.

Au niveau de l'entreprise, le cas typique de réduction du temps de travail est celui de *Volkswagen*. Confrontée à une situation économique grave en 1993, la firme fut amenée soit à réduire ses effectifs par des licenciements massifs, soit à avoir recours à une transformation en temps partiel des CDI, soit, pour finir, à diminuer les heures de travail avec un abaissement des salaires. Les deux premières options n'arrangeaient absolument pas la direction de l'entreprise du point de vue financier. En effet, selon les contrats de travail, tout licenciement est accompagné de primes généreuses, et, de plus, ce sont les jeunes employés, souvent les plus productifs, qui auraient dû recevoir leur congé en priorité. Quant à l'autre option, tout recours au temps de travail réduit doit faire l'objet d'un blanc-seing de la part du *Bundesanstalt für Arbeit*, puisque c'est lui qui verse la différence de salaire à partir de la caisse de chômage. Les employés sont en effet payés pendant six mois pour les heures qu'ils ont perdues, à hauteur de 60% du dernier salaire de plein-temps.

Le choix s'est donc porté, après des négociations rapidement menées, sur un abaissement des heures travaillées de 36 à 28,5, avec une baisse corrélative de revenu pour les employés, et ce sur une période de deux ans.

L'accord a été assez facilement conclu, pour deux raisons: la pression du contexte, qui demandait une réponse rapide pour les deux parties, et le climat général de négociations dans l'entreprise. En effet, on a vu plus haut que les accords d'entreprises ne recevaient l'accord de la Cour fédérale du travail que s'ils permettaient une amélioration des conditions des employés. Chez VW, un tel accord, relativement généreux, avait déconflictualisé les relations entre employés et patrons.

Il faut bien remarquer que l'objectif n'est pas directement la création d'emploi mais la sauvegarde de postes existants. Cela met en lumière le problème fondamental du modèle allemand de négociation, dit des *insiders/outsiders*, que nous avons déjà mentionné. Comme nous le rappellent Compston *et al.*: "Ceci démontre le manque de représentation des chômeurs dans le processus de développement et de formation des politiques du marché du travail dans le cadre institutionnel des négociations collectives"³².

Qu'en est-il du temps partiel? L'Allemagne possède le taux le plus élevé de temps partiel parmi les pays étudiés, mais ce depuis trois ans seulement. Jusqu'en 1997, cette situation était inversée. En effet, la DGB est longtemps restée sceptique par rapport à ce mode d'emploi. D'un côté, elle sait que cette mesure permettrait de créer des postes de travail, d'autant plus que la demande pour le temps partiel est croissante en Allemagne, contrairement à la France. Mais en même temps, elle craint une érosion des conditions de travail. En effet, le temps partiel s'accompagne souvent d'une possibilité réduite de promotions internes, et, de par les cotisations moindres qu'elle entraîne, ne donne pas droit à la totalité des bénéfices des assurances sociales. La DGB a donc attendu une révision de la loi allemande sur le temps partiel, adoptée dans le sens d'une plus grande valorisation en 1996, pour donner son accord aux futures signatures de conventions le favorisant. Dès lors, cette forme d'emploi s'est fortement développée.

La réduction de l'offre de travail: un instrument de flexibilisation

L'Allemagne a depuis les années huitante une politique très prononcée de réduction de la population active, dans le but de résorber le chômage par une sortie plus rapide des populations à risques (c'est à dire les personnes âgées ou les handicapés) du marché du travail. "Devant un taux de chômage haut et persistant et le vieillissement de la population active, le gouvernement Kohl a laissé grandes ouvertes les voies de sortie du marché

³² Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment*, p. 28.

du travail”³³. Les moyens mis en œuvre sont divers. Le plus courant est celui de la retraite anticipée (datant de 1984 déjà) et celui du système de pension pour les handicapés. Dans ces systèmes, l’Etat prend en charge une partie du revenu de l’individu qui se retire du marché du travail. Le système des préretraites a été fortement réactivé lors de la réunification, à l’Est mais aussi à l’Ouest. Dès 1997, le temps partiel pour les personnes âgées s’est bien développé, grâce à une loi nouvellement adoptée (août 1996), qui permet de compenser la perte, en terme de salaire, pour l’employé.

Le système des retraites anticipées peut être vu comme une alternative à la réduction hebdomadaire du temps de travail. Etant donné que le gouvernement central n’a pas ou peu de pouvoir sur les horaires dans les branches, il profite de ses compétences dans le domaine des retraites pour influencer la baisse du temps de travail. Ainsi, comme le suggère Chagny: “Les mesures à destination des personnes âgées sont de fait devenues l’instrument d’intervention publique sur le marché du travail aujourd’hui le plus utilisé en Allemagne”³⁴.

Toutes ces mesures représentent des dépenses non-négligeable, qui vont se répercuter sur le coût du travail par la voie des contributions sociales. Nous allons donc étudier ces effets sur les coûts non-salariaux.

La baisse du coût du travail

Le coût du travail est traditionnellement accusé de briser la compétitivité allemande sur le plan européen et international. Non seulement il rend la production comparativement chère, mais en plus rend la localisation en Allemagne peu attractive³⁵. Les critiques patronales vont tant vers les coûts salariaux que non-salariaux (cotisations sociales). Il est clair que le salaire moyen en Allemagne est de loin le plus élevé d’Europe³⁶. Les salaires, on l’a vu déjà, sont décidés entre les partenaires sociaux, selon la liberté qui

³³ Philip MANOW, Eric SEILS, *Adjusting badly: the German Welfare state, structural change and the open economy*, p. 20.

³⁴ Olivier CHAGNY, “Réduction et flexibilité du temps de travail en Allemagne”, *Revue de l’OFCE*, 67, octobre 1998, pp. 229-263, p. 261.

³⁵ Cependant l’on sait que le coût du travail n’est pas le seul paramètre retenu par les entreprises qui veulent s’implanter en pays étranger. D’autres facteurs rentrent en compte comme la qualification de la main-d’œuvre, la proximité de pôles technologiques, la stabilité politique et sociale, etc. Philip MANOW et Seils SEILS donnent aussi la productivité: “Given the high level of productivity in manufacturing we would argue that too much has been made out of non-wage labour costs as a factor influencing the viability of the exposed sectors”. Philip MANOW, Eric SEILS, *Adjusting badly: the German Welfare state, structural change and the open economy*, p. 33.

³⁶ Site du journal *Ilsole24Ore*: www.ilsole24ore.it/patosociale/costalavoroeuropa.htm

leur est accordée par la *Tarifautonomie*. Mais les syndicats se sont montrés, selon les observateurs, relativement modérés dans leurs revendications depuis la réunification. Une réforme dans le système des négociations le rendrait plus flexible et permettrait des hausses plus adaptées aux situations locales.

Par contre, les cotisations dépendent du système de l'Etat-providence. Les assurances sociales sont financées par le travail rémunéré (employé et employeur), comme dans tout système bismarckien. Une baisse des cotisations n'est donc pas probable dans un futur proche. En 1997, un relèvement a même été opéré³⁷.

Bilan: des réformes lentes dans une économie
"viscéralement attachée à une approche consensuelle"³⁸

Les éléments que l'on vient de mettre en exergue attestent que le gouvernement allemand intervient moins que le gouvernement français dans la gestion active de la problématique de l'emploi. Ce constat est confirmé par le fait que les changements de gouvernement ne provoquent pas de changements radicaux dans les politiques s'y rapportant. C'est bien le signe que, dans le processus de concertation entre partenaires sociaux, Etat et Banque centrale, les premiers sont les acteurs principaux, et qu'ils ont tellement implanté leur pouvoir que toute réforme nécessite de longues négociations. Certes, les syndicats ont une tendance à accepter les compromis, même sur le plan des salaires, comme ils l'ont montré depuis la réunification. Cependant, tant que, sur un sujet, ils mettent un veto, celui-ci ne peut que difficilement être levé.

Par voie de déduction et selon ce que l'on a observé, l'on peut alors légitimement affirmer que les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité n'ont exercé et n'exercent actuellement guère de contraintes sur les politiques publiques de l'emploi. En effet, les seules mesures qui impliquent un coût direct pour l'Etat sont celles du marché secondaire et des préretraites. Elles ne représentent pourtant que des sommes de moyenne importance et n'ont subi, globalement, aucune baisse depuis 1992³⁹, si ce n'est durant la période 1995-1997, période de forte récession en Allemagne. Au contraire, on note une montée significative des emplois aidés dans les Länder de l'ex-RDA dès le milieu de l'année 1997. Or cette année-là était précisément

³⁷ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Allemagne 1997*, Paris, OCDE, 1997, p. 28.

³⁸ "L'Allemagne observe, divisée, le cas français", *Le Monde-Economie*, 15 février 2000, p. VIII.

³⁹ OCDE, *Etude économique par pays, Allemagne 1999*, p. 57.

comprise dans le plan d'austérité présenté plus haut. Cela prouve bien que les contraintes extérieures n'ont pas affecté l'engagement direct de l'Etat.

De même, les moyens mis en œuvre pour optimiser la réunification furent dispendieux (aides publiques aux emplois, formation, etc.) et purent se faire malgré les contraintes. Des auteurs font tout de même preuve d'un plus grand scepticisme quant aux dépenses pour l'emploi à l'Est, comme Giordano et Persaud quand ils disent:

“L'Allemagne a une longue histoire de bonne formation académique et professionnelle, qui doit être maintenant transposée à l'Allemagne de l'Est, et cela va être difficile à atteindre avec un gouvernement restreint dans ses possibilités de dépenses par la limite des trois pour cent de déficit de l'UEM et du Pacte de stabilité”⁴⁰.

La flexibilisation du marché du travail, comme dans le cas français, se trouve par contre fortement encouragée par la concurrence européenne accrue. L'évolution *de facto* des conventions collectives vers un système plus local en est le symbole le plus clair. Le patronat appelle cette décentralisation de ses vœux, parce qu'elle permettrait une adaptation plus rapide à la demande et aux évolutions technologiques. “La voie vers la décentralisation des négociations salariales doit amener à la flexibilité des salaires, à un ralentissement de leur croissance et à l'amélioration de la compétitivité de l'Allemagne”⁴¹.

Quant aux négociations, malgré les évolutions actuelles, le droit continue de considérer les conventions nationales comme faisant foi, la centralisation reste un des piliers du système allemand. Le gouvernement Schröder, élu en 1998, n'a pas entrepris de réforme du système des négociations, d'autant de 1949. Ce qui, d'ailleurs, eût été étonnant de la part d'une coalition de gauche. L'OCDE déplore ce manque d'adaptation: “La réforme du système des négociations salariales n'est pas une priorité pour les autorités, même si l'on observait que c'était un domaine dans lequel il y avait des possibilités d'exploiter des spontanités vers des résultats davantage inspirés par le marché”⁴². Ce constat nous conforte dans notre conclusion que le système allemand, même s'il connaît une pression à la flexibilité, ne se réforme pas facilement, même sous les contraintes de la concurrence externe.

⁴⁰ Francesco GIORDANO, Sharda PERSAUD, *The political economy of monetary union*, London, Routledge, 1998, p. 124

⁴¹ *Ibid.*, p. 124.

⁴² OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Allemagne 1999*, Paris, OCDE, 1999, p. 88.

Mais le droit allemand du travail est restrictif quant aux développements du temps partiel et du travail *ad interim*, même s'ils sont, quantitativement, autant développées qu'en France. La différence réside dans le fait que ces formes de travail atypiques y sont moins "subies", mais rentrent plutôt dans un système global de refonte du système salarial, et nécessitent l'accord des syndicats pour se développer.

A la différence de la France, la flexibilisation est en général acquise dans un système plus large de compromis. "Le modèle allemand s'est adapté à la nouvelle économie en conservant sa capacité à définir des compromis fondés sur des concessions mutuelles"⁴³. Les observateurs parlent en général de la "flexibilité allemande offensive"⁴⁴, parce qu'elle a été conquise sans mettre en péril la sécurité du travail. Ce qui n'a pas empêché, certes, la mise à l'écart d'une frange toujours plus grande de travailleurs (chômeurs de longue durée).

L'Italie

Contexte: anomie du marché du travail

Au niveau national, l'Italie n'a pas de tradition de concertation. Le taux d'institutionnalisation des relations industrielles est reconnu comme étant très bas. La coordination horizontale faible implique que l'Etat intervient traditionnellement plus. Au niveau local cependant, la coordination entre employeurs et employés est meilleure, souvent au prix du respect de la loi. "Les choses sont différentes au niveau local, où un volontarisme actif se développe rapidement, souvent accompagné de contournement des règles légales"⁴⁵.

Comme dans le cas français, cela vient du fait que les syndicats sont disparates du point de vue organisationnel. Chaque fédération est structurée selon une base régionale et sectorielle. A côté des syndicats autonomes, on trouve les trois grandes confédérations: La *Confederazione generale italiana di lavoro* (CGIL), la *Confederazione italiana dei sindacati del lavoro* (CISL) et enfin l'*Union italiana del lavoro* (UIL). Cela pose un problème fondamental de cohésion et de coordination quand il s'agit de négocier avec

⁴³ Jacques MAZIER, *Les grandes économies européennes*, p. trente cinq

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 33-40. Voir aussi le livre plus ancien mais dont les conclusions nous semblent toujours d'actualité, *La flexibilité du travail en Europe: une étude comparative de la transformation du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Robert Boyer (éd.), Paris, La Découverte, 1987, p. 278.

⁴⁵ Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment*, p. 81.

le gouvernement et/ou le patronat. “Dès les années huitante, les syndicats ont perdu de leur influence et de leur pouvoir de négociations, les divisions internes réapparurent et la fracture entre les politiques centrales et les pratiques régionales augmentèrent dans un climat de stagnation des effectifs et d’une participation plus basse”⁴⁶. D’où l’analogie avec la France: l’Etat doit intervenir lui-même dans le marché du travail pour compenser l’incapacité des acteurs privés à conclure des accords. Mais l’analogie doit s’arrêter là, puisque l’Etat italien n’est pas un Etat aussi centralisé et fort que l’Etat français.

Ce tableau d’un partenariat social doit pourtant être partiellement relativisé. Déjà en 1993, la réforme des négociations collectives amène une plus grande coordination entre partenaires. L’adoption en 1996 de l’accord tripartite *Patto per il Lavoro*, signé par pas moins de trente-deux syndicats, indique que la formation des politiques de l’emploi peut désormais changer de voie vers une décentralisation plus coordonnée et une plus grande efficacité des négociations collectives. Ainsi, à la différence de la France, le projet de loi sur la réduction généralisée du temps de travail n’a pas été adopté, sous la pression des syndicats patronaux et ouvriers justement parce qu’il empiétait sur le terrain de la négociation collective⁴⁷.

La nécessité de la concertation: la multiplication des Pactes tripartites sous les pressions extérieures

Une situation économique fortement dégradée

La satisfaction des critères de Maastricht a été particulièrement problématique en Italie, où la situation des finances publiques et de l’inflation étaient au début des années quatre-vingt-dix parmi les plus graves d’Europe. Particulièrement, c’est le chômage de longue durée (plus de douze mois) qui pose problème, puisqu’il dépasse 60% du chômage total. Or l’on sait que sortir d’un chômage de longue durée requiert des mesures fortement incitatives de la part des pouvoirs publics⁴⁸. L’OCDE souligne dans son étude de 1996 que cette lutte contre le chômage doit se faire en parallèle d’un assainissement des finances publiques. Selon Ferrera et Gualmini, au début de la décennie: “alors que l’ajustement économique

⁴⁶ Bernhard EBBINGHAUS, Jelle VISSER, *The societies of Europe, Trade Union in Europe since 1945*, p. 372.

⁴⁷ “Les Italiens ne sont plus du tout pressés de passer aux trente cinq heures”, *Le Monde-Economie*, 15 février 1995, p. 5.

⁴⁸ Etant donnée la perte de “capital humain” dont nous avons parlé dans le chapitre consacré lignes directrices en matière d’emploi de l’UE.

produisait ses premiers résultats, le marché du travail italien continuait de souffrir de conditions alarmantes, plus graves que jamais”⁴⁹.

Le processus d'unification monétaire a donc été en Italie, plus que partout ailleurs, l'occasion de réformes internes radicales. Pour ce faire, les gouvernements italiens ont compté sur un renouvellement de la concertation interne entre partenaires. Comme le souligne Sarfati:

“Pour aider le pays à résoudre ces problèmes [inflation, déficits, chômage] et à satisfaire en temps voulu aux conditions requises pour l'adhésion à l'Union économique et monétaire, il a fallu déployer de gros efforts concertés. Le gouvernement a joué un rôle majeur dans les négociations entre partenaires sociaux”⁵⁰.

De surcroît, le marché du travail est fortement cloisonné, selon le sexe, les régions⁵¹ et le groupe d'âge. Les politiques de l'emploi devraient donc faire preuve d'une grande coordination. Or, comme l'indiquent Compston *et al.*: “les politiques italiennes de l'emploi ont toujours été caractérisées par un haut degré de fragmentation et un manqué de coordination”⁵².

Le premier de ces Pactes a été signé en 1992 et a porté sur l'élimination de la *scala mobile*, c'est-à-dire l'indexation automatique des salaires sur l'inflation. Dans un contexte de taux d'inflation fort, ce système brisait la compétitivité de la production et entretenait l'inflation par les coûts. La *scala mobile* avait été mise en place en 1946. Le patronat perçoit cette abolition comme première victoire dans sa lutte pour la baisse du coût du travail et va dès lors s'attacher à favoriser des “sommets nationaux” plus efficaces pour réformer le marché du travail. Comme l'indique Sarfati: “Cet accord a frayé la voie à l'accord central de 1993 sur la politique des revenus et la réforme de la négociation collective”⁵³.

L'accord Ciampi: la refonte des négociations

Dans le but de contenir les déficits publics, de juguler l'inflation et de permettre une création plus large d'emplois, le gouvernement Ciampi par-

⁴⁹ Maurizio FERRERA, Elisabetta GUALMINI, *Italy: rescue from without*, Fritz SCHARPF, Viviane SCHMIDT, *Welfare and Work in an open economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 48

⁵⁰ Hedva SARFATI, *Flexibilité et création d'emplois*, p. 60.

⁵¹ Entre le Nord et le Mezzogiorno, les différences de taux de chômage (respectivement 6,7% et 21%), de productivité et même de coût de la vie sont énormes, cf. OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Italie 1996*.

⁵² Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment.*, p. 70. Les disparités régionales expliquent pour partie cette fragmentation des politiques publiques de l'emploi.

⁵³ Hedva SARFATI, *Flexibilité et création d'emplois*, p. 60

vient à un accord, en 1993, sur une réforme du système de négociations au travers de son “Accord sur la politique des revenus”, comprenant des mesures de politiques de l’emploi, dont la mise en place se fera attendre, et une révision du système de négociation sur les salaires. Les trois grandes Confédérations syndicales du travail en sont signataires (CGIL, CISL, UIL), représentant près de dix millions d’employés. La conclusion d’un tel accord n’aurait probablement pas pu se faire sans les pressions extérieures du traité de Maastricht, et l’Italie jouait là son dernier atout. Comme le rappelle Jozsef:

“La perspective de l’entrée de l’Italie dans la monnaie unique à travers les critères de Maastricht semblait impossible. C’est alors que syndicats et patronat acceptent de négocier et d’introduire le pilastre de la concertation, à savoir un accord sur la politique des revenus”⁵⁴.

Les négociations étaient traditionnellement menées au niveau national et sectoriel, malgré leur institutionnalisation faible en raison de la désorganisation des syndicats. Ainsi les accords dans un secteur s’appliquent à toutes les régions. Cela pose deux problèmes. Le premier est que, comme dans le système allemand, les chômeurs en sont exclus et que, en tant qu’*outsiders*, ils se trouvent d’autant plus marginalisés alors que les *insiders* améliorent leurs conditions de travail. L’autre problème, plus spécifique à l’Italie, tient au fait que, comme nous l’avons vu, les disparités régionales sont grandes entre le Nord et le Sud. Donc les salaires, fixés pour tout le pays, s’appliquent uniformément malgré les différences de productivité. La conséquence en est un coût du travail très élevé dans le Mezzogiorno. La réforme va tenter de réduire cette inadéquation.

Les négociations se feront dès lors à deux niveaux. Le premier niveau reste national. Il régit, pour une durée de quatre ans, les relations professionnelles dans un secteur, tandis que les salaires nominaux sont revus tous les deux ans selon les objectifs d’inflation retenus par le gouvernement avec les partenaires sociaux. Cela va représenter la composante nationale des salaires. Le deuxième niveau est celui de l’entreprise. Il traite du temps de travail, de l’introduction des nouvelles technologies etc. Les salaires peuvent y être augmentés localement selon la hausse de la productivité du travail (composante de l’entreprise du salaire). Selon Ferrera et Gualmini:

⁵⁴ “La concertation à l’italienne bat de l’aile”, *Le Temps*, Cahier Emploi et formation, 14 avril 2000, p. 3.

“Le chevauchement chaotique des différents niveaux préexistants de négociations a été rationalisé et des standards homogènes pour la régulation des salaires dans différents secteurs de production ont été établis. Finalement, un nouveau système de politiques du revenu qui puisse répondre au taux d'inflation prévu a été organisé”⁵⁵.

L'OCDE remarque que ce nouveau système a plutôt entraîné une hausse des salaires réels (c'est-à-dire corrigé des augmentations inflationnistes), puisque leur variation est passée, de 1993 à 1996, de -5% à $+1\%$ ⁵⁶. On peut donc en déduire une hausse de la productivité en Italie. Mais cette hausse s'est faite au Nord principalement, et n'a pas entraîné de différenciation des salaires avec le Sud. Il faut en conclure que la composante nationale des salaires reste la plus importante.

Afin d'insérer, comme nous en avons montré la nécessité, ce nouveau système de négociation dans un cadre économique global, deux sessions tripartites ont été institutionnalisées en relation avec les phases de politiques macro-économiques et budgétaires: la première, en mai-juin, lors de la définition des objectifs budgétaires, la deuxième, pour la politique des revenus, en septembre lors de l'adoption de la loi des finances. Une telle coordination, nouvelle en Italie, témoigne des efforts entrepris pour permettre au pays de faire partie du premier wagon de la zone euro.

Le Pacte pour l'emploi de 1996

L'on a vu que l'accord Ciampi comportait aussi des mesures de politiques du marché du travail, mais que celles-ci ne furent pas mises en place, au profit de la réforme des négociations salariales. Elles furent donc reprises presque sans modifications dans le Pacte de 1996, signé avec les partenaires sociaux sous le gouvernement Prodi. Elles visent à augmenter l'offre de politiques actives, maigres par rapport aux autres pays européens, et à améliorer la flexibilité du marché du travail.

Les rigidités juridiques et traditionnelles du marché du travail représentent en effet un obstacle sérieux à la création d'emploi, non seulement aux yeux de la *Cofindustria*, comme l'on peut logiquement s'y attendre, mais même aux yeux d'une partie des syndicats. En effet, la loi sur le travail est tellement stricte en ce qui concerne le temps partiel, les contrats à durée déterminée et les licenciements (les coûts de licenciements étaient les plus hauts d'Europe), que tous les moyens sont utilisés par les patrons pour la contourner, avec comme effet l'augmentation d'emplois illégaux et le

⁵⁵ Maurizio FERRERA, Elisabetta GUALMINI, *Italy: rescue from without*, p. 49.

⁵⁶ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Italie 1997*, Paris, OCDE, 1997.

développement de l'économie souterraine⁵⁷. "Même si la flexibilité est traditionnellement la philosophie des employeurs, les syndicats, préoccupés par l'étendue des normes de régulation, n'ont pas contesté ce point de vue"⁵⁸.

Le Pacte de 1996 va donc flexibiliser le travail et encourager l'évolution des formes atypiques d'emplois. Etant donné le retard pris par l'Italie dans ce domaine en comparaison européenne, il est intéressant de remarquer que les réformes sont inspirées des directives communautaires, celles-ci étant souvent établies sur la base d'un "plus petit dénominateur commun". Car, comme le souligne le quotidien proche des milieux patronaux *Il Sole 24ore*:

"Le Pacte est un pas fondamental dans la perspective de rendre le marché du travail plus flexible au travers de mesures et d'instruments nouveaux, du reste déjà largement utilisés dans les économies auxquelles l'Italie se confronte"⁵⁹.

Techniquement, la flexibilisation (selon la loi Treu du nom du ministre du travail en 1996) est marquée par:

- le temps partiel, qui est favorisé par une réforme des cotisations de sécurité sociale (diminution des cotisations des employeurs de jeunes chômeurs, de travailleurs âgés, de femmes qui réintègrent le marché du travail etc.) selon la norme européenne;
- la durée hebdomadaire maximale du travail limitée à quarante-huit heures, selon la directive CE 93/104 présentée plus haut;
- la fin de la transformation automatique des CDD en CDI, mesure qui empêchait évidemment les patrons d'y avoir recours;
- du point de vue des licenciements, l'interdiction des *lays-off* de masse est levée;
- enfin, les agences de placement temporaire sont autorisées à exercer sur sol italien pour le travail *ad interim*. Cela marque la fin du monopole de l'Etat dans le placement des travailleurs. Cette mesure était attendue depuis longtemps.

"La loi a été justement perçue comme une sorte de révolution: les régions sont devenues les acteurs les plus puissants sur la régulation du marché du travail et les anciennes institutions ministérielles ont été totalement restructurées"⁶⁰.

⁵⁷ Celle-ci est très développée en Italie, particulièrement au Sud. L'OCDE estime qu'elle absorbe environ 30% de la main d'œuvre. OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Italie 1997*, p. 45

⁵⁸ Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment.*, p. 73

⁵⁹ Site du journal *Il sole 24 Ore*: <http://ilsole24ore.it/pattosociale>

Le résultat de cette nouvelle législation entrée en vigueur en juin 1997 est la croissance des formes atypiques de l'emploi. Les contrats a-typiques représentent, depuis 1997, 60% des nouveaux contrats de travail: la part du temps partiel est passé de 6,5% à 8,5% et celle des CDD de 5,4% à 7,5%⁶¹.

Qu'en est-il des politiques actives du marché du travail selon cette nouvelle approche? Nous avons vu que selon l'OCDE, les dépenses pour les politiques actives étaient nettement moindres en Italie que partout ailleurs en Europe. Conformément au Pacte, des contrats territoriaux sont conclus entre les partenaires sociaux et les collectivités locales (*Patti territoriali* et *Patti d'area*). Selon ceux-ci les employeurs s'engagent à favoriser l'investissement et l'emploi au niveau local en contrepartie d'une dérogation temporaire aux accords nationaux de salaires et d'une plus grande flexibilité de l'organisation du travail. Cela a favorisé une baisse des salaires des premiers emplois des jeunes⁶². Ces mesures sont très étendues dans le *Mezzogiorno*, et on peut faire l'hypothèse que leur mise en place a été motivée par l'échec de la différenciation des salaires à travers le Pacte de 1993.

Le nouveau gouvernement formé en 1998 va confirmer cette évolution, timidement entamée en 1993, vers des politiques actives avec l'adoption d'un nouvel accord tripartite intitulé *Patto per il sviluppo e l'occupazione*. La formation en entreprises est favorisée pour les jeunes, ainsi que la mobilité interrégionale. "La nouvelle législation réforme également la formation professionnelle en vue d'en améliorer la qualité, de faciliter l'accès des jeunes à la formation et d'inciter les employeurs à conclure des contrats emploi-formation."⁶³ Il faut rappeler que la scolarité en Italie est la plus faible d'Europe, avec une fin de scolarité à quatorze ans en moyenne.

Nous avons déjà mentionné, en plaçant le contexte général, le projet inabouti de loi sur les trente cinq heures, assez similaire à celui du gouvernement français. Son échec montre de façon claire le renouveau du partenariat social et sa volonté d'autonomie.

Le parti *Rifondazione comunista* lança l'idée en 1997. Ce faisant, il allait tout à fait contre la tendance du moment, qui accordait une autonomie forte aux partenaires sociaux dans la gestion du temps de travail. L'on peut prendre ce refus des syndicats de voir l'Etat étendre son champs de régulation comme un signe de la vigueur du partenariat social, selon les vœux du

⁶⁰ Maurizio FERRERA, Elisabetta GUALMINI, *Italy: rescue from without*, p. 50.

⁶¹ "Halbherzige Arbeitsmarktreformen in Italien", *Neue Zürcher Zeitung*, 24 septembre 2001, p. 12.

⁶² OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Italie 1999*, Paris, OCDE, 1999, p. 57.

⁶³ Hedva SARFATI, *Flexibilité et création d'emplois*, p. 62.

gouvernement D'Alema: "Je suis pour la négociation. Je suis pour que la réduction du temps de travail se fasse, mais sous la responsabilité des forces sociales"⁶⁴.

Cependant, les développements récents laissent présager des fissures dans le modèle contemporain de concertation.

Les limites de la concertazione

Le modèle de concertation en Italie est récent, puisqu'il ne date que de sept ans environ. Il a permis de faire des réformes inimaginables il y a encore quinze ans, dans un pays où la sécurité de l'emploi à vie était une garantie. Le mythe de l'emploi à vie était une réalité, et l'est peut-être toujours dans certaines régions, de la culture italienne. Compston *et al.* ajoutent: "La peur d'une nouvelle organisation du travail mène au sentiment que des changements radicaux impliquent des coûts élevés dans les habitudes des individus"⁶⁵. Ainsi les réformes, même si elles sont incomplètes comme on le verra dans le bilan, doivent être replacées dans leur contexte propre pour en saisir l'ampleur.

Cependant, les récents développements politiques en Italie font penser que ce modèle risque de se trouver en difficulté. Une frange du patronat le considère en effet comme une réponse *ad hoc* à la situation d'urgence qui prévalait lors du double dilemme de la réduction des déficits publics et de la lutte contre le chômage, et non comme une institution devant perdurer. De surcroît, comme nous l'avons fait remarquer, l'OCDE observe qu'il n'a pas permis une différenciation des salaires selon les régions économiquement divergentes⁶⁶.

La question d'une réforme des Pactes en vient même à diviser la *Cofindustria*, puisque les patrons de PME du Nord, très dynamiques, avec un marché nettement plus flexibilisé qu'au Sud, sont favorables à un mouvement plus dur encore de dérigidification, alors que les patrons des grandes firmes considèrent que le Pacte doit être maintenu tel quel. "Selon les PME du Nord-est italien, la concertation serait en quelque sorte un pacte à leurs dépens, et au profit des grandes structures"⁶⁷. Selon les observateurs, l'avenir de la concertation dépend avant tout du bon vouloir du gouverne-

⁶⁴ Le Premier ministre Massimo D'ALEMA cité par le *Ilsole 24ore* sur le site du journal: <http://ilsole24ore.it/pattosociale>

⁶⁵ Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment*, p. 82

⁶⁶ "Halbherzige Arbeitsmarktreformen in Italien", *Neue Zürcher Zeitung*, 24 septembre 2001, p. 12.

⁶⁷ "La concertation à l'italienne bat de l'aile", *Le Temps*, Cahier Emploi et formation, 14 avril 2000, p. 3.

ment, plus que de la capacité des partenaires sociaux à mener des négociations.

“En effet la politique économique est en ce moment freinée par un débat portant sur la nécessité ou non, pour le gouvernement, de prolonger la concertation, respectivement le consensus, ou alors de favoriser simplement le dialogue social, dans lequel le gouvernement possède clairement la responsabilité décisionnelle”⁶⁸.

Il se peut fort bien que la “déconflictualisation” des années quatre-vingt dix n’aura été qu’un avatar interne des pressions européennes des années nonante.

Bilan: une influence européenne importante

L'économie italienne présentait au début de la décennie un retard patent à tous points de vue. Mais les différents gouvernements, malgré des changements fréquents à la tête de l'exécutif, montrèrent, de manière étonnamment continue, leur volonté de participer à l'UEM dès son avènement en 1999. Le processus d'unification a donc été perçu, et utilisé, comme un catalyseur des réformes internes. Notre hypothèse de travail trouve dans le cas italien une confirmation claire. Tous les éléments s'y retrouvent: une pression forte par rapport aux engagements de Maastricht, des réformes internes menées grâce au renouvellement du partenariat social, une flexibilisation *top down* du marché du travail menée avec des décisions politiques de réformes de la législation sur le travail, et enfin l'amélioration et l'activation des politiques de l'emploi. Ainsi Pochet, en parlant de l'accord de 1993, constate: “Cet accord arraché par le gouvernement s'inscrit complètement dans une perspective européenne”⁶⁹.

Comment un tel volontarisme a-t-il été possible sans déclencher des grèves massives? On peut faire l'hypothèse, en suivant Simon Hix, que le soutien de l'opinion est plus fort dans les pays méditerranéens qu'en France ou en Allemagne et que les changements structurels se font de manière plus consensuelle. Selon Hix:

⁶⁸ “Stark vergiftetes Sozialklima in Italien”, *Neue Zürcher Zeitung*, 17 octobre 2001, p. 21.

⁶⁹ Philippe Pochet, *Les enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire*, Bruxelles, Observatoire social européen, PIE-Peter Lang, 1999, p. 81.

“Dans le cas d’un soutien massif du public à l’UEM, le gouvernement sera capable d’introduire des réformes des marchés du travail et les syndicats seront capables de faire négocier des taux de croissance salariale flexibles. Comme nous l’avons vu, le soutien du public est fort au Portugal, en Irlande, en Espagne et en Italie”⁷⁰.

En plus de cet aspect, l’on peut envisager, ce qui est plus propre au cas italien mais qui se retrouvera en Espagne, que les syndicats se rendaient compte d’une inadéquation manifeste dans les habitudes de travail et dans l’aspect anarchique des systèmes de négociations et qu’ils étaient plus enclins à accepter une “modernisation” sentie comme inévitable dans le nouveau contexte européen. Ceci est particulièrement vrai pour le *Mezzogiorno*, comme le précisent Ferrera et Gualmini:

“Le Mezzogiorno se révèle être une des régions les plus arriérées d’Europe. Dans ces conditions économiques défavorables, la mise en place de l’UEM ne peut qu’aggraver le problème (du moins dans le court terme). La disparition du taux de change comme moyen d’ajustement exigera une plus grande mobilité des facteurs et une plus grande flexibilité des prix et des salaires”⁷¹.

Nous venons de montrer la difficulté qui existe à introduire une flexibilisation des salaires au Sud. Dans cette perspective, le chemin à parcourir reste long.

Cependant, il faut se demander dans quelle mesure l’évolution du marché du travail italien est complète, et combien de temps le nouveau modèle de concertation des acteurs de ce marché subsistera. Pour ce qui est des réformes, les observateurs, ainsi que les marchés internationaux, continuent de classer l’Italie parmi les pays les plus rigides en matière d’emploi et de salaires réels, et réclament plus de volontarisme encore⁷². Quant à la négociation, on a vu plus haut qu’elle est soumise à des pressions fortes. Est-elle perçue par certains comme dépassée maintenant que le pays fait partie intégrante de la zone euro? C’est ce que pense Pochet:

“On peut déceler des évolutions vers une différenciation accrue entre le Nord et le Sud du pays. Dès lors, les pactes compétitifs ne peuvent être qu’une phase

⁷⁰ Simon HIX, *The political system of European Union*, New York, The European Union series, 1999, p. 301.

⁷¹ Maurizio FERRERA, Elisabetta GUALMINI, *Italy: rescue from without*, p. 37.

⁷² “Slow reforms push euro to low”, *The Financial Times*, 26 April 2000, p. 1.

intermédiaire permettant de garantir l'entrée du pays dans l'Euroland mais ils évolueront une fois l'euro pleinement lancé"⁷³.

Nous pensons pour notre part qu'une dénonciation des accords serait inadéquate à l'heure actuelle et ferait fi un peu précipitamment du Pacte de stabilité, qui implique que le partenariat social doit continuer de se faire, à notre sens, dans un climat favorable à la négociation. Il a d'ailleurs été mis en place pour éviter que les efforts consentis pendant la phase de préparation ne se relâchent, avec des effets inflationnistes, en 1999.

L'Espagne

Un partenariat instable et un Etat volontariste

L'Espagne a connu un taux de chômage exceptionnellement haut (20-25%) pendant presque toute la décennie quatre-vingt-dix. Cependant des mesures radicales ayant été prises, ce taux a pu être ramené à environ 15 % au début 2000. Son cas nous intéresse donc sous plusieurs aspects. Nous devons étudier quelles sont ces mesures: diminution des rigidités dues aux coûts du licenciement, dans le but de favoriser l'essor des *contrats à durée indéterminée*, ce qui est bien une spécificité espagnole; réformes du cadre des négociations, etc. Il faudra analyser de plus quelle est la nouvelle configuration du partenariat social qui a permis leur adoption. Mais avant cela, un retour sur l'histoire du syndicalisme espagnol s'avère utile pour comprendre son évolution récente dans toute son instabilité.

Le partenariat social a été profondément marqué par la période franquiste, qui s'achève en 1975 avec la mort du dictateur. La liberté syndicale avait été abolie pendant plus de 35 ans (1939-76), au profit d'institutions corporatistes mandatées par le gouvernement. Ebbinghaus et Visser expliquent que dès 1938 le syndicalisme espagnol a été organisé en structure corporatiste sous le commandement direct du Ministère du travail⁷⁴.

Ainsi la seule manière pour les groupes illégaux de travailleurs de s'organiser se limitait au niveau local. Sans lien les uns avec les autres, ils évoluèrent dans des directions diverses, et le syndicalisme de l'ère démo-

⁷³ Philippe POCHET, *Les enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire*, p. 82.

⁷⁴ "Following plans from 1938, a new vertical corporatist Spanish trade union organization based on the principles of unity, totality and hierarchy was established. It was directly subordinate to the Falange, the unitary government party, and was headed by the labour minister" Bernhard EBBINGHAUS, Jelle VISSER, *The societies of Europe. Trade Union in Europe since 1945*, p. 577.

cratique s'en ressent, qui est fragmenté par des clivages idéologiques, régionaux et politiques.

La démocratisation s'est accompagnée de la dissolution des corporations d'Etat et l'introduction du pluralisme dans les relations entre partenaires. Les deux organisations principales sont l'*Union general de trabajadores* (UGT), proche du parti socialiste, et la *Confederación sindical de comisiones obreras* (CCOO) proche, elle, des milieux communistes. Malgré qu'ils soient les plus grands, ces deux syndicats ne représentent qu'entre 10 et 15% des travailleurs, ce qui met en évidence deux caractéristiques espagnoles: le taux faible de syndicalisation et le nombre élevé d'organisations de petite et moyenne importance, dont les formations anarcho-syndicalistes.

En face, l'organisation des employeurs, la *Confederacion espagnola de organizaciones empresariales* (CEOE), semble mieux structurée, puisqu'elle regroupe 75% des patrons. Mais en fait ses divisions internes sont profondes. D'une part entre une classe de capitalistes endogènes et le capital étranger (les multinationales ont beaucoup investi, au travers d'investissements directs, de *joint-ventures* ou de délocalisation en Espagne depuis son entrée dans la CEE en 1986), et d'autre part entre les patrons de grandes firmes et ceux de PME. Ces derniers ont d'ailleurs une organisation qui leur est propre et qui se détache de plus en plus de la CEOE, la *Confederacion espagnola de la pequena y mediana empresa* (CEYPMME).

Dans ce contexte, l'Etat a été appelé à intervenir directement dans la régulation du marché du travail, comme en France et en Italie. Pourtant, une certaine forme de corporatisme tripartite a existé pendant les années 80. La composante paternaliste, issu directement du système de Franco, continuait de prédominer, puisque la sécurité de l'emploi des contrats à durée indéterminée, ainsi que des réformes marginales, étaient assurées en contrepartie de la modération salariale.

Ce climat conservateur va pourtant se détériorer sous la pression des contraintes extérieures, dès 1986 dans un premier temps, comme le montrent Compston et alii:

“Depuis 1986, l'adoption de politiques d'austérité par le gouvernement et une polarisation grandissante entre les partenaires du marché du travail ont été accompagnées d'un recul du tripartisme. Dans la période suivante, les relations industrielles – comme le marché du travail – sont devenues de plus en plus désorganisées”⁷⁵.

⁷⁵ Henri COMPSTON *et al.*, *The new politics of unemployment*, p. 106.

Dans cette période se développe la légalisation du recours massif aux contrats à durée déterminée, qui va détériorer fortement jusqu'à nos jours la structure du marché espagnol.

Cette image d'un partenariat social difficile continue d'être valable, même si elle doit être relativisée, puisque les contraintes venues de l'unification monétaire vont faire évoluer à nouveau le rôle des acteurs du marché du travail, mais, cette fois-ci, dans le sens d'une plus grande concertation et d'une collaboration améliorée. Nous allons étudier donc cette évolution puis appréhender l'ampleur des réformes qu'elle a permises.

Renouveau difficile du partenariat social: laborieuse concertation

“L'Espagne ne dispose pas d'un système cohérent et stable de relations professionnelles. Ce système est soumis aux pressions conjuguées, d'une part de l'achèvement de la transition de la période franquiste vers une société démocratique, et, d'autre part, de la préparation à l'adhésion à l'Union économique et monétaire européenne”⁷⁶.

En effet, comme le constate Sarfati, on trouve des périodes distinctes quant à l'efficacité des négociations. Au début des années 80, un dialogue social existait bel et bien, avant d'être stoppé par les réformes de 1984. Après une période de négociations sporadiques et peu concluantes entre l'État et les associations patronales et syndicales séparément, la concertation tripartite refait timidement surface en 1993. Des tentatives sont menées de la part du gouvernement pour mettre en place un pacte social volontariste. Mais les partenaires sociaux abandonnent le projet en cours de route et obligent le gouvernement socialiste à leur lancer un ultimatum. En clair, il les menace de proposer lui-même des réformes au Parlement, dans lequel la majorité socialiste est confortable, s'ils n'arrivent pas à s'accorder entre eux. L'inertie du partenariat social n'en fut pas troublée pour autant, et le gouvernement fit passer sans heurts ses projets, que nous analyserons au point suivant.

Un tel interventionnisme unilatéral, dans un contexte de récession aggravée, a provoqué par la suite une réaction chez les syndicats et les patrons.

“Les syndicats sont venus à la table des négociations en partie afin d'éviter que des événements comme ceux de 1994 ne se répètent, quand les discussions en-

⁷⁶ Hedva SARFATI, Flexibilité et création d'emplois, p. 47.

tre partenaires sociaux échouèrent et le gouvernement introduisit ses propres mesures”⁷⁷.

Deux accords sont signés, l’un, officieux, en 1995 et sans effets significatifs, l’autre en 1997, plus efficace.

Programme de flexibilisation

Les CDD et la dualisation du marché du travail

Les réformes du marché du travail et de la législation s’y rapportant sont donc le fruit tantôt de décisions unilatérales de la part du gouvernement (1993), tantôt d’accords entre partenaires sociaux (1995, 1997). Mais si les décisions diffèrent sur le procédé d’adoption, elles se rejoignent quant à leurs objectifs: il s’agit à chaque fois de tenter une dérigidification du marché, et particulièrement du système des contrats de travail. La réglementation sur le travail, tout spécialement celle sur le recrutement et le licenciement, est en permanence critiquée par l’OCDE et le patronat comme étant la plus restrictive d’Europe.

Il est indéniable que le marché du travail espagnol a des caractéristiques très particulières, en raison des *Ordenanzas laborales* certes⁷⁸: d’un taux restreint du temps partiel (8,2%), mais aussi du nombre élevé de contrats à durée déterminée (entre 6 et 12 mois), dont le taux était de plus de 30% de l’ensemble des contrats en 1995 encore. Ceci représente la part la plus élevée parmi les pays européens et pose des problèmes tant aux employeurs qu’aux employés.

En effet, du point de vue du patron, changer de salarié fréquemment est coûteux en termes de formation et de perte de *know-how*. Ce qui fait qu’un *turn-over* trop rapide n’aide jamais, ou presque, à la croissance de la productivité⁷⁹. Cette dernière augmente ainsi très lentement, en conjonction avec d’autres facteurs, par rapport à celle de ses voisins. Du point de vue de l’employé, un tel type de contrat implique une grande insécurité, de mo-

⁷⁷ Serra PEREIRA, “Social partners agree further labour market reform”, *European industrial relations review*, May 1997, n.280, pp. 24-28, p. 24.

⁷⁸ Il s’agit de règles qui protègent les employés contre des changements de fonction au sein de l’entreprise ou alors contre les délocalisations, et leur permettant de se faire indemniser le cas échéant.

⁷⁹ Il peut aider à une hausse de la productivité dans des emplois de type fordien traditionnels où la répétition des gestes est telle que l’employé ne peut soutenir le rythme, du point de vue physiologique, que pendant quelques mois. Ce qui fait que sa productivité est la meilleure au début de son engagement mais baisse par la suite. Cf. à ce propos l’ouvrage, ancien mais encore pertinent, de George FRIEDMANN, *Le travail en miettes: spécialisations et loisirs*, Paris, Gallimard, 1956.

destes perspectives de promotion et une précarité désormais reconnue, puisque le niveau moyen de rémunération qui leur est associée est inférieur de moitié à celui des CDI.

Comment en est-on arrivé à cette situation? Nous avons vu, lors de la présentation des notions de base du marché du travail, que les licenciements peuvent être plus ou moins coûteux pour l'employeur, qui doit soit donner des justifications économiques, soit payer des indemnités aux personnes licenciées pendant une certaine période, soit les deux. Précisément ces coûts sont très élevés en Espagne, en raison d'une tradition paternaliste de sécurité du travail. Par exemple, jusqu'aux mesures prises unilatéralement en 1993 par le gouvernement, il fallait qu'une entreprise ait travaillé à perte pendant deux années pour pouvoir pratiquer des licenciements collectifs! Les indemnités quant à elles pouvaient monter jusqu'à 20 jours de salaire par année d'ancienneté⁸⁰. C'est pourquoi les patrons préféraient engager sur la base de CDD, n'impliquant aucune forme de protection de l'employé, afin d'éviter ces coûts. En plus, l'OCDE explique que, par rapport aux *Ordenanzas*:

“Ils permettent aussi de contourner les difficultés de déplacement horizontal et vertical des travailleurs en fonction de changements techniques et des impératifs de gestion et d'ajuster les effectifs aux fluctuations conjoncturelles du marché”⁸¹.

Comme en Italie, la loi sur le travail, très rigide, a amené les patrons à la contourner par tous les moyens, légaux (recours aux CDD) aussi bien qu'illégaux (économie souterraine).

Plusieurs trains de réformes vont être orientés, depuis le début de la décennie nonante, vers un remaniement du droit des contrats et de la pratique en cours. Pratique qui s'aggravait encore puisqu'en 1996, 96% (!) des contrats signés étaient *ad interim*. L'accord atteint en 1997 est significatif de ce point de vue.

⁸⁰ Vingt jours est la norme minimale en cas de renvoi, mais dans les faits, la moyenne est de quarante-cinq jours par année d'ancienneté. Les employeurs préfèrent cette générosité que le risque d'un recours juridictionnel déposé par la personne licenciée, qui peut entraîner des coûts plus lourds encore. Car, comme le remarque l'OCCE: “Malgré la tentative faite en 1994 pour élargir l'éventail des critères justifiant un licenciement, les tribunaux du travail n'en ont pas moins continué à se prononcer dans la plupart des cas en faveur des travailleurs [...]”, Paris, OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Espagne 1998*, 1998, p. 72.

⁸¹ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, Espagne 1994*, Paris, OCDE, 1994, p. 66.

“Cet accord a été annoncé comme un instrument de dérigidification du marché du travail. On espère qu’il pourra améliorer le niveau de l’emploi et réduire la part du travail temporaire en rendant confiance aux employeurs dans le personnel fixe”⁸².

Il met en place un nouveau CDI, qui entraîne des coûts de licenciement moindres. Il est limité cependant à deux populations: celle la plus exposée aux risques de chômage (les jeunes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs de plus de 45 ans) et celle dont les CDD ont été transformés en CDI durant les 12 mois suivants la mise en place de la loi. L’on perçoit très bien la continuité entre ces mesures, pourtant issues de négociations bipartites préalables, et celles adoptées en 1993; mais, en plus, le gouvernement permet des réductions de charges patronales aux employeurs qui engagent sur la base de CDI, et ce pour une période de deux ans.

Sur le plan du travail à temps partiel, des mesures ont été prises en 1999 pour le favoriser et rattraper le retard de l’Espagne en comparaison européenne. Les cotisations patronales en ont été réduites, à condition que ce temps partiel soit conclu sous forme de CDI.

Ces réformes ont permis un retour des CDI et une baisse sérieuse du chômage, comme le constate l’OCDE:

“La création d’un nouveau contrat permanent a contribué aux résultats remarquables du marché du travail depuis 1997. Le taux de chômage a chuté de 5,9 points de pourcentage en un peu plus de deux ans pour s’établir à 15,5% au deuxième trimestre de 1999, et le nombre de contrats permanents a sensiblement augmenté”⁸³.

La *European Industrial Relations Review* parle d’une hausse de 201% de signature de DCI par rapport à l’année précédente⁸⁴. Si les objectifs sont donc apparemment atteints, il faut tout de même se demander dans quelle mesure les réformes n’ont pas fait perdurer la dualisation du marché du travail, avec une séparation stricte entre des travailleurs fixes depuis des années, non touchés par les mesures récentes et sans mobilité horizontale, et d’autres aux postes subventionnés et donc retenus en priorité par les employeurs alors même qu’ils ne représentent pas la population la plus productive.

⁸² Serra PEREIRA, “Social partners agree further labour market reform”, p. 24.

⁸³ OCDE, *Etudes économiques de l’OCDE, Espagne 2000*, Paris, OCDE, 2000, p. 64.

⁸⁴ Serra PEREIRA, “Labour market reforms continue to bear fruit”, *European Industrial Relations Review*, 288, January 1998, p. 11.

Les négociations retrouvées

L'accord de 1997 touchait aussi le système de négociations collectives. Celui-ci pose en Espagne deux problèmes de fond, que nous avons déjà rencontrés à plusieurs reprises. Le premier vient du fait qu'il est fortement désordonné et qu'il comporte un risque de dérive inflationniste, puisque les négociations se font en cascades, du niveau national au niveau de l'entreprise, et que les décisions de hausses de salaires prises au niveau supérieur sont considérées comme des planchers aux niveaux suivants. "Les employeurs et les syndicats attestent que le système actuel est excessivement complexe, impliquant souvent que les mêmes provisions sont décidées à des niveaux différents"⁸⁵. Les changements vont donc se faire dans le sens d'un rôle plus grand des négociations nationales sectorielles, et d'un rôle moindre des niveaux inférieures (local, provincial, interprovincial).

Le deuxième problème trouve sa cause dans le système de négociation et dans la surabondance de CDD. Il a trait, encore une fois, à la théorie des *insiders/outsiders* dans le processus de décisions des syndicats, mais avec une catégorie en plus ici, celle des *quasi-insiders*, i.e. la foule des salariés soumis à un CDD. En effet, les travailleurs en place luttent pour garder leurs acquis et pouvoir conserver leur sécurité de l'emploi ainsi que des salaires ascendants. Cameron insiste avec raison sur ce point, qui a joué en faveur du prolongement des CDI très coûteux, s'accompagnant de la précarisation d'un tiers des employés espagnols, ainsi que d'un taux de chômage record:

"Les *insiders* ont protégé leurs droits dans les négociations collectives et leur protection contre les licenciements et ont pu, dès lors, rester sourds d'une part aux besoins et revendications de travail des *outsiders* et d'autre part à ceux des *quasi insiders* pour la participation complète au bénéfice des droits des contrats à durée indéterminée"⁸⁶.

Des mesures de politiques actives sous impulsions européennes

La part des mesures actives en Espagne est basse par rapport aux mesures passives et en comparaison internationale. Ainsi, les lignes directrices émises par le Conseil européen, que nous avons présentées plus haut, et dont nous avons montré le caractère peu novateur, ont ici, à la différence

⁸⁵ Serra PEREIRA, "Social partners agree further labour market reform", p. 26.

⁸⁶ David CAMERON, *EMU and unemployment in Europe*, "Getting the start game right", p. 22.

des trois autres pays étudiés, une influence plus forte, en raison justement du retard pris par l'Espagne dans ce domaine. Par exemple, la première de ces lignes directrices, orientée vers l'amélioration de "l'employabilité", a été suivie par le gouvernement comme une nouveauté. Des moyens financiers supplémentaires (2'500 milliards de pesetas, soit environ 2,5 milliards de francs suisses) ont été mis à disposition pour améliorer la formation continue et l'éducation en général. Des contrats de formation (*contrato para la formacion*) pour jeunes de 16 à 21 ans sont mis en place afin de permettre une première expérience, de 6 à 24 mois. De surcroît, nous avons vu que des instruments d'incitation financière ont été adoptés pour permettre le développement du temps partiel. L'ensemble de ces initiatives implique un coût s'élevant jusqu'à 3% du PIB de l'année 1997. En plus de cet effort financier, il faut bien remarquer que, comme dans le cas de l'Italie et même dans une moindre mesure de la France, l'UE participe au financement des politiques de l'emploi au travers du FSE et du FEDER.

En somme, les politiques actives se multiplient sous les pressions européennes, mais leurs effets ne sont pas calculables en raison de leur mise en place récente.

Bilan: des réformes entre nécessités internes et pressions européennes

Les évolutions récentes du marché de travail espagnol ont été réalisées dans un contexte de doubles pressions. Le développement depuis 1984 des CDD, qui a provoqué une dualisation manifeste des types d'emplois, exigeait en lui-même un redressement rapide, tant il avait montré son incapacité à juguler le chômage et sa propension à développer la précarité. En plus, comme dans le cas de l'Italie, l'établissement des critères de convergence en 1992 ont fait que les pressions se sont accentuées encore. L'Espagne a réussi dans cette optique à réduire drastiquement le taux de chômage et, partant, les déficits publics puisque les assurances sociales étaient moins mises à contribution, facilitant ainsi le respect des critères du Pacte de stabilité⁸⁷.

Par analogie à l'Italie, le gouvernement, montrant des velléités certaines de faire partie de l'euro-zone déjà en 1999, montra la voie à suivre de manière assez autoritaire, en brisant à l'occasion des grèves massives.

Etonnamment, c'est le gouvernement conservateur qui a permis, après les échecs patents des socialistes dans ce domaine, la relance du processus

⁸⁷ "Ungebrochener Budgetoptimismus in Spanien", *Neue Zürcher Zeitung*, 22 septembre 2001, p. 16.

de négociations, indispensable pour introduire des mesures vraiment radicales avec le soutien des syndicats. Le premier ministre Aznar en appelle d'ailleurs toujours, après sa réélection aisée en avril 2000, à une "union sacrée" des forces sociales et des tendances politiques en faveur du changement structurel en cours. L'Espagne continue donc de montrer un front interne uni derrière l'objectif de "plein-emploi", tel que fixé par les autorités au lendemain du plébiscite en leur faveur.

Cependant, derrière ce vaste mouvement vers une harmonisation avec les conditions d'emploi des pays européens, on note encore des divergences prononcées. D'abord, le marché du travail demeure très rigide, et si les coûts de licenciements des CDI ont été amoindris, ils n'en restent pas moins les plus hauts de l'UEM. On a, de même, vu que le temps partiel a de la peine à s'imposer. Il ne nous appartient pas dans ce travail de juger cette inadéquation en termes de "développement social", puisque l'on a vu que, bien que créateur d'emplois, le temps partiel peut très bien représenter une forme de précarisation, mais nous devons attirer l'attention sur le fait que le marché du travail espagnol manque de capacité d'adaptation, et que la dualisation entre *insiders* et *outsiders* persiste malgré les mesures prises depuis sept ans.

La question reste ouverte de savoir si l'influence européenne a été assez forte pour provoquer à elle seule les politiques novatrices mises en œuvre. Elle l'a été, de façon claire, dans l'activation des politiques de l'emploi, mais, sur le plan de la flexibilisation, il est possible que la nécessité fut avant tout interne, même si Pochet prétend que "[s]elon les partenaires sociaux, il [le Pacte de 1997] s'agit d'un accord stratégique pour rentrer dans l'Union monétaire"⁸⁸.

⁸⁸ Philippe Pochet, *Les enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire*, p. 83.

CHAPITRE IV
Quelle convergence “horizontale”
des marchés du travail?

Domaines de convergence relative

Flexibilité du travail: l’harmonisation par les “forces du marché”?

Du point de vue de la flexibilisation des conditions d’emploi, on observe une convergence plus prononcée que dans les politiques générales de l’emploi. Le temps partiel se développe partout, même si bien sûr les différences ne sont pas gommées. Un graphique focalisant sur les CDD montrerait la même tendance (sauf en Espagne bien sûr). Un mouvement de fond semble pourtant engagé vers la flexibilisation.

Mais celle-ci se fait selon des modalités diverses, soit par des décisions législatives, soit de manière endogène au niveau des marchés, “à la marge”. En Espagne et en Italie, elle se fait à l’aide de décisions gouvernementales ou tripartites, avec des modifications radicales de la législation sur le travail. La flexibilisation a été d’abord acceptée par les gouvernements et/ou les partenaires sociaux, puis mise en œuvre de manière *top-down*. Cela vient du fait que leurs marchés du travail étaient très rigides avant 1990. Fourcade explique que du point de vue de la flexibilité des salaires, il y a aussi, au départ, une volonté des acteurs du marché du travail eux-mêmes de permettre une dérigidification:

“L’évolution de la flexibilité des salaires et de l’emploi une fois en UEM peut également provenir de la réaction des acteurs et des institutions du marché du travail. Le point de vue dominant est que les salaires seront plus flexibles en UEM, même sans réformes. La concurrence sur le marché des biens va encore s’accroître, ce qui réduira la capacité des entreprises à accorder des augmentations de salaires. Les syndicats les plus centralisés intégreront dans leurs stratégies le fait que le taux de change ne peut plus s’ajuster. L’attitude des syndicats en Italie, en Finlande, et en Espagne dans les années 90 peut s’expliquer par la préparation à ce nouveau contexte. Ainsi, une plus grande flexibilité des salai-

res peut venir de l'adoption par les acteurs, en particulier les syndicats de salariés, d'une attitude plus souple à l'égard des rémunérations"¹.

En Allemagne, la normalisation a tendance à se faire *ex post*, c'est à dire après qu'une situation soit devenue critique, le plus souvent du point de vue des syndicats. Par exemple, le développement des emplois faiblement rémunérés a incité le gouvernement à adapter la législation en vigueur. Passées de moins de 2 millions en 1991 à plus de 2,5 millions en 1997, ces emplois représentent une forme précaire de travail, puisque les salariés ne sont pas soumis à cotisations, donc n'ont ni assurance chômage ni assurance retraite. Le gouvernement Schröder a donc modifié la législation afin de rendre obligatoire la cotisation patronale, et salariée dans certains cas². On a ici le cheminement contraire par rapport à l'Italie et à l'Espagne: la flexibilité se développe, puis le gouvernement et les partenaires sociaux interviennent.

En France, elle se fait de manière plus désordonnée, sans réelle adaptation législative, en aggravant donc la précarité du travail et le caractère régressif de la flexibilisation.

Cette distinction quant à la manière dont la flexibilisation s'impose sur les marchés se retrouve dans la littérature économique sous les termes de convergence autonome, c'est-à-dire amenée par la concurrence accrue, et de convergence induite par des politiques du marché du travail, qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles³. Mais à moyen terme, quand les deux pays latins auront acquis la même flexibilité que celle ayant cours en France et en Allemagne, elle peut probablement s'estomper.

En bref, la flexibilité s'impose à tous car la concurrence d'une zone de monnaie unique est la même partout. Selon la typologie, que nous donnons en annexe (Annexe I), élaborée par Boyer dans son article "Essai sur les déficits politiques et institutionnels de l'euro. Le basculement non anticipé vers l'Union économique et monétaire"⁴, le plus probable des effets de la monnaie unique est l'évolution, largement observable, vers une flexibilisation des marchés du travail, à défaut d'un corporatisme au niveau européen. Cependant, d'un côté, il s'agit de la favoriser par des mesures de dérigidifi-

¹ Jean-Pierre FOURCADE, *Quelles politiques de l'emploi dans la zone euro?*, Rapport d'information pour le Sénat français, juin 1999, disponible sur le site du Sénat: www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38862.html

² Normalement les assurances sociales sont financées paritairement par l'employeur et l'employé, comme en Suisse par exemple.

³ Chantal GUEGUEN, "Convergence autonome des taux de chômage naturel", Christophe TAVERA (Ed.), *La convergence des économies européennes. Un réexamen*, Paris, Economica, 1999, p. 210.

⁴ *Cepremap working paper*, no. 9813, 1998, p. 57.

cation (Espagne et Italie), et, de l'autre (France et Allemagne), d'en minimiser, avec une réussite relative, les effets, ressentis depuis plus longtemps, en terme de précarisation.

Montée des politiques actives

L'activation des politiques de l'emploi a été un point commun aux quatre pays étudiés. Il est instructif de remarquer que les trois premières lignes directrices des Plans d'Actions Nationaux (PAN) pour l'emploi retenues au sommet de Luxembourg de novembre 1997 sont orientées vers des politiques actives. Celles-ci constituent la priorité de ce programme d'action, à savoir: politiques ciblées pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, et activation des politiques passives. C'est d'ailleurs dans ce dernier domaine que les pays membres ont montré le plus de volonté. L'objectif affiché ne s'exprime plus seulement en points de PIB, mais aussi en nombre de chômeurs participant aux programmes de politiques actives qui doit s'élever à 20%.

Depuis 1985 aucun pays n'a diminué ses dépenses dans ce domaine et ce jusqu'en 1992. Entre 1992 et 1995, l'Allemagne l'a fait, mais elle les a remontées dès 1997⁵.

Les raisons de cette montée en force sont différentes selon les pays. En Allemagne et en France, elles sont en place depuis plus longtemps, faisant partie d'un projet plus vaste de réforme des Etats-Providence, qui deviennent de moins en moins distributeurs d'indemnités et de plus en plus incitateurs au travail. Merrien note que

"Ces dernières années, plus par influence réciproque que par l'effet d'une réglementation communautaire dans ce domaine, les Etats-providence européens se sont engagés dans des réformes de plus ou moins grande importance. Cette convergence comporte un aspect positif avec le développement de politiques actives de l'emploi"⁶.

Le processus d'unification monétaire a cependant provoqué un recours encore plus massif à ce type de politique, déjà en œuvre en France et en Allemagne.

⁵ Loïc CADIOU *et al.*, *La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'union monétaire?*, Etude réalisée par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales pour le Sénat français. Site du Sénat www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38820.html

⁶ François-Xavier MERRIEN, *L'Etat-providence*, p. 123.

En Italie et en Espagne par contre les politiques actives sont plus récentes et ont été favorisées de manière nettement plus prononcée par les contraintes de la monnaie unique. Le cas italien est clair à ce sujet, puisque l'activation des politiques a fait partie intégrante du deuxième Pacte social de 1996, dont on a vu que la source se trouve dans la course au respect des critères.

En Espagne, l'activation a été motivée par les lignes directrices pour l'emploi établies au niveau de la Communauté. On doit donc rendre justice à certain rôle de la CE dans le domaine des politiques de l'emploi.

Convergence formelle: les pactes sociaux et les réformes des négociations collectives

On observe entre l'Italie, l'Espagne et, dans une moindre mesure l'Allemagne, une convergence que l'on pourrait nommer formelle, dans le sens où elle se fait à travers des instruments identiques. Partant de situations fort différentes (quant aux taux de chômage, aux systèmes et à l'efficacité des négociations etc.), ils ont les trois pris la voie des pactes sociaux nationaux. Leurs contenus respectifs ne sont pas totalement similaires, mais il y a une tentative analogue de cerner les problèmes de l'emploi dans une approche globale et concertée. L'Italie et l'Espagne, étant donnée leurs économies moins performantes, présentent les évolutions les plus similaires.

Les réformes des négociations collectives ont dans les deux cas été les pivots des accords. "Les problématiques des salaires et des négociations sont au cœur des pactes sociaux" ⁷. On comprend aisément pourquoi: sans une coordination plus efficace entre partenaires, ces deux pays n'auraient pas pu satisfaire au critère de convergence en matière d'inflation. Leurs systèmes de négociations avaient en effet une forte dimension inflationniste. En 1994, celle-ci était de 4,7% par année en Espagne et 3,9 % en Italie, nettement au-dessus du seuil toléré de la moyenne des quatre taux les plus bas. La conclusion de Pérez et Pochet sur l'Espagne s'applique aussi à l'Italie: "La principale conclusion de notre analyse est que l'entrée dans l'UEM a mené à un examen bien plus sérieux, de la part de tous les acteurs sociaux, des faiblesses des structures de négociations" ⁸.

⁷ Adelheid HEGE, "Collective bargaining in Italy in the age of Monetary Union", Philippe Pochet *et al.*, *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 1999, p. 161.

⁸ Philippe Pochet, "Monetary union and collective bargaining in Spain", Philippe Pochet *et al.*, p. 155.

Dans les deux pays, on peut parler de pactes compétitifs, dans le sens où ils ont été mis au service d'une "course contre la montre", l'entrée dans la zone de monnaie unique. La conclusion est qu'"il existe une forte corrélation entre l'inadéquation de certaines conditions économiques nationales vis-à-vis de l'UEM, la volonté du gouvernement de faire partie du premier groupe et la signature des pactes sociaux"⁹.

Le cas de l'Allemagne est un peu particulier puisque le pacte social *Bündnis für Arbeit* du chancelier Kohl n'a pas été approuvé par le Parlement en 1996, et il a fallu attendre décembre 1998 pour le voir mis en œuvre. Il n'est pas autant réformiste que les pactes italiens et espagnols. On peut en effet se poser la question de savoir si le *Bündnis* contient un caractère autant novateur que les pactes méditerranéens. En effet, il a été très critiqué par des associations de chômeurs. Comme le souligne Schulz: "Aux yeux de nombreux chômeurs, ce pacte n'est qu'une nouvelle tentative néocorporatiste pour assurer un certain niveau de vie aux travailleurs qui profitent déjà du système, et perpétuer une société à deux vitesses"¹⁰.

Mais, ainsi qu'on l'a vu, l'urgence des réformes était moindre en Allemagne qu'en Italie et en Espagne. Les partenaires sociaux sont habitués à négocier dans le respect d'une "orthodoxie" monétaire déflationniste et les négociations n'ont pas été réformées, à la différence de l'Italie et de l'Espagne, malgré la décentralisation *de facto* qui a lieu petit à petit.

Ainsi donc, parmi les trois pays ayant inscrit un pacte national tripartite à leur agenda, seuls l'Italie et l'Espagne convergent. Et là, malgré les spécificités, "un certain nombre de points communs peuvent être mis en évidence, la modération salariale, la diminution des charges sociales et la flexibilité des conditions de travail"¹¹. De plus l'on y retrouve des références aux contraintes européennes, ce qui va bien, du moins pour l'Italie et l'Espagne, dans le sens de notre hypothèse.

La voie solitaire de la France et ses paradoxes européens

Par contre, l'on peut repérer une différence fondamentale entre la France et les trois autres pays quant à, premièrement, l'inefficacité persistante du

⁹ Philippe POCHE, "Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990", *Sociologie du travail*, 40, février 1998, pp. 173-190, ici p. 175.

¹⁰ James SCHULZ, p. 55

¹¹ Philippe POCHE, *Enjeux économiques et sociaux de l'union monétaire*, p. 74.

partenariat social¹² et, deuxièmement, les mesures de réduction du temps de travail.

Même en Italie, où il n'a pas de tradition forte, le partenariat social a pu être amélioré afin de mener des actions concertées et coordonnées. En France, les gouvernements successifs n'y ont exercé qu'une pression légère en faveur d'une concertation renforcée, que ce soit sous une forme bi- ou tripartite. Au contraire, le partenariat social a continué de se dégrader et les grèves de se démultiplier. Dans le système social français, le recours à la grève reste toujours le moyen de lancer une négociation, vu le manque de poids des syndicats et l'absence d'institutionnalisation de la négociation, et non d'instrument en dernier recours, quand les discussions sont bloquées, comme en Allemagne.

En même temps, les gouvernements menaient, particulièrement sous Jospin, des politiques ambitieuses avec les trente cinq heures et les emplois-jeunes. Il est très intéressant de remarquer que derrière cette loi se trouve en toile de fond une volonté de réformer "en douceur" les négociations. La loi sur les trente cinq heures doit, selon le gouvernement et les observateurs, favoriser la concertation au niveau de l'entreprise, puisque sa mise en place est faite par des conventions entre partenaires. Il s'agirait d'"un coup de fouet pour la concertation. La loi Aubry a incontestablement "boosté" l'activité conventionnelle des entreprises"¹³ selon le quotidien *Le Monde*. On y voit donc un moyen de relancer le partenariat de manière très décentralisée. Jusqu'à présent cependant, il faut bien avouer que les résultats sont mitigés et que l'optimisme des débuts doit être relativisé. Il y a bien eu une recrudescence des accords d'entre-prises, mais, d'un autre côté, les grèves dans le secteur public et celui des transports montrent que les négociations posent toujours d'énormes problèmes. Contrairement à l'Espagne et à l'Italie, on ne peut affirmer que les politiques sociales et salariales aient été influencées par les contraintes européennes. Dufour prétend en effet que

"[d]urant la période 1992-1995, comme aujourd'hui, il était difficile de définir ce qui, dans la politique sociale, était dépendant des contraintes extérieures et ce qui était l'affaire de compromis interne. Il semble encore difficile maintenant de déterminer si les contraintes extérieures dans le cadre de la monnaie

¹² En août 2000 se discutait en France une révision du système de l'assurance chômage entre partenaires sociaux. La CGT se montra réticente, alors que les autres syndicats étaient plus ouverts. L'important pour nous est de remarquer que la collaboration entre acteurs privés du marché du travail français prend peut-être la voie d'une plus grande autonomie. Cf. *Le Monde*, 7 juin 2000, p. 9.

¹³ "Un coup de fouet pour la concertation", *Le Monde-Economie*, 15 février 2000, p. VI.

unique sont plus grandes qu'elles n'auraient été si une monnaie autonome avait été maintenue"¹⁴.

Le gouvernement français a opté plus largement sur un assainissement de ses finances publiques que sur une refonte de sa loi sur le travail ou de son système de négociation.

Même si sur un plan comptable, ainsi que nous l'avons suggéré plus haut, les coûts de ces mesures semblent avoir été maîtrisées, et restent donc conformes au Pacte de stabilité, une réflexion sur la spécificité française dans une perspective européenne ne peut être évitée.

En effet, nulle considération sur une quelconque harmonisation des marchés du travail ne semble guider les autorités. Il y a une réaction purement nationale au problème du chômage. Et cela est d'autant plus étonnant que, rappelons-le pour souligner le paradoxe, c'est la France qui a milité le plus, et continue de le faire, pour une construction sociale de l'Europe. Jospin a été le plus vigoureux à demander une coordination communautaire à Amsterdam, mais, en politique intérieure, son gouvernement fait cavalier seul. Il y a là un double jeu qui ne cesse d'étonner.

Certes, les tentatives, faites au niveau européen en 1993, de réduire le temps de travail se sont soldées par un échec et une directive trop large pour avoir un effet, et ont montré que les Etats restaient plénipotentiaires sur le sujet. Mais cela n'exclut pas qu'une coordination horizontale, même informelle, puisse prendre le relais, afin d'éviter les fuites en avant de l'un ou l'autre.

La voie solitaire empruntée par la France a d'ailleurs provoqué, chez d'autres gouvernements, une réaction de type bilatéral, puisque, pour faire face au dirigisme, les premiers ministres anglais et italiens se sont mis d'accord pour condamner la méthode française. "Tony Blair a déployé beaucoup d'efforts pour que le sommet [de Lisbonne] soit influencé par les thèses britanniques. Avec l'Italien Massimo d'Alema, il a signé un document commun qui préconise une profonde dérégulation du marché du travail européen, à l'encontre des politiques de l'emploi qui mettent l'accent sur la réduction du temps de travail (trente cinq heures)"¹⁵. En Allemagne, les partenaires sociaux rejettent la manière de faire, le "dirigisme de l'Etat"¹⁶, même si la DGB considère la réduction du temps de travail comme une

¹⁴ Christian DUFOUR, "Collective bargaining in France in the age of Euro", dans *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Philippe Pochet (éd.), p. 114.

¹⁵ "Consensus de fond et divergences de fait sur l'Europe sociale", *Le Monde*, 23 mars 2000, p. 2.

¹⁶ "L'Allemagne observe, divisée, le cas français", *Le Monde-Economie*, 15 février 2000, p. VIII.

solution adéquate. A ce propos, des pressions, certes légères, se font sentir de la part des syndicats voisins pour réduire l'écart entre le système français et les autres.

“Nous devons nous attendre à ce que les demandes des syndicats étrangers se multiplient. Le modèle français des relations industrielles est sujet aux pressions des autres modèles, qui attendent qu'il justifie son originalité en anticipant la coordination ou même en intégrant les négociations”¹⁷.

Fondamentalement, le problème est que l'harmonisation ne se fait pas et que les divergences entre les marchés du travail empêchent de tirer le meilleur profit de la monnaie unique. D'abord parce que les négociations transnationales sont impossibles avec les syndicats français. Il est clair que de telles négociations sont rares à aboutir, même si on a vu *IG Metall* parvenir à un accord avec des syndicats belges et hollandais du secteur de la métallurgie¹⁸. Mais il est clair aussi que l'attitude des partenaires français ne va pas favoriser ces rapprochements. “L'absence de négociations nationales dans de pays comme la France et le Royaume-Uni ne facilite pas la coordination”¹⁹. Ensuite, d'un point de vue de l'efficacité d'une zone monétaire, il est probable que la différenciation entre marchés provoque plutôt un obstacle à la mobilité des travailleurs. Or, la mobilité du facteur travail est, à côté de la faiblesse du budget communautaire, l'élément manquant à l'Union européenne pour entrer dans le cadre théorique élaboré par Mundell sur les zones monétaires optimales.

Un processus d'apprentissage par concurrence des institutions est-il à l'œuvre?

L'harmonisation de l'ensemble des composantes du marché du travail se fera-t-elle tout de même, sur le long terme, par un jeu de *concurrence des institutions*? On en trouve des signaux dans ce que l'on a observé. Au plan interne, il est déjà patent que les acteurs économiques, en Italie et en Espa-

¹⁷ Christian DUFOUR, “Collective bargaining in France in the age of Euro”, p. 118.

¹⁸ Dès 1997, des rencontres formelles ont eu lieu entre syndicats de la métallurgie de ces trois pays, ainsi qu'entre d'autres syndicats sectoriels. Il y a même eu des accords transfrontaliers sur les revendications salariales. Cependant ce mouvement reste très localisé (région de l'Allemagne) et marginal (une dizaine d'accords). Ce n'est pas encore le début d'un “eurocorporatisme” selon la typologie de Boyer, donnée en annexe (Annexe I).

¹⁹ Philippe POCHET, “Conclusions and Perspectives”, dans *Monetary Union and collective in Europe*, p. 277.

gne surtout, ont fait l'apprentissage d'une nouvelle forme de partenariat. Mais le principe de concurrence jouant aussi sur les institutions, il est fort probable que l'apprentissage se fasse aussi entre pays, et que les politiques de certains Etats devront être abandonnées au vu de la réussite affichée par d'autres, dans la double perspective de la résorption du chômage et de l'attractivité du territoire national. "La concurrence n'est pas seulement un signe distinctif de l'économie privée. Les Etats aussi, en tant que prestataires de services publics sont en concurrence les uns avec les autres"²⁰.

On peut donc faire l'hypothèse qu'un processus d'apprentissage par la concurrence est en marche, qui opérera une coordination spontanée. Verdun arrive, lui aussi, à la conclusion similaire, au terme d'une étude qu'il a menée auprès de syndicats, d'employeurs et de banquiers centraux: "Les résultats de ceci montrent que l'union économique est délibérément sous-développée. Les experts arguent qu'ils ont justement privilégié l'UEM parce qu'elle mènerait à une harmonisation par les forces du marché"²¹. Verdun explique que le processus de flexibilisation a commencé avant 1992, car les acteurs économiques anticipaient la monnaie unique et ses contraintes. Nous pensons que cet argument ne tient pas, puisqu'au début de la décennie 90, la crédibilité d'une Union monétaire réalisable avant 2000 était médiocre.

Par contre, c'est bien ce qui semble se passer avec la flexibilisation et les politiques actives depuis 1992, voire plus tard même, c'est-à-dire vers 1995, quand la monnaie unique a réellement commencé à être envisagée par les gouvernements et les partenaires sociaux. Nous ne pouvons pas pour l'heure porter de jugement sur ce que cette forme de concurrence peut apporter en terme de développement de l'Etat social. Il est à craindre cependant que, comme dans le domaine la concurrence fiscale, dont la dynamique est largement avérée dans le CE, le "moi-disant" soit le plus concurrentiel, menant ainsi à une *race to the bottom*²² et à une dégradation des conditions de travail et de protection sociale.

²⁰ "Harmonisierung oder Konkurrenz? Umstrittener institutioneller Wettbewerb", *Neue Zürcher Zeitung*, 5 octobre 2001, p. 28.

²¹ Amy VERDUN, "An asymmetrical Economic and Monetary Union in the EU: perceptions of monetary authorities and social partners", *Journal of European integration*, XX, 1, 1997, pp. 60-81, p. 80.

²² "Harmonisierung oder Konkurrenz? Umstrittener institutioneller Wettbewerb", *Neue Zürcher Zeitung*, 5 octobre 2001, p. 28.

Conclusion et perspectives macro-économiques

Le degré de convergence des évolutions nationales des marchés du travail est relatif aux phénomènes considérés: parlant de la flexibilisation des formes d'emploi et de l'activation des politiques de l'emploi, l'influence du processus d'unification monétaire est sensible.

Telle est la conclusion générale de notre étude. Mais il nous faut l'affiner. Parmi les quatre Etats étudiés, on peut faire deux groupes bien distincts. Les deux pays méditerranéens ont connu les plus grands changements sous les pressions européennes. Certes, nous ne disons pas que seul le processus d'unification monétaire ait forcé ces économies à se réformer dans le sens que nous avons observé. Le phénomène de la globalisation exerce aussi un poids puissant, mais, comme nous considérons que l'intégration monétaire est en grande partie le résultat d'une intériorisation des contraintes de la globalisation, un sous-produit en quelque sorte, nous n'avons pas traité de celle-ci en tant que variable explicative directe. Ainsi depuis le début de la décennie, et même avant selon la thèse de l'anticipation de Verdun, les acteurs du marché du travail ont agi dans ces deux Etats de manière plus explicite encore pour les "moderniser". En fait de modernisation, il s'est agit tout simplement de modifier les pratiques et les législations de manière à les rendre plus "eurocompatibles". "Ce groupe (Italie et Espagne) a opté pour la monnaie unique et ses risques bien connus, bien que peu débattus en public, dans une stratégie de modernisation de leur pays"¹.

La France et l'Allemagne, avec des économies plus ouvertes depuis plus longtemps, avaient déjà connu ces évolutions. Le processus d'unification n'a de loin pas été l'occasion de réformes aussi profondes, même dans le cas du *Bündnis* allemand. Nous avons même vu qu'en France, il est extrêmement difficile de dire si les politiques mises en œuvre trouvent leur source dans le contexte européen, et qu'en Allemagne, c'est surtout dans la réunification qu'il faut rechercher les origines des réformes et des politi-

¹ Philippe POCHET, "An overview", *Monetary union and collective bargaining in Europe*, p. 21.

ques du marché du travail. D'un point de vue plus large (du système économique en général), Pochet va dans le même sens quand il prétend que

“[e]n Allemagne et en France, l'UEM est essentiellement une extension des politiques économiques et monétaires appliquées avant [...]. Pour la France et l'Allemagne, l'Union monétaire est moins un objectif européen que national. Ils veulent établir les caractéristiques nationales au niveau communautaire. L'Allemagne a imposé avec succès l'indépendance de la Banque centrale, les critères de Maastricht, le Pacte de stabilité et de croissance et finalement le Pacte pour l'emploi. Confrontée à ce modèle, la France a insisté sur la gouvernance économique et le contrôle politique”².

Cette différenciation entre pays quant aux effets de l'UEM sur les marchés du travail nous amène à une conclusion en trois volets, fortement interdépendants mais que nous séparons ici dans un but de clarté et de systématisation:

1. D'abord, le processus d'unification a été l'occasion d'un rattrapage, encore inachevé, des marchés du travail en Italie et en Espagne. L'UEM peut donc être vue dans cette optique comme une réalisation des “grandes économies”, subie avec le plus de répercussions par les moins performantes.

2. Ensuite cette modernisation s'est faite par le biais des politiques nationales puisque l'UE a échoué à établir un processus de convergence volontariste (nous l'avons mis en évidence: les gouvernements ont fait preuve de peu de volonté au Conseil des Ministres et la Commission s'est montrée simplement favorable à la flexibilité, suite aux échecs des RTE et du temps de travail).

3. Le résultat de cette deuxième conclusion est que l'UEM a probablement provoqué une détérioration des conditions de travail, vu la montée de la flexibilité. Sans croissance forte, comme ce fut le cas de 1992 à 1998,

² *Ibid.*, p. 20. Nous suivons entièrement Pochet dans cette conclusion. Mais, en se projetant dans l'avenir et même en analysant les conséquences du ralentissement économique du début 2002, il faut bien se rendre compte que les pressions budgétaires continueront à être lourdes aussi pour ces deux pays, et que le Pacte de stabilité garde une signification contraignante pour les gouvernements dans, par exemple, leurs potentielles politiques de relance. Une révision du Pacte de stabilité a plus que jamais été évoquée par les gouvernements. Voir sur ce point “Brüchige Konjunkturstützen in Frankreich”, *Neue Zürcher Zeitung*, 17 octobre 2001, p. 17.

il est en effet peu envisageable de créer des emplois et en même temps d'en assurer la sécurité et la qualité³.

Ce troisième volet de notre conclusion nous amène à établir des perspectives d'avenir dans le domaine de la lutte contre le chômage. Nous nous sommes cantonné aux politiques de l'emploi au sens strict, c'est-à-dire à des *politiques publiques* spécifiquement orientées vers l'amélioration de la situation sur les marchés du travail, ainsi qu'aux pressions de la concurrence.

Mais il ne faut pas perdre de vue le fait que le taux d'emploi en général reflète la marche globale d'un système économique. D'autres moyens plus fondamentaux sont donc mobilisables pour le faire évoluer, et certains de ces moyens sont désormais sous la responsabilité de la BCE. Nous pensons tout particulièrement à la manipulation des taux d'intérêt. Un abaissement des taux d'intérêt favorise l'investissement et donc *a priori* l'emploi, à moins que les investissements ne se fassent qu'en capital (machines et technologie), comme ce fut le cas en Europe entre 1980 et 1990, donnant lieu au phénomène connu sous la dénomination générique de croissance sans emploi. Cependant, l'objectif prioritaire de la BCE est, selon les Traités, la maîtrise de l'inflation, et, si on y rajoute une perspective financière mondiale, l'acquisition auprès des marchés d'une crédibilité d'indépendance. La courte histoire institutionnelle de la BCE montre qu'elle prend son rôle à la lettre, et n'entend pas subir d'influence politique de la part ni des gouvernements ni de la Commission.

La situation actuelle au plan de l'inflation ne requiert pas, en apparence, de crispation sur les taux d'intérêts. C'est exact si on regarde la moyenne de la zone euro, mais non pas si l'on la décompose en taux nationaux. Un pays comme l'Irlande, en forte croissance, connaît un taux nettement supérieur à la moyenne, qui tournent autour des deux pour cent, selon l'objectif que la BCE s'était elle-même fixé. Un taux d'intérêt plus bas ferait probablement dériver la situation des pays à forte croissance vers une inflation insoutenable.

La marge de manœuvre de la BCE est donc maigre aussi, devant prendre en considération dans son *policy making* douze systèmes économiques encore très divers. C'est ce qui est appelé dans le jargon communautaire la politique du *one fits all*. "Difficile aussi de concilier la situation allemande, qui réclame une baisse des taux d'intérêts pour soutenir la croissance, et la situation irlandaise, qui demande une hausse pour maîtriser l'inflation"⁴. Les critiques à l'égard de la BCE oublient souvent que la monnaie qu'elle

³ "L'Europe face au chômage", *Alternatives économiques*, Hors-série no. 41, 3^e trimestre 1999, pp. 24-25.

⁴ "Une convergence à marche forcée", *ibid.*, p. 23.

doit gérer concerne des pays aux situations différentes, et qu'il est difficile de satisfaire les objectifs fondamentaux de tous les gouvernements. Mais certains observateurs pensent qu'un processus d'apprentissage est en cours, qui fera évoluer la politique monétaire de la Banque dans un sens plus favorable à la croissance et à l'emploi. C'est ce qui est ressorti d'une conférence donnée par Ton Notermans en février 2000, à l'Université de Lausanne⁵ : il prédit une politique monétaire plus sociale, et moins axée sur le maintien de la crédibilité sur les marchés financiers internationaux. Son argument se base sur les progrès accomplis en matière de maîtrise de l'inflation. Nous avons vu que cela a été possible en partie grâce aux pactes sociaux nationaux dans les pays les plus inflationnistes. Notermans pense alors que, même en cas de baisse des taux, l'inflation ne reprendra pas car les pays les plus "risqués" ont appris à la maîtriser.

Boyer va dans le même sens que Notermans quand il prétend :

"Certes les banquiers centraux ne vont pas dire que leur priorité est d'atteindre un haut niveau de croissance et d'emploi [...], mais je parie sur un processus d'apprentissage des banquiers centraux qui les conduira à ne pas s'interdire d'assurer un petit plus de croissance s'ils le peuvent"⁶.

L'avenir nous dira si les réformes micro-économiques des marchés du travail, faites sans coordination politique forte au niveau des Etats, ont été suffisantes pour permettre une vraie politique macro-économique européenne coordonnée. Car en définitive, les réformes du marché du travail et des politiques de l'emploi doivent s'insérer dans un faisceau de politiques plus globales, qu'elles soient budgétaires, monétaires ou fiscales, voire même commerciales, afin de porter réellement leurs effets. On ne peut pas imaginer que le chômage se résorbe en Europe sous le seul effet des mesures nationales, dont les plus marquantes ont été présentées ici. Or pour l'heure, comme le schématise le tableau en annexe (*cf.* Annexe II), le *policy mix* est impossible dans la Communauté, ce qui réduit dramatiquement les effets des politiques nationales de l'emploi. Dans cette perspective, tous les acteurs de la scène européenne (BCE, Commission, gouvernements, partenaires sociaux) devons apprendre à œuvrer dans une meilleure entente pour permettre une solide éradication du chômage de masse, sauf à condamner l'"Europe sociale" à ne rester, au mieux, qu'une réalisation incohérente ou, au pire, un mot d'ordre politique.

⁵ *Cf.* la bibliographie, pour ses ouvrages les plus récents.

⁶ "Le pari de l'euro n'est pas encore gagné", *ibid.*, p. 46.

Annexe I. Typologie de Boyer sur les évolutions potentielles des relations industrielles dans l'UEM

Outcome configuration	Advantages	Shortcomings	Likelihood
<p>1. Euro corporatism Collective bargaining at the European level, taking for given the ECB policy</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Ideal solution for providing a structural compatibility with the new monetary regime ° Transposition to Europe of German configuration 	<ul style="list-style-type: none"> ° Few or no actors to negotiate such a Euro-corporatism ° Heterogeneity across Europe 	Very small probability
<p>2. Xenocorporatism Collective bargaining within European multinationals</p>	Building up a European solidarity among workers	<ul style="list-style-type: none"> ° Limited scope ° Unequal power of social partners (capital is more mobile) 	Emerging but limited
<p>3. Nested industrial relations A multiple tier negotiation and nested industrial relations systems</p> <ul style="list-style-type: none"> ° EC level : price expectations ° National level : welfare ° Firm/sector : profit sharing 	Reconciliation between heterogeneity of firms and macro-economic constraints	<ul style="list-style-type: none"> ° very complex formula which requires innovative nested bargaining ° Uncertainty about the leading levels and forces (Europe or local?) 	Possible but difficult to implement
<p>4. Neo-national corporatism</p> <p>For each country, business and labour work out a new national social pact, taking into account the ECB policy</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° National institutions and laws already exist in order to work out such a compromise ° Provides an opportunity to negotiate a series of pro employment labour reforms 	<ul style="list-style-type: none"> ° Business may prefer fully decentralised industrial relations to the renewal of a neo-national corporatism 	Significant, already took place in Italy, Spain
<p>5. Meso-corporatism At the European level, sectoral collective bargaining</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Takes into account the unequal competitiveness of sectors ° Emerging European forces able to propitiate such a negotiation 	<ul style="list-style-type: none"> ° A larger heterogeneity of wages across sectors ° How to deal with rather sheltered domestic sectors? 	Could happen only within limited number of sectors (car, chemicals...)

Outcome configuration	Advantages	Shortcomings	Likelihood
6. Companyism Negotiation at the firm level only (=micro-corporate)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Should allow a better trade-off between wage and employment ◦ Fits the trend towards decentralisation of wage bargaining observed since the mid-eighties 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ A larger heterogeneity of wages between sectors ◦ How to deal with rather sheltered domestic sectors 	rather high
7. Flexible labour markets Building more competitive labour markets	<ul style="list-style-type: none"> ◦ In theory should deliver full employment ◦ Does not require any collective agency ◦ Follow the current free market attraction raised by the American job creation machine 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Modern micro theories of the labour contract cast some doubts about the attainability of full employment ◦ Strong unions may block such a path 	Significant even if less evident than contemplated by free-market makers

Philippe Pochet, *Monetary Union and collective bargaining*, pp. 267-8.

Annexe II : La régulation de l'économie et de l'emploi à l'heure de l'UEM

Concurrence	Régime salarial	Régime monétaire	Modes d'intervention publiques	
<p>Concurrence par les prix et pression sur les coûts au travers de l'arbitrage du consommateur</p> <p>Développement de la compétitivité hors prix dans les économies du centre</p>	<p>Renforcement de la flexibilité régressive (sauf Allemagne)</p> <p>Flexibilité des emplois et des salaires</p>	<p>Monnaie unique, politique monétaire unique</p> <p>Libre circulation des capitaux</p> <p>Taux d'intérêt unique</p> <p>Recherche de la stabilité monétaire et de la crédibilité sur les marchés financiers internationaux</p>	Niveau national	Niveau communautaire
			<p>Politiques budgétaires nationales contraintes par le Pacte de stabilité</p> <p>Limitation ou suppression des pol. structurelles (commerciale et industrielle)</p> <p>Réformes des marchés du travail</p>	<p>Faiblesse persistante de politiques communautaires de l'emploi et de relance</p> <p>Pas de communautarisation des politiques budgétaires de rééquilibrage</p> <p>Pas de hausse du budget communautaire</p>

Inspiré de Jacques MAZIER, *L'économie de la régulation, état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1998, p. 365.

Abréviations utilisées

BEI	Banque européenne d'investissement
BIT	Bureau international du travail
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CEE	Communauté économique européenne
CES	Confédération européenne des syndicats
DG	Direction générale (Commission européenne)
DGB	<i>Deutsche Gewerkschaftsbund</i>
ECOFIN	Conseil économique et financier
FEDER	Fond européen de développement régional
FEI	Fond européen d'investissement
FEOGA	Fond européen d'orientation et de garanties agricoles
FMI	Fond monétaire international
FSE	Fond social européen
MEDEF	Mouvement des employeurs de France
NAIRU	<i>non accelerating rate of unemployment</i>
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
PAC	politique agricole commune
PAN	Programmes d'action nationaux
PME	petites et moyennes entreprises
RTE	Réseaux trans-européens
SME	Système monétaire européen
SMIC	salaire minimum interprofessionnel garanti
UEM	Union économique et monétaire
UNICE	Union des Confédérations des industries et des employeurs d'Europe

Bibliographie

Ordre juridique supérieur

Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam: textes comparés, Paris, La Documentation française, 1999, 320 p.

Documents officiels de la Communauté européennes

Commission des Communautés européennes, *Croissance, compétitivité et emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.

— —, *Les entreprises en Europe*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, Eurostat, 1993.

PAPOUTIS Christos, *Actions en faveur des PME et de l'artisanat*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.

Littérature scientifique

Ouvrages généraux

ADDA Jacques, *La mondialisation de l'économie*, t. 2, Paris, La Découverte, 1998.

HIX Simon, *The political system of European Union*, New York, The European Union series, 1999.

MAZIER Jacques, *Les grandes économies européennes*, Paris, La Découverte, 1999.

MERRIEN François-Xavier, *L'Etat-providence*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

RICARDO David, *Principes de l'économie politique et de l'impôt* [1817], Paris, Flammarion, 1977.

SCHARPF Fritz, SCHMIDT Viviane, *From Vulnerability to competitiveness: welfare and work in the open economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Marché du travail et politiques de l'emploi

BARBIER Jean-Claude, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Paris, Flammarion, 1998.

- BOYER Robert, *La flexibilité du travail en Europe: une étude comparative de la transformation du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Paris, La Découverte, 1987.
- BOSCH Gerhard, "Le temps de travail: tendances et nouvelles problématiques", *Revue internationale du travail*, 138, no. 2, 1998, pp. 141-163.
- CADIOU Loïc *et al.*, *La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'union monétaire?*, Etude réalisée par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales pour le Sénat français. Site du Sénat: www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38820.html
- CALMFORS Lars, "Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features", *Labour market and social policy occasional paper*, Paris, OCDE, 1994.
- CHAGNY Olivier, "Réduction et flexibilité du temps de travail en Allemagne", *Revue de l'OFCE*, no. 67, 1998, pp. 229-263.
- COATES Ken, HOLLAND Stuart, *Full employment for Europe*, Nottingham, Spokesman for European Labour Forum, 1995.
- COMPSTON Henri *et al.*, *The new politics of unemployment, radical initiatives in Western Europe*, Londres, Routledge, 1995
- FOURCADE Jean-Pierre, "Quelles politiques de l'emploi dans la zone euro?", Rapport d'information pour le Sénat français, juin 1999. Site du Sénat: www.senat.fr/rap/r98-388/r98-38862.html
- FREYSSINET Jacques, *Le chômage*, Paris, La Découverte, 1998.
- GAUTIE Jérôme, *Coût du travail et emploi*, Paris, La Découverte, 1998.
- KASTEN Gabriele, SOSKIC David, "Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäische Wirtschafts- und Währungsunion", Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1999, *Discussion paper*.
- LANDESMANN Michael, PICHELMANN Karl, *Unemployment in Europe*, Londres, Macmillan, 2000.
- MACKLEY Jim, "La directive du 23 novembre 1993 et l'aménagement du temps de travail", dans *La durée et l'aménagement du temps de travail dans l'Union européenne*, Paris, Litec, 1996, pp. 91-98.
- MAILLET Pierre, KOESTERS Wim, *Une Europe plus favorable à l'emploi, un programme volontariste*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- SARFATI Hedva, *Flexibilité et création d'emploi: un défi pour le dialogue social en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- TEYSSIE Bernard, "Le temps de travail dans les Etats de l'Union européenne", dans *La durée et l'aménagement du temps de travail dans l'Union européenne*, Paris, Litec, 1996, pp. 9-52.

Relations industrielles

AMADIEU Jean-François, *Les syndicats en miettes*, Paris, Seuil, 1999, 222 p.

- EBBINGHAUS Bernhard, VISSER Jelle (eds.), *The societies of Europe: Trade unions in Western Europe since 1945*, Basingstoke, Macmillan Reference, 2000.
- GOETSCHY Janine, "European employment strategy: genesis and development", *European Journal of Industrial Relations*, 5, no. 2, 1999, pp. 117-137.
- GROTE Jürgen, SCHMITTER Philip, "The renaissance of national corporatism: unintended side-effect of European economic and monetary integration or calculated response to the absence of European social policy", *Transfer*, 1-2, 1999, pp. 34-63.
- KATZENSTEIN PETER, *Small States in world market: industrial policy in Europe*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1985.
- LEHMBRUCH Gerhard et SCHMITTER Philip, *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage, 1979.
- MOURIAUX René, *Le syndicalisme en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- PEREIRA Serra, "Labour market reforms continue to bear fruit", *European industrial relations review*, January 1998, no. 288, pp. 45-58.
- POCHET Philippe, "Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990", *Sociologie du travail*, 40, février 1998, pp. 173-190.
- POCHET Philippe et al., *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 1999.
- SLOMP Hans, *Les relations professionnelles en Europe*, Paris, Les Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, 2000.

Politique économique, Union monétaire

- ALLESSON Marc, *Les en jeux de l'euro*, Paris, Economica, 1998.
- BOISSONNAT Jean, *La révolution de 1999, L'Europe avec l'euro*, Paris, Sand, 1998.
- BARRELL Ray et al., "Vers une nouvelle politique économique européenne?" *Revue de l'OFCE*, 77, 1999, pp. 139-223.
- CAMERON David, *EMU and employment in Europe*, contribution prepared for the conference: "Getting the start game right", California University, October 1998.
- DUCENFIELD Marc, "Bundesbank-Government relations in Germany in the 1990's: from GEMU to EMU", *West European Politics*, 22, 1999, pp. 86-108.
- GIORDANO Francesco, PERSAUD Sharda, *The political economy of monetary union*, Londres, Routledge, 1998.
- MAZIER, Jacques *L'économie de la régulation, état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1998.
- MUNDELL Robert, "A Theory of Optimum Currency Area", *The American Economic Review*, 51, November 1961, pp. 509-517.
- NOTERMANS Ton, *Money, markets, and the state : social democratic economic policies since 1918*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2000, 302 p.
- —, (éd.), *Social democracy and monetary union*, New York, Berghahn Books, 2001, 296 p.

- POCHET Philippe, *Les enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire*, Bruxelles, Observatoire social européen, PIE-Peter Lang, 1999.
- SCHARPF Fritz, "L'Europe après l'euro ou comment la sagesse économique vient aux Etats". Site de l'Institut européen de Florence: www.iue.it/RSC/WP-Texts/euro.htm
- SCHULZ James, "La mondialisation, la réunification de l'Allemagne et l'Etat-providence allemand", *Revue internationale des sciences sociales*, No 163, mars 2000, pp. 47-60.
- VERDUN Amy, "An asymmetrical Economic and Monetary Union in the EU: perceptions of monetary authorities and social partners", *Journal of European integration*, 20, no.1, 1997, pp.60-81.

Ouvrages de l'OCDE

- OCDE, *Perspective de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1994 et 1998.
- OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1996.
- OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE*
- France* (1995, 1997, 1999 et 2001), *Allemagne* (1996, 1997, 1999), *Italie* (1997, 1999 et 2001), *Espagne* (1994, 1996, 1998 et 2000).

Articles de presse

- "German unions to strike over wages", *The Financial Times*, 28 March 2000, p. 2.
- "Slow reforms push euro to low", *The Financial Times*, 26 April 2000.
- "Ungebrochener Budgetoptimismus in Spanien", *Neue Zürcher Zeitung*, 22 septembre 2001, p. 16.
- "Halbherzige Arbeitsmarktreformen in Italien", *Neue Zürcher Zeitung*, 24 septembre 2001, p. 12.
- "Harmonisierung oder Konkurrenz? Umstrittener institutioneller Wettbewerb", *Neue Zürcher Zeitung*, 5 octobre 2001, p. 28.
- "Brüchige Konjunkturstützen in Frankreich", *Neue Zürcher Zeitung*, 17 octobre 2001, p. 17.
- "Stark vergiftetes Sozialklima in Italien", *Neue Zürcher Zeitung*, 17 octobre 2001, p. 21.
- "Work in Progress, A Survey of European Business and the Euro", *The Economist*, Special report, December 1st, 2001.
- "Arbeitgeber kritisieren zubetonierten Arbeitsmarkt", *Die Welt*, 2 janvier 2002, p. 11.
- "La science économique a commis de erreurs en appliquant des modèles mécanistes", *Le Monde-Economie*, 18 avril 2000, p. V.
- "Consensus de fond et divergences de fait sur l'Europe sociale", *Le Monde*, 23 mars 2000, p. 4.
- "Un coup de fouet pour la concertation", *Le Monde-Economie*, 15 février 2000.

- “Les Italiens ne sont plus du tout pressés de passer aux trente cinq heures”,
Le Monde-Economie, 15 février 1995, p. VI.
- “L’Allemagne observe, divisée, le cas français”, *Le Monde-Economie*, 15 février
2000, p. III.
- “La concertation à l’italienne bat de l’aile”, *Le Temps*, Cahier Emploi et formation,
14 avril 2000, p. 1.

Sites Web

Financement des PME au travers des programmes de la BEI
www.europa.eu.int/comm/dg23/financing/docs/easdaq.htm

Pages de *Ilsole24ore* sur le Pacte social en Italie
<http://ilsole24ore.it/pattosociale>