

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ES&ID_NUMPUBLIE=ES_018&ID_ARTICLE=ES_018_0017

Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi

par Gilles RAVEAUD

| De Boeck Université | Éducation et Sociétés

2006/2 - N° 18

ISSN 1373-847X | ISBN 2-8041-5133-6 | pages 17 à 33

Pour citer cet article :

— Raveaud G., Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi, Éducation et Sociétés 2006/2, N° 18, p. 17-33.

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi

GILLES RAVEAUD

IDHE Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie

(École Normale Supérieure de Cachan)

Institut d'Études Européennes (Université Paris VIII - Saint-Denis)

Université Harvard (États-Unis)

gillesraveaud@gmail.com

L'Union européenne (UE) ne dispose pas de pouvoirs légaux dans le domaine des politiques d'emploi. De ce fait, s'il existe, pour les douze pays de la zone euro, une politique monétaire commune, dirigée par la Banque centrale européenne, il n'existe pas de politique européenne de l'emploi. Afin de remédier partiellement à ce manque, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en 1997, de mettre en place une procédure, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) qui est originale en ce qu'elle n'impose pas de nouvelles obligations aux États. La SEE se limite à l'édition d'orientations générales, appelées "lignes directrices", que les États doivent, selon les termes des traités, "prendre en compte" dans l'élaboration de leurs politiques.

Dans le détail, la procédure est la suivante : chaque année, la Commission propose les lignes directrices qui sont ensuite adoptées, à la majorité qualifiée, par le Conseil de l'UE –réunion des ministres de l'Emploi des pays membres. Dans leur version actuelle, qui couvre la période 2005-2008, les lignes directrices sont au nombre de huit. La première rappelle les trois objectifs principaux de la Stratégie : atteindre le plein-emploi, améliorer la qualité et la productivité du travail et renforcer la cohésion sociale et territoriale (Conseil de l'UE 2005). D'autres demandent de "favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail" ou encore d'"accroître et améliorer l'investissement en capital humain".

Une fois les lignes directrices adoptées par le Conseil, les États rédigent des "plans nationaux d'action pour l'emploi" (PNAE) dans lesquels ils indiquent comment ils comptent mettre en œuvre ces lignes directrices.

C'est ensuite la Commission qui, sur la base de ses plans nationaux, évalue dans quelle mesure les États ont répondu aux lignes directrices. Si elle estime que certaines exigences n'ont pas été satisfaites, elle propose au Conseil d'adresser des "recommandations" aux États fautifs. Ces recommandations sont définitivement

adoptées, sous une forme éventuellement modifiée, par le Conseil à la majorité qualifiée. Elles sont alors rendues publiques. Ainsi, en 2004 –dernières recommandations en date– il a été demandé à la France, entre autres, de “surveiller les répercussions de la réforme des pensions sur l'âge de départ à la retraite” ou encore de “réduire les sorties précoces du système scolaire” (Conseil de l'UE 2004).

Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour d'autres procédures européennes, comme le Pacte de Stabilité et de Croissance, ces recommandations ne sont pas contraignantes. Les États peuvent les ignorer sans encourir de sanction. La SEE est donc une politique communautaire originale en ce qu'elle ne produit par elle-même aucune action tangible ; c'est une politique du discours, une politique des idées (Barbier 2004).

Les indicateurs sont au centre de ce discours. C'est à partir d'eux que des classements entre pays sont effectués et que des conclusions, plus ou moins implicites, sont tirées sur la capacité relative des différents systèmes sociaux à lutter contre le chômage, à promouvoir l'emploi des femmes, à assurer l'équilibre des systèmes de retraites, etc. Il est nécessaire d'avoir de tels indicateurs afin de pouvoir comparer des situations très diverses. Mais une fois ces instruments installés, routinisés, ils sont stabilisés et on oublie les conditions dans lesquelles ils sont nés. Cet oubli est nécessaire, puisque c'est lui qui permet que l'indicateur soit perçu comme fiable et que la comparaison puisse se faire. Toutefois, cette instrumentation ne saurait demeurer une boîte noire. Suivant d'autres travaux, il convient de tenter de la saisir (Bruno & al. 2004).

Pour ce faire, centrons l'attention sur un indicateur spécifique, le taux d'emploi. Le taux d'emploi peut être considéré comme l'indicateur principal de la SEE. Synthétisant l'état du marché du travail, le taux d'emploi est le seul objectif de résultat pour lequel des valeurs ont été fixées : au Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, il a été décidé de porter le taux d'emploi de l'UE à 70% en 2010, contre 63,4% à l'époque (et 64,7% en 2004, au sein de l'UE à quinze). Cet objectif est complété par deux autres : porter le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans à 50% (37,8% en 2000 ; 42,5% en 2004) et celui des femmes à 60% (54,1% en 2000 ; 56,8% en 2004).

Nous montrerons d'abord que le taux d'emploi est le produit d'un consensus entre États. Ce consensus a pu être obtenu parce que l'objectif de hausse du taux d'emploi était compatible avec les diverses traditions nationales, qu'elles soient “social-démocrates”, “libérales” ou “corporatistes”, pour reprendre les termes d'Esping-Andersen (1990). De ce fait, même s'il s'inscrit dans les orientations monétaristes de la politique macroéconomique de l'UE, le choix du taux d'emploi comme référence centrale de la SEE ne livre pas par lui-même de clé quant à l'orientation précise de cette politique.

Nous proposerons ensuite d'interpréter le taux d'emploi comme étant une norme d'équivalence européenne reposant sur les qualités intrinsèques de cet

indicateur, surtout lorsqu'on le compare à son principal concurrent, le taux de chômage. Toutefois, la définition retenue du taux d'emploi à l'échelon européen, mesuré pour la tranche d'âge comprise entre 15 et 64 ans –sans prise en compte de la part de temps de travail à temps partiel– montre les ambiguïtés de cet indicateur.

Plus encore, cette définition du taux d'emploi fait craindre une orientation de la SEE en direction d'une mobilisation maximale de la force de travail. Cette crainte est renforcée par la volonté de la SEE d'agir en direction de la baisse des prélèvements obligatoires et du développement des incitations monétaires à l'emploi, contrairement à la neutralité affichée par l'Union européenne au regard des compromis nationaux en termes d'emploi.

Le taux d'emploi, produit du consensus européen

L'objectif premier de la SEE est la hausse de l'emploi. Cet objectif diffère de la diminution du chômage au sens où il ne s'agit pas seulement de faire en sorte que toute la population active soit occupée, mais également que des personnes aujourd'hui inactives (jeunes, étudiants, femmes au foyer, préretraités, etc.) deviennent actives. Il est en décalage avec les analyses traditionnelles du marché du travail qui reposaient plutôt sur le taux de chômage, mesure du nombre de personnes involontairement privées d'emploi.

Plusieurs éléments semblent avoir contribué au choix de cet objectif. Tout d'abord, les États ont refusé qu'un objectif de taux de chômage, initialement fixé à 7% par la Commission (Commission 1997a) soit retenu. Comme le dit Maria Rodrigues, conseillère de la présidence portugaise lors du sommet de Lisbonne de mars 2000, "il n'a pas été possible de retenir une cible de taux de chômage, sur le modèle de ce qui avait été fait pour les taux d'inflation, de déficit budgétaire et de dette dans le cadre de l'Union économique et monétaire" (Rodrigues 2001, 4).

Mais ce refus des États n'explique pas tout car les travaux préparatoires de la Commission mentionnaient également un objectif de taux d'emploi (qui devait être porté à 65% en cinq ans). Cet objectif était justifié par le retard en termes de taux d'emploi de l'Union européenne vis-à-vis des États-Unis, déjà souligné par le *Livre blanc* rédigé par la Commission Delors (Commission 1994). Mais il s'inscrivait également dans un objectif plusieurs fois répété depuis : préserver la "viabilité des systèmes de protection sociale". En effet, en raison notamment du vieillissement attendu de la population européenne et des coûts afférents, l'augmentation du nombre de personnes contribuant aux systèmes de protection sociale est nécessaire si on veut maintenir l'équilibre financier de ces systèmes (Commission 1997b).

Enfin, cette attention au taux d'emploi s'explique sans doute par le rôle qu'ont joué certains acteurs dans la mise en place de la SEE, comme le Suédois

Allan Larsson, directeur de la Direction Générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne de 1995 à 2000. En effet, dans les pays scandinaves, "l'objectif des politiques économiques et sociales est explicitement de maximiser le niveau de l'emploi" (Thévenon 2004). Mais l'action des seuls pays scandinaves n'aurait pu suffire à imposer la norme du taux d'emploi à l'échelon communautaire. Suivant l'analyse de Jacques Freyssinet (2004), nous ferons l'hypothèse que l'adoption du taux d'emploi comme point central de la SEE relève d'un compromis entre des conceptions différentes du marché du travail et du rôle des politiques économiques.

L'accord sur le taux d'emploi : droit à l'emploi ou figure inversée du taux de chômage naturel ?

Selon une première interprétation, défendue par les pays scandinaves (Suède, Finlande, Danemark), un taux d'emploi élevé peut être compris comme une "condition nécessaire pour donner un contenu concret au droit à l'emploi" (Freyssinet 2000, 33). En effet, plus le taux d'emploi est élevé, plus il est probable que le droit à l'emploi corresponde à une réalité pour un nombre élevé de personnes. D'autre part, un haut taux d'emploi est nécessaire au financement des dépenses de protection sociale, élevées dans les pays nordiques. Ces pays sont caractéristiques de ce que Esping-Andersen a proposé de baptiser le modèle "social-démocrate", c'est-à-dire un arrangement politique et économique qui accorde des droits sociaux étendus à ses citoyens et limite au maximum la "marchandisation" (commodification en anglais) du travail, en encadrant collectivement la relation d'emploi. Et on constate que ces pays connaissent des taux d'emploi élevés (tableau 1).

Ces raisons expliquent que, pour certains pays comme la Suède, le taux d'emploi soit un indicateur utilisé de longue date pour mesurer le fonctionnement du marché du travail. Or il se trouve que plusieurs dirigeants suédois ont inspiré la SEE. C'est notamment le cas d'Allan Larsson, ancien ministre des Finances, qui a proposé que soit mise en œuvre une politique de convergence des politiques d'emploi en Europe, sur le modèle de ce qui avait été fait pour la monnaie unique (Larsson 1995, 1998).

Une première source à l'origine de l'adoption du taux d'emploi comme référence communautaire est donc le modèle social-démocrate. La seconde est le modèle "libéral" (Esping-Andersen 1990), qui partage avec le précédent le fait de conduire à des taux d'emploi élevés, comme le montrent les exemples du Royaume-Uni et des États-Unis (où le taux d'emploi atteint 71,2% en 2004). En effet, la faible protection sociale propre au modèle libéral incite les personnes à travailler, afin notamment de (tenter de) sortir de la pauvreté, financer leur couverture maladie et leur retraite.

Tableau I : Taux d'emploi des pays de l'UE - 15 (2004)

Pays (1)	Taux d'emploi (15-64 ans)
1. Danemark	75,7
2. Pays-Bas	73,1
3. Suède	72,1
4. Royaume-Uni	71,6
Objectif de Lisbonne (2)	70
5. Portugal	67,8*
6. Autriche	67,8
7. Finlande	67,6
8. Irlande	66,3
9. Allemagne	65,0
10. Luxembourg	61,6
11. France	63,1
12. Espagne	61,1
13. Belgique	60,3
14. Grèce	59,4
15. Italie	57,6
UE à 15	64,7

Source : *Employment in Europe 2005*.

(1) Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi.

(2) L'objectif de Lisbonne concerne l'UE dans son ensemble. Il peut donc être atteint même si le taux d'emploi est inférieur à 70% dans certains pays membres.

* Le Portugal est classé avant l'Autriche en raison d'un taux d'emploi équivalent temps plein plus élevé (66,3% contre 61,6%).

De plus, au sein du modèle libéral, les incitations monétaires à l'emploi sont dotées d'un statut normatif, celui de conditions de possibilité d'une économie efficiente où chacun obtient ce qu'il mérite. En termes de politique de l'emploi, il ne s'agit plus seulement de faire diminuer le chômage, mais également d'accroître la participation au marché du travail, en faisant passer des personnes de l'inactivité à l'activité, au sein d'un "plein-emploi élargi" (Freyssinet 2000, 27). Une des conséquences de ces politiques est "d'alimenter une offre de travail abondante et prête à accepter les conditions fixées par le marché du travail" (Freyssinet 2004, 117).

On voit que deux modèles politiques différents, si ce n'est opposés, peuvent être mobilisés pour rendre compte de l'adoption du taux d'emploi comme référence centrale de la politique communautaire de l'emploi. Pour les pays d'Europe continentale, dont le taux d'emploi est faible, l'enjeu est de taille : afin d'accroître le taux d'emploi, s'agit-il de suivre la Suède ou le Royaume-Uni ?

Formellement, la SEE ne choisit pas entre ces deux modèles. Mais elle s'insère dans un cadre macroéconomique qui pèse sur ses orientations.

Le taux d'emploi au cœur de la gouvernance macroéconomique de l'Union européenne

La politique économique de l'UE repose sur trois piliers principaux : la stabilité des prix, l'équilibre budgétaire et la liberté de concurrence sur les marchés. À chacun de ces piliers correspond une institution : la Banque centrale européenne, le Pacte de stabilité et de croissance et la Cour de justice des Communautés européennes (ainsi que la Direction générale de la concurrence). Ces institutions définissent une politique orientée vers la stabilité (Fitoussi 2002). Cette politique refuse deux orientations théoriquement possibles afin d'accroître l'emploi : la stimulation budgétaire et l'augmentation des salaires. Pour l'UE, il convient d'élever le niveau d'emploi, mais sans que cela conduise à un accroissement des coûts salariaux ou à des déficits budgétaires, ainsi que l'indiquent les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (Commission européenne, 2005). Or depuis 2005, la SEE a été intégrée au sein des GOPE : la politique de l'emploi et la politique économique de l'Union européenne sont donc désormais explicitement articulées.

Ces politiques ont pour colonne vertébrale intellectuelle le concept de taux de chômage naturel. Issue des travaux de Milton Friedman (1968), la notion de taux de chômage naturel désigne le taux de chômage minimum qu'une économie doit supporter. En effet, en dessous de ce taux, l'économie risquerait de connaître des hausses de salaires, source de pressions inflationnistes (le taux de chômage naturel est pour cette raison baptisé NAIRU, ou "non accelerating inflation rate of unemployment"). Ce taux de chômage constitue donc un seuil minimal en dessous duquel l'économie ne peut descendre sans remettre en cause la stabilité des prix, objectif principal de la Banque centrale européenne. Il est pour cela qualifié de taux de chômage structurel ou encore d'équilibre.

Selon l'analyse développée par la Commission et les économistes les plus influents, le chômage des pays européens est précisément de nature structurelle. Certaines évaluations ont ainsi estimé que le taux de chômage structurel de l'économie française était de l'ordre de... 11% au milieu des années 1990 et de l'ordre de 9% aujourd'hui (L'Horty 2005). Autrement dit, sans réformes structurelles, il n'est pas possible de faire passer le taux de chômage en France sous ces valeurs.

Mais les besoins de financement accrus des systèmes sociaux dans la perspective du vieillissement de la population nécessitent un surcroît de travail. Si on se place dans le cadre théorique décrit ci-dessus, il est souhaitable que l'augmentation de la population occupée ne provienne pas seulement d'une diminution du chômage. En effet, une diminution du chômage pourrait alimenter une hausse des

salaires, source d'inflation. À l'inverse, le risque inflationniste sera plus faible si une part du supplément de main-d'œuvre provient de la population actuellement inactive : étudiants, préretraités, retraités, femmes, etc. Afin d'accroître l'emploi tout en évitant toute reprise de l'inflation, il convient alors de mener des politiques incitant les personnes actuellement inactives à travailler.

Au total, suivant ce raisonnement, la hausse recherchée du taux d'emploi s'inscrit dans la constitution économique de l'UE. Au plan macroéconomique, cette politique est focalisée sur la stabilité. Au plan microéconomique, elle repose sur le développement de la concurrence. Un taux d'emploi élevé respecte ces deux conditions, puisqu'il conduit à une concurrence accrue au sein de la main-d'œuvre, ce qui permet de pérenniser la modération salariale, condition de la stabilité des prix.

Le taux d'emploi comme produit communautaire

En rassemblant ces différentes pièces, on parvient au scénario suivant. Tout d'abord, le taux d'emploi aurait été porté comme indicateur de référence à l'échelon communautaire par les pays scandinaves, habitués à s'y référer et pays moteurs dans la mise en place de la SEE. Ensuite, ces pays auraient fait alliance avec les services de la Commission et les pays "libéraux" (Royaume-Uni, Pays-Bas) afin de promouvoir cette norme.

L'ironie est que ces pays sont les moins concernés par les objectifs de hausse du taux d'emploi. En effet, leurs taux d'emploi sont parmi les plus élevés du continent, parfois même supérieurs aux objectifs de Lisbonne. Les pays pour qui la perspective d'un taux d'emploi de 70% représente un objectif difficile à atteindre, sont les pays continentaux (France, Allemagne, Belgique) et plus encore méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie) (tableau 1).

Pourquoi ces pays ont-ils accepté cette contrainte ? Plusieurs réponses sont possibles. D'une part, souhaitant pour certains d'entre eux mettre en avant l'engagement de l'UE en faveur de l'emploi, retenir un objectif chiffré était sans doute indispensable. La diminution du chômage vers un chiffre commun étant jugée non pertinente, ou encore politiquement dangereuse, l'adoption du taux d'emploi était une des rares solutions alternatives disponibles. Par ailleurs, ces pays ont pu souhaiter se servir de l'aiguillon européen pour accroître leur taux d'emploi, afin notamment de faire face aux coûts dus au vieillissement de la population. Enfin, il est également possible que ces pays aient sous-estimé l'importance que le taux d'emploi allait prendre en peu de temps dans les débats européens.

S'il a réellement existé, on voit que cet accord a des conséquences importantes pour les pays continentaux et méditerranéens. Car non seulement ces pays ont de faibles taux d'emploi, mais de plus ils raisonnaient habituellement en termes de taux de chômage et de taux d'activité (Holcblat 2002). Il convient

en effet de ne pas sous-estimer le changement de culture que représente le passage du taux de chômage au taux d'emploi pour les responsables de l'emploi. Ainsi, une responsable française que nous avons interrogée nous a parlé d'un "choc Larsson" : "Je me rappelle du choc qu'a été le voyage de Larsson à Paris, en mars 1998, quand il a discuté avec nous de l'élaboration du PNAE. (...) Nous étions préparés à un échange formel, et au lieu de ça il est arrivé avec sa collection de transparents, il a attaqué sur les taux d'emploi globaux et sur ceux des plus de 55 ans. Cela a vraiment été un choc pour nous car on ne raisonnait pas du tout en taux d'emploi mais en taux de chômage, et c'était la première fois qu'on nous disait que les retraites posaient un problème macroéconomique" (Salais, Raveaud & Grégoire, 2002, 32)

À l'inverse, les pays scandinaves et le Royaume-Uni peuvent continuer à mener leurs politiques actuelles.

On le voit, le fonctionnement de l'UE peut expliquer que le taux d'emploi soit devenu aussi important en Europe. Toutefois, il convient de s'intéresser également aux propriétés intrinsèques de cet indicateur. En effet, le taux d'emploi semble à première vue plus robuste que le taux de chômage. Tandis que le taux de chômage dénombre des personnes en négatif (les personnes privées d'emploi), aux situations personnelles très variées, le taux d'emploi est un taux positif, qui additionne des personnes à la situation similaire. Ce sont ces qualités qui expliquent que le taux d'emploi ait pu s'imposer comme référence indiscutable, comme "convention d'équivalence" à l'échelon européen. Toutefois, la définition précise retenue montre que le taux d'emploi n'est pas un indicateur indiscutable.

Le taux d'emploi : un indicateur indiscutable ?

Le taux d'emploi : une convention d'équivalence européenne réaliste

Le chiffre fourni par un indicateur ne prend sens que par l'usage qui en est fait. Or cet usage est bien précis : "mettre en concurrence" les acteurs concernés en fonction de leur "degré de réussite aux épreuves proposées" (Desrosières 2003, 54). Toutefois, cette épreuve ne pourra être valide que si l'indicateur est incontestable. La difficulté est alors de rendre incontestable une épreuve construite à partir d'un indicateur dont chacun sait qu'il est construit, c'est-à-dire arbitraire.

Cette difficulté peut être résolue par la croyance selon laquelle l'indicateur retenu est objectif. Desrosières propose d'appeler "épistémologie réaliste" l'attitude consistant à demander "une statistique 'réaliste', légitimée par une institution 'indiscutable'" (2003, 54-55) : "Inspirée des sciences de la nature, cette épistémologie est la seule qui puisse garantir à la statistique la légitimité qui lui

est nécessaire pour apparaître en position d'extériorité par rapport aux débats sociaux, à qui elle fournit un langage commun accepté et des points d'appui" (Desrosières 2003, 54).

On voit les faiblesses du taux de chômage de ce point de vue. En effet, les États ont modifié depuis des décennies la frontière entre inactivité et chômage, en cherchant à réduire la taille de la population active par divers moyens (allongement de la scolarité, politiques familiales, préretraites) (Freyssinet 2004). Cela a d'ailleurs contribué à "faire ressortir le caractère conventionnel" de la statistique du taux de chômage, c'est-à-dire à la fragiliser (Desrosières 2003, 60).

Par contre, le taux d'emploi semble moins aisément manipulable par les gouvernements et permettant de ce fait des comparaisons à la fois dans le temps (hausse des taux d'emploi) et dans l'espace (comparaisons entre pays). Enfin, avoir un emploi, c'est percevoir un salaire et donc, la plupart du temps, verser des cotisations sociales. Au réalisme affiché par le taux d'emploi s'ajoute donc une réalité monétaire tangible. Au total, grâce à l'ensemble de ses propriétés, le taux d'emploi est parvenu à créer une convention d'équivalence européenne, c'est-à-dire une "procédure sociale" à la fois "légitime socialement" –c'est l'aspect 'convention'– et "logique" –c'est l'aspect 'équivalence'– (Desrosières 2003, 58).

Pourtant, le fait de sélectionner –sans débat– un indicateur entre en contradiction avec les principes fondateurs de la SEE, ceux de la "méthode ouverte de coordination". Selon cette méthode, il s'agit de mettre en place un processus d'apprentissage à l'échelon européen, centré sur l'échange de bonnes pratiques, afin de découvrir ensemble les solutions à apporter à des problèmes communs, comme le chômage (Rodrigues 2001, Sabel 2001). Idéalement, ce débat ne devrait pas se limiter au contenu des politiques à mener, mais aussi englober les objectifs poursuivis et ouvrir la boîte noire des indicateurs statistiques. Ce n'est pas ce qui s'est passé avec l'adoption du taux d'emploi. Il nous semble qu'il ne peut en être autrement. En effet, la demande "d'extériorité par rapport aux débats sociaux" est particulièrement forte sur la scène européenne, puisque la Commission n'a pas la légitimité pour définir et, encore moins imposer, une norme unique à tous. Elle ne peut que procéder à des comparaisons internationales, pour situer les performances des États par rapport à un objectif commun. Ces comparaisons se doivent d'être incontestables, afin de devenir de réels "points d'appui" collectifs, permettant de produire un langage "commun". L'Europe est un "espace d'équivalence, social et cognitif, entièrement nouveau" (Desrosières 2003, 56). Dépourvu de colonne vertébrale politique, il ne peut tenir sans harmonisation cognitive et statistique : pour exister, il impose de clore les controverses.

Autrement dit, sur la scène européenne moins qu'ailleurs, il n'est pas "possible 'socialement'" de "penser et discuter 'ensemble' les questions cognitives et politiques (...) soulevées par ces problèmes" (Desrosières 2003, 56). Le débat politique européen ne s'accompagne pas d'un débat cognitif : il nécessite que

celui-ci soit préalablement clos. Pour cela, encore faut-il que les indicateurs retenus soient, dans la mesure du possible, incontestables. Or de ce point de vue, il n'est pas sûr que le taux d'emploi possède toutes les qualités requises.

Les ambiguïtés de la définition du taux d'emploi

Une première difficulté pour définir le taux d'emploi concerne la tranche d'âge retenue (15-64 ans pour l'UE). Concernant l'âge d'entrée dans la vie active, comme le relève Olivier Marchand, il aurait été plus judicieux de retenir la borne de vingt ans et non de quinze, afin de "prendre en compte l'allongement observé de la durée de formation initiale" (Marchand 2001). Poussant l'argument, on aurait même pu concevoir que l'UE retienne volontairement un âge initial relativement élevé, afin de valoriser les pays qui font des efforts en termes de formation initiale.

Une question symétrique se pose à l'autre bout de la tranche d'âge : en effet, l'adoption d'une référence à l'âge de 64 ans entre en contradiction avec certains référents nationaux, comme celui d'un départ à la retraite à 60 ans en France. On voit que la large tranche d'âge retenue dans l'Union européenne –près de cinquante ans– pointe dans la direction de l'interprétation du taux d'emploi comme mesure de la mobilisation maximale de la force de travail, plutôt que, par exemple, comme la mise en œuvre d'un droit à l'emploi de qualité dans une économie fondée sur la connaissance, pour reprendre les termes du Conseil européen de Lisbonne (2000).

La même chose peut être dite à propos de la question du temps de travail. Si la Commission donne des indicateurs de taux d'emploi à la fois bruts et mesurés en "équivalents temps plein", seuls les premiers servent d'outils de comparaison des situations nationales. Le choix de recourir au taux d'emploi brut ou équivalent temps plein est nécessairement indécis. D'un côté, le fait de raisonner sur les taux d'emplois bruts permet aux États de mener des politiques en faveur du travail à temps partiel afin de maximiser leur taux d'emploi, ce qui peut être critiqué (Salais 2004). Le tableau ci-dessous montre les écarts parfois importants existants entre les deux mesures du taux d'emploi pour certains pays, comme le Royaume-Uni (10 points) ou, plus encore, les Pays-Bas (16,6 points).

Au total, le taux d'emploi semble être une convention d'équivalence européenne problématique, pourtant robuste. Remplaçant une convention défaillante (le taux de chômage), elle repose sur l'accord des institutions communautaires ; s'articule à la constitution économique de l'Union européenne (mandat de la Banque centrale européenne ; Grandes orientations des politiques économiques, réformes structurelles) ; justifiée par un bien commun largement partagé, à savoir la pérennité des systèmes de protection sociale et l'équilibre des comptes publics, elle correspond aux pratiques des États membres, existantes (Royaume-Uni,

Tableau 2 : Taux d'emploi "brut" et "équivalent temps plein"
 des pays de l'UE - 15 (2004)

Pays (1)	Taux d'emploi brut	Taux d'emploi équivalent temps plein	Écart
1. Danemark	75,7	68,6	7,1
2. Portugal	67,8	66,3	1,5
3. Suède	72,1	66,2	5,9
4. Finlande	67,6	64,8	2,8
5. Royaume-Uni	71,6	61,6	10
5. Autriche	67,8	61,6	6,2
7. Irlande	66,3	61,0	5,3
8. Grèce	59,4	58,8	0,6
9. France	63,1	58,7	4,4
10. Espagne	61,1	58,3	2,8
11. Luxembourg	61,6	56,9	4,7
12. Allemagne	65,0	56,6	8,4
13. Pays-Bas	73,1	56,5	16,6
14. Belgique	60,3	55,8	4,5
15. Italie	57,6	54,3	3,3
UE à 15	64,7	58,5	6,2

Source : *Employment in Europe 2005*.

(1) Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi équivalent temps plein.

Scandinavie) ou souhaitées (pays continentaux et méditerranéens). Certes, sa définition peut donner lieu à des controverses, notamment sur les bornes d'âge retenues et la question du temps partiel, mais ces controverses sont pour l'instant demeurées de second ordre : le taux d'emploi est la référence centrale de la SEE.

Toutefois, l'objectif de taux d'emploi n'est pas le seul poursuivi par la SEE. Depuis 2000, la SEE vise également à "améliorer la qualité des emplois" et à promouvoir la "cohésion sociale" (Conseil européen 2000). Sur ce point, les États et la Commission ne sont pas parvenus à s'accorder sur des indicateurs ou des objectifs à atteindre. À l'inverse, la SEE poursuit, quoique plus discrètement, d'autres objectifs comme la baisse des prélèvements obligatoires et l'accroissement des incitations monétaires à l'emploi.

Les indicateurs du sens du taux d'emploi

L'impossible accord sur la qualité de l'emploi

En 2002, la priorité accordée en 2000 à la qualité de l'emploi a été traduite par l'inscription au sein de la SEE d'un "objectif horizontal", complétant les lignes directrices, visant à "rehausser la qualité de l'emploi" (Conseil de l'UE 2002). Cette préoccupation pour la qualité de l'emploi avait deux sources. D'une part, la dégradation des conditions de travail mise en avant par les enquêtes européennes (Askenazy 2004, Cartron & Gollac 2003). D'autre part, la volonté de lutter contre les difficultés de recrutement apparues à la fin des années 1990.

Le débat sur la qualité de l'emploi a été structuré par la Communication de la Commission parue en juin 2001 (Commission 2001) où elle réaffirme qu'il "s'agit d'augmenter la qualité afin d'atteindre nos objectifs économiques et sociaux intermédiaires et finals" (Commission 2001, 9). Autrement dit, l'amélioration de la qualité de l'emploi a une valeur instrumentale. La Commission se heurte cependant à une difficulté de taille pour faire de la qualité de l'emploi un sujet de débat européen : il "n'existe pas de définition normalisée ou convenue de la qualité de l'emploi dans le monde universitaire et parmi les experts" (8).

Dans le monde universitaire et parmi les experts, peut-être. Mais ailleurs ? Est-il si difficile de définir la qualité de l'emploi ? La Commission a demandé, à travers un sondage, aux Européens, de classer cinq types d'emplois. Si la valeur d'un sondage n'est qu'illustrative, les résultats sont malgré tout intéressants. 60% des 15 031 personnes interrogées ont classé en première position le contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein. Viennent ensuite le CDI à temps partiel, le travail comme indépendant, le CDD, puis le travail en intérim (Eurobaromètre 2002). Un classement radicalement impossible à prévoir, à expliquer ou à justifier ?

Au sein de l'arène communautaire, oui. Cette incapacité à produire en commun un tel indicateur, ou à s'accorder sur une telle référence, s'explique avant tout par l'attitude des États, qui ont refusé de courir le risque de se voir mal classés. Face à cet échec politique, les acteurs de la SEE se sont repliés sur la technique. Il a ainsi été demandé aux hauts fonctionnaires réunis au sein du Comité de l'emploi de parvenir à un accord. Celui-ci a consisté à établir un indicateur reposant sur "les mouvements entre non-emploi et emploi". Bien peu lisible, il a virtuellement vidé de sens la mesure de la qualité de l'emploi (Raveaud 2006).

Cet échec est problématique en soi, d'une part parce qu'il a contribué à reléguer au second plan la question de la qualité de l'emploi, mais aussi parce qu'il montre les limites de la méthode ouverte de coordination. De plus, il laisse de fait la place à un certain nombre d'autres indicateurs, qui, selon nous, mettent en avant la nature "marchandisatrice" de la SEE (Raveaud 2004).

La mauvaise qualité du modèle suédois... ou de la SEE ?

La Stratégie Européenne pour l'Emploi se présente comme une politique neutre : aux États membres d'accroître leur taux d'emploi, quels que soient les moyens utilisés. La lecture des recommandations adressées à certains États montre que cette neutralité n'est pas respectée : ainsi, bien qu'atteignant un taux d'emploi supérieur aux objectifs européens (72,1% en 2004) et connaissant un faible taux de chômage (6,3%), la Suède se voit régulièrement reprocher le niveau élevé de sa charge fiscale (Conseil de l'UE 2003). De ce fait, bien que ce pays soit celui, en Europe, où l'on travaille le plus (avec le Danemark), il lui est demandé "d'accroître les incitations au travail" (Conseil de l'UE 2003), "d'éliminer les derniers pièges à chômage et à pauvreté" (Conseil de l'UE 2004) ou encore de veiller à "l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, notamment en introduisant des mesures d'incitation dans les systèmes sociofiscaux" (Commission 2006).

Cette situation peut sembler absurde. Pourquoi demander au pays qui "dépasse tous les objectifs européens" de "renforcer les incitations au travail" ? Mais elle s'explique si l'on considère la structure des incitations existant en Suède : dans ce pays, le taux de prélèvements obligatoires est élevé (tableau 3) et l'écart entre les revenus d'activité et les revenus de substitution est relativement faible. De ce fait, si l'on suit une version peu sophistiquée (en particulier, statique) du modèle néo-classique d'offre de travail, on peut considérer qu'une telle structure n'incite pas à l'emploi.

Tableau 3 : Taux de prélèvements obligatoires dans certains pays de l'UE - 15

Pays	Taux de prélèvements obligatoires (% PIB, 2003)
Suède	50,9
Danemark	48,8
Finlande	44,8
France	43,8
Allemagne	40,7
Pays-Bas	39,3
Royaume-Uni	36,5
UE - 15	40,8

Source : Eurostat

Et, en effet, la question des "désincitations" à l'emploi occupe une place importante au sein de la SEE. Ainsi, la première formulation des lignes directrices demandait à chaque État "de réformer ses systèmes d'allocations et d'imposition"

afin "d'inciter les personnes au chômage ou inactives à rechercher et accepter un emploi" (ancienne ligne 2). La formulation actuelle demande aux États de "rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi" (Conseil de l'UE 2005).

À la disqualification du succès suédois par la Commission répond celle de l'analyse de la Commission par les économistes du ministère suédois de l'Emploi impliqués dans la SEE. Pour eux, le taux de prélèvements obligatoires dans le PIB est une mesure "invalide" (Junestav 2002), car il ne donne pas d'information sur la structure des incitations à laquelle chaque individu a à faire face. Selon eux, seule l'analyse des taux marginaux d'imposition est pertinente.

On sait en effet à quel point la mesure du taux de prélèvements obligatoires est délicate, plus encore lorsqu'il s'agit de mener des comparaisons internationales (Adema 2001). La Commission est ainsi revenue sur ses premières analyses (Commission 1993) qui attribuaient la montée du chômage en Europe au taux plus élevé de prélèvements obligatoires des pays européens par rapport à celui des États-Unis (Commission 2001). Enfin, pour les Suédois, le taux de prélèvements obligatoires reflète des choix nationaux dans lesquels l'UE n'a pas à s'immiscer. Ainsi, les plans nationaux d'action pour l'emploi suédois répètent que "le but principal des impôts est de financer l'État social (welfare system) et de ce fait de contribuer à la sécurité sociale et à la justice" (cité par Junestav 2002).

Le décalage entre la question de la qualité des emplois et celle du système de taxation est saisissant. Dans le premier cas, tout le monde s'accorde pour dire... qu'on ne peut rien dire. Dans le second, une question complexe, celle du niveau souhaitable de prélèvements sociaux, est réglée a priori par les acteurs de la SEE, alors même qu'elle demeure une compétence nationale.

Au total, cette situation est un... indicateur précis des politiques souhaitées par la SEE afin d'accroître le taux d'emploi et, plus largement, du consensus existant au sein de l'Union européenne sur les questions d'emploi.

Conclusion : quelle légitimité pour la Stratégie Européenne pour l'Emploi ?

Le taux d'emploi est l'indicateur central de la SEE. Encore une fois, il convient d'insister sur le fait que cet indicateur n'a pas de sens en soi. Un objectif de haut niveau d'emploi peut indiquer deux orientations opposées : soit un engagement maximal de la société et des politiques économiques en faveur du droit à l'emploi pour tous, soit au contraire la mise en place d'institutions et d'incitations qui contraignent les individus à accepter les emplois offerts par le marché quelle que soit leur qualité.

Certes, la SEE n'est pas une pure politique de flexibilisation du marché du travail et de développement des incitations monétaires. Certaines de ses orientations, comme l'attention (même limitée) à la qualité des emplois ou la prise en compte des difficultés d'emploi propres à certaines populations (jeunes, femmes), la distinguent de ce modèle. Mais il n'en reste pas moins que, sur l'axe "social-démocrate-libéral", la SEE semble nettement plus proche du second pôle.

C'est ce que nous enseigne la présence d'indicateurs adjacents au taux d'emploi, comme le taux de prélèvements obligatoires ou la référence aux trappes, au chômage ou à l'inactivité, qu'il convient de diminuer. Ces indicateurs donnent sens au taux d'emploi. Ils caractérisent la SEE comme une politique marchande et coercitive : marchande puisqu'elle repose sur les incitations monétaires ; coercitive, puisqu'elle demande à tout un chacun de participer au marché du travail, aux conditions fixées par celui-ci, en acceptant de façon permanente la flexibilité et la modération salariale (Kok 2003, 2004, Commission 2005).

Au sein de l'architecture actuelle de l'Union européenne, l'engagement communautaire en direction d'un taux d'emploi élevé est le signe d'une politique déterminée. Si cette politique peut s'appuyer sur nombre de raisonnements théoriques et d'institutions légitimatrices, elle ne repose pas sur un compromis politique avec les populations européennes. On peut donc s'interroger sur sa viabilité à long terme (Amable 2004).

Références bibliographiques

- ADEMA W. 2001 "Net social expenditure", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers-52*, OCDE
- AMABLE B. 2004 "L'Europe est-elle condamnée à la réforme conservatrice ?", *Prisme-3*, Paris, Centre Saint-Gobain pour la Recherche en Économie
- ASKENAZY P. 2004 *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Paris, Le Seuil
- BARBIER J.-C. 2004 "Une 'européanisation' des politiques de l'emploi ?", *Travail et emploi-100*, octobre, 11-26
- BRUNO I., JACQUOT S. & MANDIN C. 2004 "L'européanisation' saisie par son instrumentation", journée d'étude "Européanisation des politiques publiques et intégration européenne", École doctorale de l'IEP de Paris, 13 février
- CARTRON D. & GOLLAC M. 2003 "Intensité et conditions de travail", *Quatre pages du CEE*, juillet, 58
- COMMISSION EUROPÉENNE 1994 *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes
- COMMISSION EUROPÉENNE 1997a *Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998*, COM (97) 947, 1^{er} octobre

- COMMISSION EUROPÉENNE 1997b "Moderniser et améliorer la protection sociale", COM (97) 102 final, 12 mars
- COMMISSION EUROPÉENNE 2001 *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité*, COM (2001) 313 final, 20 juin
- COMMISSION EUROPÉENNE 2005 *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*, COM (2005) 141, 12 avril
- COMMISSION EUROPÉENNE 2006 *Rapport annuel sur la croissance et l'emploi*, 25 janvier 2006
- CONSEIL DE L'UE 2002 *Décision sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002*, 2002/177/CE
- CONSEIL DE L'UE 2003 *Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, 2003/578/CE
- CONSEIL DE L'UE 2004 *Recommandations du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, 2004/741/CE
- CONSEIL DE L'UE 2005 *Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, 2005/600/CE
- CONSEIL EUROPÉEN 2000 *Conclusions de la présidence*, Lisbonne, 24 mars
- DESROSIÈRES A. 2003 "Les qualités des quantités : comment gérer la tension entre réalisme et conventionnalisme ?", *Courrier des statistiques*, 105-106, juin, 51-63
- ESPING-ANDERSEN GOSTA [1990], 1999 *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF
- EUROBAROMÈTRE 2002 *Flash Eurobaromètre-120*, "L'emploi flexible", http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl120.pdf
- FITOUSSI J.-P. 2002 *La règle et le choix*, Paris, Le Seuil
- FREYSSINET J. 2000 "Plein-emploi, droit au travail, emploi convenable", *Revue de l'IREs*-34, 27-58
- FREYSSINET J. 2004 "Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens", *Travail, genre et sociétés*-11, 109-121
- FRIEDMAN M. 1968 "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*-58, 1-17
- HOLCBLAT N. 2002 *Stratégie européenne et politique française de l'emploi*, Cahier travail et emploi, Paris, La Documentation Française
- JUNESTAV M. 2002 *Labour Cost Reduction, Taxes and Employment : The Swedish Case*, in De La Porte C. & Pochet P. (eds), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 137-176
- KOK W. 2003 (éd.) *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi, novembre
- KOK W. 2004 (éd.) *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau, novembre.
- L'HORTY Y. 2005 "Chômage structurel : de la théorie aux données", *Travail et emploi*-101, janv.-mars, 85-93
- LARSSON A. 1995 "A vision for IGC 1996: A European Employment Union - to make EMU possible", contribution à la Conférence inter-gouvernementale, 1996, miméo
- LARSSON A. 1998 "The European Employment Strategy and the EMU: You must invest to be able to save", *Economic and Industrial Democracy*-XIX-3, 391-415

- MARCHAND O. 2001 "Les plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen", *Premières Informations et Premières Synthèses*, avril, 17-1
- RAVEAUD G. 2004 *Économie politique de la stratégie européenne pour l'emploi*, Thèse de l'université Paris-Nanterre
- RAVEAUD G. 2006 "La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail", *Travail et Emploi-107*, 7-18
- RODRIGUES M.J. 2001 "The Open Method of Coordination as a New Governance Tool", 12 p., *Europe/Europe*, n° spécial "L'evoluzione della governa europea"-2-3, 96-107
- SABEL C.F. 2001 "A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism", in OECD, *Governance in the 21st Century*, 121-148
- SALAI R. 2004 "La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi", in Zimmermann B. (éd.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la MSH, 287-331
- SALAI R., RAVEAUD G. & GREGOIRE M. 2002 *L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Thème 10 : Élaboration des politiques*, étude pour la DARES, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, février
- THÉVENON O. 2004 "Les enjeux de la stratégie européenne pour l'emploi féminin", *Revue de l'OFCE-90*, juillet, 379-417