

**La Stratégie européenne
pour l'emploi : genèse,
coordination communautaire
et diversité nationale**

JEAN-CLAUDE BARBIER
Avec la contribution de
NDONGO SAMBA SYLLA

La Stratégie européenne
pour l'emploi :
genèse, coordination
communautaire
et diversité nationale

JEAN-CLAUDE BARBIER
Centre d'études de l'emploi

avec la contribution de
NDONGO SAMBA SYLLA
doctorant en économie

*Rapport de recherche pour la Direction de l'animation
de la recherche, des études et des statistiques (Dares,
ministère du Travail)*

**ISSN 1629-5684
ISBN 2-11-094587-7**

La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale

Jean-Claude Barbier

Avec la contribution de Ndongo Samba Sylla

RESUME

Le rapport réfléchit sur les façons de considérer les transformations associées à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) depuis le sommet de Luxembourg. Il propose de mieux distinguer les processus et les mécanismes qui sont à l'œuvre et suggère que les méthodes qu'il convient d'employer pour chaque type de transformation varient. Cela donne l'occasion d'observer le fonctionnement de « l'arène bruxelloise » où se construit et se décide le discours socio-économique de la SEE.

À partir d'un entretien avec Mr Allan Larsson, ancien directeur général à la Commission et ancien ministre des Finances suédois, le rapport, qui s'appuie sur l'exemple de la Suède, montre que des arrangements nationaux redistributifs sont parfaitement compatibles avec une politique monétaire communautaire unifiée. Il réfléchit également sur l'articulation des politiques sociales et économiques (niveau communautaire, niveau national).

Le rapport étudie enfin l'émergence de la notion de « qualité de l'emploi » dans les forums communautaires et la façon dont cette notion peut se comparer avec d'autres, comme celle de « travail décent » proposée par le Bureau international du Travail (BIT).

Sommaire

Introduction	7
Partie 1 : Comprendre la stratégie européenne pour l'emploi : un modèle d'analyse. Problématique et méthodes	9
1. Problématique	9
1.1. Un contexte profondément changé	9
1.2. Quatre grandes questions	10
1.3. Un modèle simplifié pour l'analyse des transformations	14
2. Questions de méthode	20
2.1. Oublier l'évaluation « classique »	21
2.2. Analyse cognitive et observations de terrain	30
Partie 2 : Sources historiques et pratiques de la coordination communautaire	33
1. L'articulation entre politiques économiques et politiques sociales dans la SEE, un point majeur	33
1.1. Introduction.....	33
1.2. L'influence scandinave dans la genèse de la SEE	39
1.3. Les traits du modèle suédois et la SEE aujourd'hui	46
1.4. Retour sur le modèle suédois, étude de cas d'histoire économique.....	53
1.5. Conclusions : l'intérêt du modèle suédois pour l'analyse de la SEE ; hypothèses pour une approfondissement.....	71
2. La SEE « en pratique » : ses rapports avec les GOPE et la coordination économique, les débats du comité de l'emploi	74
3. La qualité de l'emploi, une étude thématique	76
3.1. Introduction.....	76
3.2. La catégorie de « qualité de l'emploi » dans la problématique des influences et du fonctionnement de la SEE.....	79
3.3. La construction de la catégorie communautaire de qualité de l'emploi en perspective.....	81
3.4. Argumentaires de la justification de la qualité	88
3.5. Usages, débats, controverses à propos de la qualité de l'emploi dans le cadre de la SEE.....	95
Bibliographie	96
Annexes	101

INTRODUCTION

Nous partons des résultats présentés dans Barbier, Sylla (2001 [cité par la suite comme 2002¹]).

PRINCIPAUX RÉSULTATS PRÉCÉDENTS

Le rapport précédent était construit à partir d'une réflexion nourrie *principalement* par les *représentations des acteurs français*. Il tentait surtout d'apprécier des influences cognitives que la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a eues sur les représentations des acteurs de la politique de l'emploi et du marché du travail en France, tout en les replaçant dans les modifications des systèmes d'action nationaux, montrant que la SEE pouvait, dans de nombreux cas, être une ressource, un « levier » dans l'action de nombreux acteurs.

CONCEPTIONS, REPRÉSENTATIONS DES ACTEURS

La conception française des politiques de l'emploi et du marché du travail a depuis longtemps évolué et n'a pas attendu la SEE pour se transformer.

L'une des influences les plus importantes de la SEE a concerné le discours politique. Elle a favorisé une certaine convergence discursive autour d'un référentiel de politique économique et sociale commun, dont l'une des sources principales réside dans le nouveau référentiel économique dominant, qui a rompu avec l'époque keynésienne. Celui-ci fonctionne comme un code neutre à un double égard. Il est neutre du point de vue des modèles nationaux et, dans sa formulation générale, neutre du point de vue des orientations politiques nationales. Comme nous l'avons montré (Barbier, 2002c), il n'est évidemment pas neutre du point de vue des orientations de politique économique.

La SEE a également favorisé une plus grande transparence, voire une cohérence dans la présentation des politiques et, *potentiellement*, une meilleure articulation entre elles².

SYSTÈME D'ACTEURS

Le « passage par Bruxelles » est devenu un point de référence important pour les acteurs français impliqués dans la SEE. Ceux-ci le perçoivent comme un levier politique.

La SEE a modifié en France la composition du système des acteurs de la politique de l'emploi et du marché du travail avec une plus grande implication des partenaires sociaux, du Service du droit des femmes, voire du ministère de l'Éducation nationale.

Ces principaux résultats sont évidemment uniquement valides *pour la période étudiée* (1998-2001), à défaut d'être revalidés présentement.

Le présent rapport diffère du précédent parce qu'il est centré sur l'étude du *processus de construction au niveau communautaire* d'une SEE. Le champ couvert est par conséquent beaucoup plus large que précédemment, dans la mesure où il concerne les interactions entre les États membres au niveau communautaire. Précédemment, ces interactions étaient envisagées surtout du point de vue

¹ Le rapport original remis à la Dares est daté 2001 (rendu au tournant de l'année) ; son édition, ici citée, est celle des rapports de recherche du CEE (2002, n° 07). Le texte est le même, seule la présentation diffère.

² Voir la remarque (Holcblat, 2002, p. 32) qui présente le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) français comme un « document de synthèse inédit ».

français. Ce rapport a donc une vision plus multilatérale des interactions entre États membres au niveau communautaire.

MÉTHODES

Les entretiens réalisés dans le cadre de ce rapport ont été attentifs à la diversité des nationalités et des institutions communautaires, à la différence de ceux du rapport précédent (voir annexe). Ils prennent leur sens à travers leur insertion dans l'étude approfondie des politiques nationales de l'emploi, conduite par notre programme de recherche depuis 1996.

PLAN

Dans ce rapport, après avoir présenté une approche analytique plus systématique que celle de notre précédent travail, nous focaliserons notre attention sur trois aspects.

La question de la *nature de la SEE* sera évoquée dans la première partie, sous l'angle de sa genèse et de ses sources (I).

La question de *l'équilibre des pouvoirs* au sein de l'espace communautaire délimité par la SEE et la question des problèmes posés par la coordination des politiques de l'emploi seront abordées brièvement dans une deuxième partie de transition (II).

Enfin, *une étude thématique (qualité)* constitue la dernière partie de ce rapport (III).

Le rapport se propose d'établir une grille d'analyse théorique et méthodologique des matériaux rassemblés dans les enquêtes, en les replaçant dans l'analyse de longue durée des politiques de l'emploi en Europe (notre ouvrage de 1998 en présentait une première synthèse, enrichie depuis – voir bibliographie).

Le rapport n'a pas l'ambition de présenter une analyse exhaustive, il se contente souvent de dessiner des pistes d'interprétation³.

Par rapport aux prévisions du cahier des charges initial (voir annexe), le champ du travail s'est nettement déplacé au profit de l'enquête internationale ; les thèmes spécifiques d'enquête prévus en France (prime pour l'emploi, Pare) ont été délaissés au profit du thème de la qualité.

³ Ainsi, par exemple, il ne fait qu'ouvrir une réflexion sur la cohérence (systémique) des arrangements nationaux qui organise les éléments des « *policy mixes* » existant entre politiques sociales et politiques économiques et leur diversité interne.

PARTIE 1

COMPRENDRE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI : UN MODÈLE D'ANALYSE. PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODES

1. PROBLÉMATIQUE

1.1. Un contexte profondément changé

Il y a plus de six ans, à la fin de 1997, ce qu'on appelle la « politique sociale européenne », avec ses contours vagues, a encouru une importante transformation⁴, qui a parfois été interprétée en termes d'*européanisation*⁵. Avec le recul du temps, on comprend qu'un processus s'est cristallisé, qui avait des origines plus lointaines et diverses – sur lesquelles nous reviendrons dans ce rapport.

On ne pouvait certes pas le prédire au moment de l'écriture de notre premier article, en 1997, « À la recherche de la politique européenne de l'emploi » (Barbier, 1998). À cette époque, avec le faible recul dont nous disposions, il apparaissait clairement qu'on ne pouvait se satisfaire d'une analyse de la SEE toute naissante en termes de « politique symbolique » (Barbier, 1998, p. 358). On voyait très bien, dès cette origine, que les enjeux seraient tout particulièrement ceux de la construction de cadres cognitifs communs (*id.*, pp. 370-375). On ne pouvait pas anticiper l'évolution qui allait plus tard relativiser l'antécédent des priorités d'Essen, dont les lignes directrices initiales de la SEE traduisaient une autre formulation (*id.*, pp. 365-367). On ne pouvait non plus prévoir dans quelle mesure la stratégie naissante allait ou non se situer dans la filiation du Livre Blanc de 1993 (Croissance, compétitivité, emploi)⁶. Rien dans le traité ne permettait de prévoir comment la disposition concernant de possibles recommandations à l'issue de l'examen des plans nationaux (article 128, alinéa 4 du traité d'Amsterdam) serait mise en œuvre⁷. Si l'on anticipait que des formes de « *spill over*⁸ » allaient probablement apparaître, la « cristallisation », à Lisbonne, de la « méthode ouverte de coordination » (MOC), sous l'impulsion particulière de Mme M. J. Rodrigues, ministre portugaise de l'Emploi, ne pouvait pas non plus être prévue. Aujourd'hui, cette méthode a été officiellement reconnue comme l'une des options de l'action communautaire, à côté de la classique méthode dite « de la communauté », débouchant sur des règlements et directives (ou la fixation de dispositions minimales), et de la méthode des programmes comme les fonds structurels. Lors de la conven-

⁴ Cela est clairement noté dans le rapport coordonné par G. Esping Andersen et ses collègues pour la présidence belge en 2001 : « The Lisbon summit marked a true watershed in the Europeanisation of employment and social policy » (Esping-Andersen *et al.*, 2001, p. 250, version électronique).

⁵ La question de « l'europanisation » pose des problèmes théoriques, voir point 1.3. ci-après.

⁶ La relecture des trois chapitres sur l'emploi (chapitres 6, 7 et 8), dix ans après, montre que le Livre Blanc, sans les formuler dans les termes d'aujourd'hui, et avec ses inflexions particulières sur tel ou tel thème, comporte principalement des analyses dont la substance est proche de celle qui sous-tend les actuels documents de la SEE, y compris après sa réforme (c'est par exemple le cas de l'analyse de l'incitation à travailler, même si, à l'époque la formule du *make work pay* n'a pas encore cours). À l'inverse, l'une des différences importantes de présentation tient à la question du « plein emploi » qui, à l'époque, n'était pas mentionné. Le Livre Blanc parle au contraire d'un « niveau d'emploi socialement acceptable » [chapitre 7, p. 137 de la version française ; « *a socially acceptable level of employment* » dans la version anglaise].

⁷ Voir dans Barbier, Sylla (2002, p. 55) l'origine des premières recommandations proposées par le commissaire Flynn et la Commission partante en 1999.

⁸ Selon l'expression utilisée en science politique : pour une application aux politiques sociales, voir par exemple Leibfried, Pierson (1998, traduction française, p. 48) : « Le terme de *spill over* décrit ici le processus par lequel l'achèvement du marché unique produit des pressions croissantes sur l'Union pour qu'elle s'imisce dans le champ de l'action sociale ».

tion qui a produit un projet de traité constitutionnel, la « constitutionalisation » de la MOC a même été discutée puis écartée. L'avenir dira si cette disposition sera ou non finalement intégrée dans le document final. Les compétences de l'Union ont, lors du traité de Nice, été par ailleurs étendues dans le domaine social, par la nouvelle rédaction des thèmes pour lesquels l'Union est compétente en matière de coordination (articles 136 et 137 du traité de la Communauté), incluant désormais la « lutte contre l'exclusion sociale » et « la modernisation des systèmes de protection sociale ». Ces dispositions, compte tenu du flou des définitions communautaires des politiques sociales (ou de « la » politique sociale⁹), ouvrent la voie à de nouveaux processus de coordination.

C'est donc dans un contexte complètement différent que se situe l'analyse présente. La SEE ainsi que la procédure des Grandes orientations de politique économique (GOPE) sont cependant restées, au cours de ces premières années, les domaines les plus clairement identifiés et institutionnellement les plus reconnus de l'application de la coordination selon la MOC.

L'introduction, lors du sommet de Lisbonne (en 2000), de l'objectif du plein emploi a également modifié l'importance symbolique des questions d'emploi dans le processus communautaire. La version provisoire de l'article 3 (objectifs de l'Union) du projet de traité constitutionnel en témoigne : « L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et la discrimination et promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les États membres. L'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

1.2. Quatre grandes questions

L'étude du processus de coordination de la SEE pose plusieurs séries de questions générales que le présent rapport se fixe pour objectif d'éclairer :

1 – La *genèse de la stratégie*, sous l'aspect de ses objectifs, présentés sous forme de thèmes et exprimés en des catégories communautaires formulées dans un langage commun qui, bien que trouvant toujours son expression en anglais, n'est pas l'anglais britannique, mais plutôt un anglais international spécifique¹⁰.

Il s'agit ici d'analyser les sources intellectuelles de la SEE (politiques, cognitives, scientifiques) en repérant quelques points clés de leur introduction historique et des influences importantes, qui peuvent être attribuées à des traditions de certains États membres, à des institutions particulières, voire à des personnes (« entrepreneurs politiques »).

⁹ Le « social communautaire » est à la fois moins institutionnalisé, plus éclaté et hétéroclite qu'au niveau national. Il se disperse entre les domaines de l'emploi, de la formation, mais aussi les politiques régionales, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, etc., comme on peut en juger par le contenu de « l'agenda social » adopté à Nice (décembre 2000). Ce dernier actualise et étend les domaines de l'ancien « Programme d'action sociale 1998-2000 », qui incluait les lignes directrices pour l'emploi, la réforme du FSE, le travail non déclaré, la libre circulation des travailleurs, la dimension sociale de la société de l'information, l'action contre le racisme, la démographie, etc. La plus récente définition est donnée dans la communication de la Commission sur la qualité, en 2001 (Commission, 2001).

¹⁰ De très nombreux exemples de cette formation constante d'un anglais communautaire différent de l'anglais britannique (et américain) peuvent être repérés. À titre d'exemple, on peut citer le déplacement de sens que connaît la notion de « *professional* » qui tend à prendre le sens des équivalents français et allemand de « professionnel ». On notera également l'apparition de l'usage de la notion de « *precarious* » à propos de l'emploi dans la communication de la Commission sur la qualité en décembre 2003, alors que l'usage britannique de la notion est globalement absent (voir sur ce point pour une première approche, Barbier, Lindley, 2002).

2 – Avant tout, la SEE constitue *un discours politique* tissé de représentations, que nous avons, en 2001, commencé d’analyser en interrogeant des hauts responsables français directement impliqués dans le processus de la SEE et les institutions communautaires. Explorer plus profondément la genèse de ces thèmes et catégories, de ce langage, doit conduire à en mieux comprendre la complexité et le rôle. Il faut comprendre comment les différents acteurs et les différents États membres contribuent à la formation de ce discours, se l’approprient et l’utilisent. Notre première constatation de l’existence de ce que nous avons appelé un « langage commun », dépolitisé, à « vocation de code doublement neutre » (Barbier, Sylla, 2002, p. 73) ne saurait suffire¹¹. Nous essaierons dans le présent rapport de mieux comprendre la nature de ce discours (voir le point 1. de la deuxième partie).

En particulier, il s’agit de se poser la question du (des ?) « paradigme (s) » ou du (des ?) « référentiels » qui sous-tend (ent) la SEE. Quelle est la vision du marché du travail et des politiques du marché du travail (ou de l’emploi) qui « informe » la SEE ? Comment s’y articulent politique économique et politique sociale ? Quelles en sont les inspirations majeures, à la fois dans les orientations de politique économique, mais aussi dans des sources politiques plus générales ? Kerstin Jacobsson (2003, p. 30), a cru voir dans la SEE, et, plus largement, dans ce qu’il est convenu d’appeler la « stratégie de Lisbonne », une « idéologie » qui constitue « une ‘troisième voie’ de compromis entre une orientation économique néo-libérale et des politiques du marché du travail social-démocrates ». À partir de notre matériau empirique, peut-on lui donner raison sur ce point ?

Nous notons que ce point faisait l’objet d’appréciations très différentes (Barbier, Sylla, 2002, p. 67 et suivantes) : notre matériau permet d’éclairer de façon empirique ce débat qui reste souvent peu étayé concrètement, car considéré dans une perspective trop cavalière¹².

3 – Il faut ensuite analyser plus précisément *les activités sociales* qui constituent la coordination communautaire : comment les décisions sont-elles prises ? Comment fonctionne la méthode ouverte de coordination ? Quels sont les rôles des diverses institutions et acteurs concernés par elle ?

Dans une première approche, nous avons proposé un cadre schématique de repérage des activités (Barbier, 2002c, pp. 16-17) :

« [La SEE] peut s’analyser comme un ensemble d’activités fondées sur un contenu réglementaire (les dispositions du traité obligatoires pour tous les membres, en l’occurrence son titre VIII) et un cadre cognitif (une série d’objectifs organisés en quatre « piliers », eux-mêmes déclinés en « lignes directrices » des PNAE). Sous la coordination des services de la Commission, les activités communautaire et nationales ont été progressivement « routinisées » (productions de rapports, rédaction et négociation des contenus des objectifs, rapport annuel, établissement et suivi d’indicateurs, rédaction de recommandations, gestion des interactions de la SEE communautaire avec les autres politiques communautaires, négociation et rédaction des textes de la Commission, etc.) [...] Aux activités de la Commission et des administrations nationales, il faut aussi ajouter celle des instances de l’Union (Conseils européens, Conseil de l’Union dans ses différentes formations, Comités divers comme le Comité de l’emploi et le Comité de politique économique, Parlement européen, représentation des partenaires sociaux, etc.). L’introduction de la SEE ne s’est accompagnée d’aucune modification importante de moyens communautaires¹³ : le budget correspondant à ces activités fait partie du fonctionnement des services, dont une partie est sous-traitée à des consultants (rapports, gestion

¹¹ Certains auteurs en science politique présentent les MOC comme autant de « discours de légitimation » (voir Radaelli, 2003, p. 17).

¹² C’est le cas, par exemple, nous semble-t-il, de la communication de B. Palier (2003) à la conférence ESPANET (p. 2, version électronique), quand il écrit, notamment : “Economic policies are now decided at the European level when social policies are still – formally – decided at the national one (...). The overall meaning of the various European strategies in social spheres (...) is to render national social policies more compatible with the economic policies (single market and currency) that are now decided at the European level”.

¹³ L’introduction, ultérieure, de la coordination de la SEE avec la politique du Fonds social européen (FSE) (objectif 3) n’a pas modifié les montants alloués, mais seulement leur orientation expresse.

de séminaires, rencontres visant à échanger les « bonnes pratiques » et à établir des « *peer reviews* »). Dans ce processus, la Commission poursuit ses intérêts stratégiques propres ».

Nous avons insisté, dans le même texte, sur le fait que : « De leur côté, les politiques nationales restent des agrégats de programmes, plus ou moins clairement séparés d'autres politiques sociales (par exemple l'insertion et les politiques de l'emploi en France, au Royaume-Uni les *New Deals* et la politique de l'*inclusion*, du *welfare*, etc.). Elles mobilisent les fonds et les acteurs de leur mise en œuvre ; elles donnent lieu à des dispositions législatives décidées par les gouvernements et débattues devant les parlements ; elles portent, pour leur grande majorité, d'importants enjeux électoraux. Elles touchent les « bénéficiaires » de leur ressort. Elles sont présentes dans la communication politique des gouvernements » (*ibid.*).

Si les activités précises ont évolué, leur structuration de base reste la même.

Les entretiens menés pour l'écriture de ce rapport (voir annexe pour leur liste) nous permettent désormais de décrire beaucoup plus précisément ce que nous n'avions, en 2001, fait qu'explorer (Barbier, Sylla, 2002, section 2 du chapitre 3), en particulier sous l'angle des rapports qui existent entre les différents services internes à la Commission, mais aussi sous l'angle du fonctionnement interne du Comité de l'emploi. La nature *intergouvernementale* de la MOC sera ainsi éclairée.

4 – La dernière question a trait aux *interactions entre le niveau communautaire et les niveaux nationaux*. Ces interactions donnent lieu à des influences, que, dans notre travail de 2001, nous avons clairement refusé de penser selon un modèle « d'influence de la SEE sur le niveau national » (Barbier, Sylla, 2002, p. 50 et suivantes et 91-92), hypothèse que nous avons eu tendance, depuis l'origine de notre recherche, à considérer comme trop « simpliste » (Barbier, 2002c, p. 17)¹⁴.

De ce point de vue, nous différons de nombreux travaux privilégiant l'entrée par la recherche d'une influence *substantielle* directe de la SEE sur les politiques nationales. Dans ces travaux, les mécanismes et la nature de l'influence substantielle ne sont pas étayés sur d'amples matériaux empiriques à propos des programmes coordonnés et se limitent souvent à l'étude de l'évolution et des contenus des textes¹⁵.

Une telle influence substantielle est bien évidemment recherchée, en tant qu'objectif explicite, par les acteurs de la Commission européenne¹⁶ et par de nombreux acteurs impliqués normativement en faveur de la SEE. Mais, d'un point de vue de recherche, il nous semble qu'une distance nette doit être prise avec le point de vue des acteurs.

De façon symétrique, les adversaires de la SEE et des différentes MOC ont tendance aussi à voir dans leurs effets des influences substantielles, négatives dans ce second cas¹⁷. Dans d'autres cas encore (Radaelli, 2003, p. 20 ssq.), il est considéré comme acquis que le « *master discourse* » que représente la « compétitivité » devrait inévitablement entrer en contradiction, à mesure du succès de

¹⁴ Nous le précisons : une part de la littérature sur l'*européanisation*, comme l'illustre G. Falkner (2003, p. 1) à propos de la transposition des directives en droit interne, a tendance à étudier "the reactions in domestic systems to top-down influences from the EU level".

¹⁵ Voir ainsi J. Goetschy (1999, p. 134) : "The EU employment guidelines will induce a gradual Europeanization of certain elements in national employment policies (...)". C'est aussi, nous semble-t-il, le point de vue adopté par Goetschy (2003, p. 70 ssq.) quand elle envisage les « *strengths and weaknesses of the EES* ». J. Zeitlin et Trubek (2003, p. 8 ssq) adoptent un point de vue analogue, quand ils se posent la question de « *the impact of the EES on Member state policy* » et qu'ils reprennent, par exemple, les conclusions des « rapports d'évaluation » des Etats membres, dont celui de la France [qui se posent évidemment cette question dans le cadre restreint de sa formulation par la Commission européenne, dans les directives qu'elle a diffusées pour la mise en œuvre de l'évaluation à cinq ans de la SEE]. L'approche en termes d'influence *substantielle* du niveau communautaire sur le niveau national est structurellement « naturelle » du point de vue de la Commission.

¹⁶ C'est le cas, par exemple, de Allan Larsson. Dans les nombreux textes qu'il a écrits après son passage comme directeur général de la DG Emploi (1995-2000). Voir Larsson (2002, p. 10, p. 14).

¹⁷ C'est le cas, par exemple, du texte de Chalmers et Lodge (2003), qui voient dans la MOC à la fois un danger pour la méthode communautaire traditionnelle de la réglementation et une absence d'effectivité : "If the effect of the OMC was not completely futile, then its effects were likely to jeopardise existing achievements of the CCM (the recognition of individual rights) while also potentially triggering effects and outcomes that achieved the opposite from initial OMC intentions." (2003 p. 18)

la SEE, avec les éléments de la politique sociale. Ce point mérite une discussion plus approfondie, à la lumière des évolutions qu'on a pu observer dans la mise en œuvre de la SEE, en particulier à l'occasion des débats sur la qualité : on peut se demander si, au fur et à mesure de l'approfondissement de la SEE et de l'extension de ses influences (aussi bien cognitives que dans la transformation des ressources des acteurs), des conflits axiologiques croissants ne sont pas inévitables. Nous avons formulé cette hypothèse – sur laquelle nous reviendrons – dans un texte de 2000 (Barbier, 2000, pp. 208-210). Autre chose est cependant de penser que, dans ce cas, le résultat serait d'ores et déjà acquis sous la forme d'un arbitrage programmé en défaveur des dispositions sociales¹⁸.

Il est avéré, en tous les cas, que la pratique de la SEE, comme ses textes, sont conçus dans le souci d'écartier ces conflits de valeur. Si la SEE, globalement, a réussi à « maintenir » cette question hors sujet, en présentant les questions sous leur angle « technique », il n'est pas sûr que cette réussite se poursuivra. Il n'y a, au demeurant, pas de domaine communautaire qui soit exempt de cette contradiction, comme il a été montré y compris dans le cas de la Banque centrale européenne-BCE (Jabko, 2001, p. 928).

Au stade de cette présentation des questionnements, nous rappelons simplement que, dans notre premier rapport, qui a servi à l'évaluation du ministère du Travail français¹⁹, nous avons expressément rejeté la perspective de procéder à une quelconque « évaluation », compte tenu des méthodes employées (voir la section ici consacrée à la méthode et les réflexions consacrées à la question de l'évaluation).

Dans un travail à paraître (Barbier, 2004), nous avons été plus loin, en indiquant qu'il fallait renoncer à une perspective classique d'évaluation si l'on cherchait à interpréter « ce que change » la SEE (et plus largement les diverses MOC), dans le système complexe des acteurs et des politiques, nationales et communautaire.

Il faut revenir sur cette question ici et justifier, notamment du point de vue de la méthode, pourquoi l'on privilégie la compréhension par les explications des acteurs. Le repérage de changements d'ordre cognitif chez les acteurs n'est cependant acceptable que dans le cas où on présente les conditions méthodologiques qui s'imposent pour leur interprétation rigoureuse.

Plus largement, le présent rapport fera aussi allusion à la question de la « convergence » des politiques de l'emploi, ce qui supposera de distinguer plusieurs types possibles de « convergence²⁰ ». La définition formelle de la SEE, [non pas dans les articles du traité d'Amsterdam²¹, mais dans les documents ultérieurs publiés par la Commission ou dans les documents émanant du Conseil européen ou du Conseil de l'Union] a inclus la formule selon laquelle les États membres visent des « objectifs communs ». Le point 37 des conclusions du sommet du Conseil européen de Lisbonne (conclusions de la présidence) indique expressément que la MOC est conçue pour « parvenir à une meilleure convergence vers les objectifs européens²² ».

¹⁸ Il semble que ce soit l'hypothèse principale de Raveaud (2003).

¹⁹ Bien qu'il ne soit pas cité expressément, sauf erreur de notre part, ni dans le document français envoyé à la Commission (voir http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm) ni dans la version un peu différente publiée par la Dares, sous le nom de son auteur, N. Holclat (2002).

²⁰ Pour une première approche qui reste à approfondir, voir la distinction entre la convergence des « *rules, procedures* » et celle des « *substantive outcomes* » chez Börzel et Risse (2000).

²¹ Le traité prévoit que la stratégie coordonnée est liée au fait que les États membres considèrent les questions de l'emploi comme « d'intérêt commun » et il renvoie (articles 126 et 127) aux objectifs généraux de l'Union et de la Communauté, en particulier, expressément le « niveau d'emploi élevé ». Il serait probablement inutile de se poser la question de la compatibilité juridique entre le niveau élevé de l'article 126 et l'objectif du plein emploi décidé à Lisbonne et inclu dans les trois grands objectifs qui commandent les lignes directrices de 2003.

²² Voir le texte anglais : “a new open method of coordination as the means of spreading best practice and achieving greater convergence towards the main EU goals”.

Cette notion d'objectifs communs est abordée souvent par les acteurs de la Commission²³. Les inventeurs de la MOC elle-même, sous la direction de M. J. Rodrigues, ont explicitement indiqué les buts qu'ils visaient : "The open method of co-ordination can foster convergence on common interest and on some agreed priorities, while respecting national and regional diversities." (note de la présidence portugaise du 13.06.2000, citée in Larsson, 2002, p. 18) Radaelli a fait remarquer que la convergence étant affirmée, cela n'entraîne pas cependant que le contenu des « *common goals* » soit clairement défini (2003, pp. 14-15). Nous remarquons dans notre rapport précédent (Barbier, Sylla, 2001, pp. 73-75 ; Barbier, 2002c) qu'une des conditions du succès procédural de la SEE paraissait précisément tenir dans le fait qu'elle était justement capable de s'organiser autour d'objectifs flous²⁴.

Plusieurs auteurs considèrent comme acquis le fait que des « objectifs communs » ou des « *outcomes* » doivent être atteints. Mais que sont ces « *outcomes* » ? À cet égard, il faudra revenir sur une typologie des transformations possibles associées à la mise en œuvre de la SEE, qui permette de séparer des « effets » de type *substantiel* « d'effets » *procéduraux* (Barbier, 2004 ; Barbier, 2002c, p. 21 ssq.)

I.3. Un modèle simplifié pour l'analyse des transformations

Notre modèle d'analyse peut se résumer ainsi, en cinq étapes :

1 – De nouvelles dispositions juridiques communautaires – le titre VIII du traité dit d'Amsterdam, au premier plan – ont à la fois (i) entraîné la création de nouvelles activités administratives et politiques communes aux États membres, et (ii) modifié les activités administratives et politiques liées aux politiques nationales de l'emploi, et, plus largement, au vaste domaine des politiques sociales²⁵. Nous ne nous interrogeons pas ici de façon approfondie sur les raisons qui ont présidé à l'innovation juridique du traité d'Amsterdam²⁶ : nous explorons seulement quelques éléments de la genèse de la SEE.

2 – Ces activités doivent être analysées plus systématiquement que selon la liste présentée au point 1-2 ; certaines sont de niveau communautaire, d'autres de niveau national.

3 – À l'occasion de ces activités (nouvelles ou modifiées), plusieurs conséquences ont pu être observées, dans nos enquêtes ; elles sont également notées par les chercheurs qui ont travaillé de façon empirique sur la SEE dans divers pays :

Une première série de transformations est principalement située *au niveau communautaire*. On peut y ranger (i) la naissance et l'usage d'un discours/langage de la SEE ; (ii) la construction d'un agenda communautaire qui, potentiellement, modifie les agendas politiques nationaux ; (iii) les effets de « socialisation » des élites nationales qui participent directement à la construction de la SEE, dans les arènes et forums divers²⁷ de niveau communautaire. La modalité principale de ces transformations repose sur des *interactions* entre acteurs pertinents des différents niveaux (communautaire et nationaux). Ces interactions donnent lieu, mais pas toujours, à des *décisions* collectives qui se traduisent par des *textes* de caractère non strictement réglementaire. La participation à ces décisions varie selon les types d'acteurs : certains sont consultés et expriment des préférences, d'autres participent plus directement à des étapes décisionnelles.

²³ Voir, par exemple, Larsson (2002, p. 9), qui distingue l'emploi des autres critères de convergence. "Employment could not be reduced to a convergence criterion. Instead it would have to be an overarching objective for economic policy".

²⁴ On peut penser ici à la notion proposée par B. Jobert, « d'idéologie molle » (1992, pp. 223-224) ; voir sur ce point Barbier (2002c, p. 22).

²⁵ Cette modification, plus large, est liée à l'extension de la méthode ouverte de coordination, qui n'est pas traitée directement ici.

²⁶ Il faut renvoyer ici à des travaux plus généraux qui expliquent le rôle des États membres, la formulation des intérêts et des préférences, le rôle des élites européennes, etc.

²⁷ Nous incluons ici tant les comités divers que la Commission, les organisations des partenaires sociaux, etc.

Une seconde série de *transformations* peut être appréhendée en tant qu'*effets*²⁸ des nouvelles activités, repérables au plan national dans les États membres. Très globalement, ces effets peuvent être considérés comme des modifications de la « gouvernance » de l'emploi (et, plus largement des politiques sociales). Plusieurs réflexions d'ordre général peuvent être proposées à ce propos : on peut, par exemple, s'interroger sur la nature de ce changement de « gouvernance²⁹ » : nous n'aborderons pas directement cette question dans ce rapport. On peut aussi interpréter les changements en cours comme conduisant à une « européanisation » des politiques ou des systèmes politiques, voire des communautés politiques nationales. On peut également poser la question en termes de « convergence » : ces deux derniers points seront abordés ici, sans toutefois la prétention d'en épuiser l'interprétation.

Nous partirons de l'hypothèse que les transformations peuvent être classées en deux catégories, *procédurales* ou *substantielles*, et nous testerons la validité de cette distinction³⁰ sur les éléments empiriques rassemblés au cours de notre enquête.

4 – Il convient pour cela d'établir une *typologie des transformations* liées aux nouvelles activités et à celles qu'elles transforment. Pour chacune des transformations, il faut également préciser au mieux quels sont les *mécanismes* qui les produisent. Enfin, il est nécessaire de préciser, éventuellement en les adaptant à chaque type, les *méthodes* qui permettent d'objectiver ces transformations.

- Les transformations que nous repérons sont envisagées pour l'essentiel en tant que *transformations réelles*, observables par les méthodes en question. Elles comportent aussi une dimension de « transformations potentielles » dans certains cas, mais, contrairement à une littérature abondante, on ne saurait se limiter à des transformations « théoriques » (nous rejoignons ici Radaelli [2003]).

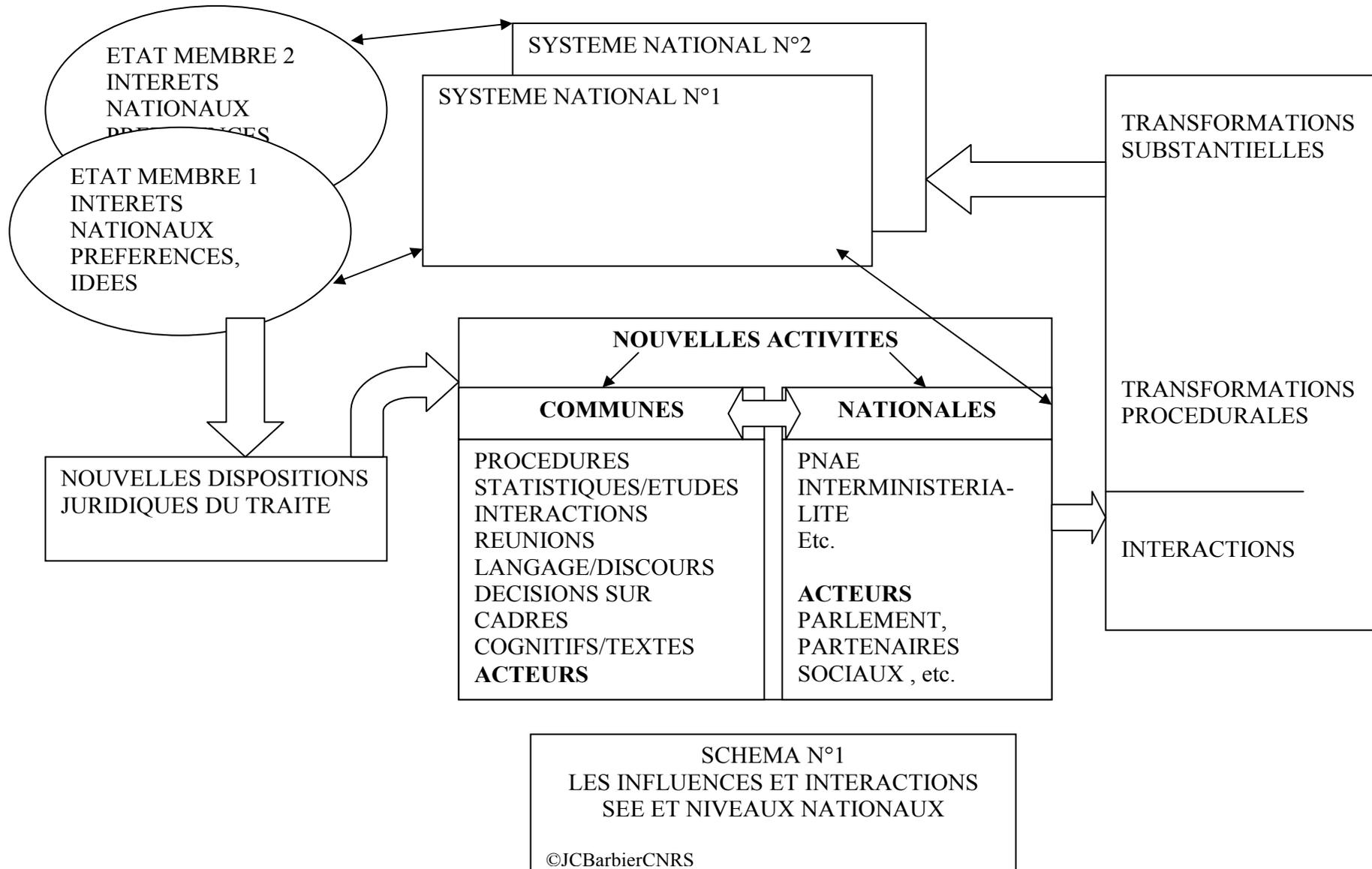
Il doit alors être possible, une fois les transformations et les mécanismes identifiés, de conclure plus précisément à l'influence de l'ensemble du processus sur les systèmes nationaux de valeurs, les politiques, les discours, etc.

Ce système d'hypothèses peut être résumé par le schéma ci-après.

²⁸ La notion d'*effet* suppose qu'on soit en mesure d'apporter une explication causale, donc de proposer une modélisation et un mécanisme de causalité qui peuvent être vérifiés. Nous préférons la notion de « transformations » : les transformations observées ne sont pas, automatiquement, causalement reliées aux activités construites et modifiées à l'occasion de la SEE. Ainsi, nous avons montré que l'installation d'un référentiel économique orthodoxe des politiques économiques et de l'emploi s'est faite pour d'autres raisons que l'invention de la SEE (Barbier, Sylla, 2002, p. 71). De la même façon, nous avons montré que les changements introduits à l'ANPE, à l'occasion de la mise en œuvre de la SEE, à partir de 1997, s'expliquent de façon complexe par une rencontre d'opportunité entre la stratégie de l'ANPE et du ministère du Travail, d'une part, et les ressources offertes par la SEE (*Ibid.*, pp. 80-81). Ainsi, l'hypothèse d'une influence « britannique » sur le service public de l'emploi français est infirmée dans ce cas précis, contrairement à ce qu'en pensent d'autres auteurs. D'autre part, il est dénué de sens d'attribuer seulement l'introduction du Pare en France à la SEE, comme le fait justement remarquer pour sa part Palier (2003, p. 16).

²⁹ Il y a ainsi un débat (pour l'instant spéculatif) chez les chercheurs sur la question de l'existence ou non d'une forme plus « délibérative » de gouvernance (Jacobsson, Vifell, 2003), qui se différencierait d'une gouvernance de type « intergouvernementale » ou fédérale.

³⁰ Voir la distinction précédemment évoquée de Börzel et Risse (2000).



Développements du modèle et résultats précédents

La première hypothèse de notre travail tient donc dans le fait que la création de nouvelles dispositions communautaires (traité d'Amsterdam) s'est accompagnée de la naissance de nouvelles activités, qui se sont, par la suite, routinisées. La structuration de ces activités n'a pas été remise en cause par la réforme intervenue en 2002-2003, même si les rythmes annuels ont été revus et la coordination de la SEE avec la procédure des GOPE a été modifiée (*streamlining*). À elle seule, l'apparition de ces nouvelles activités constitue une modification importante. Elle entraîne de nombreuses conséquences, dont certaines ont été identifiées dans notre précédent rapport. Parmi les plus importantes : les acteurs directement impliqués dans les activités sont soumis à des effets de socialisation ; ils échangent des informations, rédigent et discutent des rapports, prennent des décisions qui sont formalisées par la formation « Emploi-Affaires sociales » du Conseil de l'Union ; les États membres prennent l'habitude de présenter aux autres États leurs politiques de l'emploi dans des formes qui sont décidées en commun par les membres du comité de l'emploi, auquel participe bien sûr la Commission, qui en assure le secrétariat.

Nous avons établi, dans le premier rapport, que la poursuite de ces activités donne lieu, chez les acteurs directement concernés, à la construction d'un « code » commun. Ce constat est confirmé par nombre de nos collègues étrangers (par exemple, K. Jacobsson, 2003).

Nous n'avons pas formellement établi quelle était la diffusion de ce *code commun* en France, au delà du petit cercle de l'élite directement impliqué dans la SEE. Les entretiens réalisés pour cette deuxième étape nous laissent penser que la diffusion du langage commun reste encore très limitée, mais il s'agit d'une hypothèse qui demanderait à être vérifiée de façon plus méthodique. Par exemple, il faudrait particulièrement poser la question de la diffusion possible d'une « culture SEE », pour parler vite, à la direction générale et dans le réseau de l'ANPE.

Dans la stricte mesure où on se limite aux élites impliquées dans la décision, la formulation, ou la participation aux consultations, de la SEE, il est également établi, par notre rapport de 2001 (mais confirmé par les présents entretiens, et également confirmé par la littérature – cf. bibliographie – de ceux qui ont enquêté sur d'autres pays ou au niveau communautaire), que le mode de « gouvernance » des politiques de l'emploi en France et dans les États membres en est affecté. La direction dans laquelle il l'est reste peu claire et les avis forts partagés à ce propos.

La transformation de l'agenda communautaire est établie. En revanche, les conséquences de cette transformation, autres que procédurales, sont à explorer (voir Larsson, 2002, p 13).

Les systèmes d'acteurs pertinents sont modifiés : pour le cas français, la participation accrue des partenaires sociaux est clairement établie, même par ceux qui y voient un caractère formel³¹, et les entretiens réalisés pour ce rapport le confirment à nouveau³², avec des tonalités différentes s'entend, selon les organisations et, de façon peut-être plus surprenante, selon les individus³³. Nous avons vérifié au niveau communautaire que les représentants des partenaires sociaux sont eux aussi impliqués dans la SEE³⁴.

Sur le plan national, le principe de l'utilisation de la SEE comme un levier, une ressource, est également établi de façon rigoureuse.

Les travaux comparatifs nombreux de recherche sur les politiques de l'emploi et les systèmes de protection sociale que nous avons menés dans les années 2001-2003, postérieurement et concurremment,

³¹ cf. l'analyse de Raveaud (2003).

³² Entretiens en 2003 : CFDT, CGT, Médef.

³³ Dans une organisation de partenaires sociaux, on observe une implication personnelle très différente de deux personnes interrogées.

³⁴ Entretiens auprès d'interlocuteurs de la CES (Confédération européenne des syndicats) et de l'Unice (Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe).

remment à notre rapport de 2001 ont ajouté une hypothèse forte, largement confirmée déjà, à propos de l'absence d'effets de convergence clairement imputables à la mise en œuvre de la SEE en matière de contenu substantiel des politiques. C'est particulièrement le cas pour les politiques dites d'« activation », à propos desquelles nous avons rassemblé d'amples éléments empiriques (Barbier, 2002a pour leur synthèse).

Précisions sur la typologie des transformations

Certaines des transformations s'appliquent – ce sont elles que nous avons principalement en vue ici – aux politiques et aux systèmes de protection sociale. Cependant, elles affectent aussi les fonctionnements des communautés politiques (*polities*) et la politique (*politics*) dans les États membres, ce que nous n'abordons pas ici.

Si l'on met à part, comme il est fait dans le schéma 2, les transformations liées aux interactions du niveau communautaire, transformations procédurales et substantielles appartiennent au niveau national.

La séparation entre transformations « substantielles » et « procédurales » demande à être élaborée plus précisément. Elle est utilisée ici à titre exploratoire. L'analyse du type [1], qui concerne le discours politique, nous semble particulièrement délicate et nous n'aurons pas le temps dans ce rapport de l'approfondir.

Ainsi, il est certain que si des « *shared beliefs* », c'est-à-dire des conceptions communes s'installent, qui remplacent ou modifient des croyances précédentes, on peut parler de transformation de la *substance* des conceptions. Or, on peut aussi observer un usage du discours « européanisé », comme nous l'avons noté (Barbier, Sylla, 2002), qui reste un pur code, superficiel : dans ce cas, l'installation du code nouveau relève uniquement d'une transformation procédurale, tant qu'il ne modifie pas la substance des conceptions. Pour ne prendre qu'un exemple, la rubrique « *make work pay* » (rendre le travail rémunérateur), si elle s'installe comme *code* international pour regrouper plusieurs types de réformes, relève d'abord d'un stade procédural. La transformation *substantielle* aurait lieu dans le cas où les croyances convergent quant au contenu des mécanismes qu'il convient de promouvoir, contenu à la fois technique (« ce qui marche »), mais aussi normatif et politique.

Quoiqu'il en soit, il nous semble que c'est la hiérarchie des trois sous-catégories de transformations³⁵ qualifiées ici de « substantielles » qui paraît le mieux assurée :

- alors que la première catégorie [1] n'implique que des transformations de représentations et de discours et se traduit par des mécanismes de socialisation, l'adoption d'un langage commun, voire d'une « position commune des problèmes », les deux autres catégories de transformations supposent des modifications plus significatives ;
- la seconde catégorie [2], classée ici parmi les transformations substantielles, suppose des modifications concrètes de l'organisation des politiques, de leurs principes, voire l'adoption de programmes imités ou communs et s'accompagne de la modification des systèmes d'acteurs concernés ;
- quant à la troisième catégorie des transformations [3], c'est celle qui entraîne les modifications les plus importantes, concernant non seulement les principes et les types de programmes, mais leurs résultats, et, plus largement encore, la modification des systèmes d'ensemble de protection sociale, jusqu'à l'éventuelle adoption (ou la contribution à) d'un « modèle social européen » *commun*.

³⁵ Il est possible de faire un rapprochement entre ces trois types de transformations et la tripartition proposée par P.A. Hall (1993, changements de premier, second et troisième ordre) ou celle proposée par Sylvestre (1986).

Schéma 2 : Typologie des transformations (politiques publiques)

Transformations	Types	Mécanismes	Méthodes d'observation	
Interactions (niveau communautaire)	<ul style="list-style-type: none"> - Construction d'un discours commun - Établissement d'un agenda + décisions communautaires - Socialisation des élites nationales et communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Produit des activités et interactions communes 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de discours comparé (axe national historique ; axe international) - Identification des traits communs de socialisation 	
Procédurales (national)	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des nouvelles procédures 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à activités nouvelles - Intégration des activités dans l'agenda national 	<ul style="list-style-type: none"> - Observation des procédures et activités 	
Substantielles (national)	type [1]	<ul style="list-style-type: none"> - Transformation des représentations et des discours nationaux : apprentissage, imitation, adaptation, « <i>shared beliefs</i> » (niveau très général), etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Socialisation, langage commun, position commune des problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse du discours et des représentations des acteurs, par entretiens comparatifs [confrontation du discours aux référents nationaux]
	type [2]	<ul style="list-style-type: none"> - Transformations organisationnelles - Adoption de principes communs - Imitation de programmes - Modification des systèmes d'acteurs concernés 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de méthodes nouvelles - Adoption de principes modifiés - Imitation - Changements des acteurs, de leurs rôles respectifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Observation des méthodes - Repérage des principes communs - Identification des programmes - Identification des acteurs et rôles
	type [3]	<ul style="list-style-type: none"> - Programmes convergents - Modifications des cohérences, résultats sociétaux - Structure des systèmes de protection sociale - Substance d'un modèle social européen 	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats identiques - Évolution des traits systémiques - Émergence traits convergents 	<ul style="list-style-type: none"> - Repérage des résultats des programmes - Analyse dynamique comparée des cohérences, - Analyse dynamique comparée des systèmes - Identification de traits communs substantiels

©JCBarbierCNRS

L'objectivation de chaque type de transformation suppose des méthodes adaptées et des repères comparatifs nationaux et historiques. Alors que l'analyse des discours, confrontée à celle des discours nationaux, semble suffisante pour en inférer l'existence des interactions de niveau commu-

nautaire et celle des transformations nationales du type [1], l'observation précise des « terrains » nationaux est indispensable pour repérer les autres types de transformations substantielles (nous revenons sur ce point dans les développements suivants à propos des méthodes).

Notre approche précédente (Barbier, Sylla, 2002) nous a permis d'analyser, pour l'essentiel, les transformations reliées aux interactions et aux nouvelles procédures ainsi que les transformations des représentations et des discours (type [1] ici). L'observation des transformations des systèmes d'acteurs par la modification des ressources a également été observée (c'est l'un des cas du type [2], au vrai le seul, qui ait fait l'objet du rassemblement de données empiriques dans beaucoup d'États membres – cf. par exemple, le domaine de l'intervention des partenaires sociaux et celui des acteurs spécialisés dans la question de l'égalité hommes-femmes).

Compte tenu de la littérature consultée pour la rédaction de ce rapport, il ne nous semble pas qu'à l'occasion des recherches existantes, la question des transformations de type [3] ait été abordée autrement qu'à titre d'hypothèse (ou de potentialité). Nous avons par ailleurs montré (Barbier, 2002c) que les systèmes de normes et de valeurs nationaux, dans leur diversité, peuvent s'articuler, en gardant leur particularité, avec les systèmes de normes et de valeurs de la SEE.

La question de la « convergence » peut être posée à tous ces niveaux différents.

2. QUESTIONS DE MÉTHODE

Une revue de la littérature consacrée à la SEE et aux diverses MOC montre que la question des méthodes permettant d'objectiver les transformations qui accompagnent la mise en œuvre de ces processus communautaires est souvent posée. Selon un sentiment très répandu, les analyses produites jusqu'à présent souffriraient de leur faible crédibilité méthodologique, seraient plus normatives ou prospectives qu'analytiques et ne seraient pas fondées sur l'observation méthodique de transformations réelles et de leur attribution causale aux processus communautaires.

Nous partageons le souci de ces travaux critiques ainsi qu'une grande part du constat. Notre premier rapport (Barbier, Sylla, 2002, ch. 1 et pp. 67-78) soulignait précisément les limites de l'exercice et les choix méthodologiques que nous avons faits. Nous entendons ici aller évidemment plus loin (cf. schéma 2, typologie des effets).

Ces interrogations rencontrent par ailleurs des préoccupations méthodologiques plus générales, s'agissant de l'analyse cognitive des politiques publiques (II-2).

Tout d'abord, *l'approche de l'évaluation* des politiques et programmes publics doit être examinée ici sous l'angle de son *éventuelle capacité* à produire des informations rigoureuses sur les causalités et influences.

Sur ce dernier point, nous avons écrit : « Mesurer l'influence de la SEE sur les politiques nationales, dans un cadre instrumental ordinaire d'évaluation, est donc un projet voué à l'échec, comme la Commission a été obligée de le reconnaître implicitement en publiant sa communication sur l'évaluation en été 2002 » (Barbier, 2002c, p. 17).

La communication de la Commission sur l'évaluation des premières années nous paraît en effet aller dans ce sens, nous allons y revenir. Nous avons, nous-mêmes, insisté dans notre premier rapport (Barbier, Sylla, 2002, pp. 82-84) sur le fait que le recours à l'évaluation, dans le cadre français du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE), restait en décalage par rapport à la pratique française d'évaluation dans le domaine des politiques de l'emploi.

Il faut revenir plus en détail, du point de vue de la méthode, sur ce qu'on peut considérer comme ce « décalage » entre *évaluation* et *appréciation de la SEE*. Ce point a également des conséquences quant à la « substance » de la MOC elle-même, puisqu'aussi bien la définition « théorique » de la

MOC en général comprend une étape ou des séquences d'évaluation, dans toutes les définitions qui en sont en général avancées.

Au fond, il y a deux questions méthodologiques essentielles ici : la première concerne la possibilité même d'organiser une évaluation de la stratégie, selon les méthodes classiques de l'évaluation de politiques et programmes³⁶ ; la seconde concerne la façon de traiter l'analyse cognitive des discours des acteurs.

2.1. Oublier l'évaluation « classique » ?

2.1.1. La méthode ouverte de coordination, dont la SEE, comporte en sa définition formelle une étape d'évaluation

Le traité (titre VIII) ne comporte pas de référence à la méthode ouverte de coordination, dont la formalisation explicite a eu lieu postérieurement ; il ne mentionne pas non plus la notion d'« évaluation ». Aux articles 128 à 130, on trouve les mots : *examine* (le Conseil examine la situation de l'emploi) ; *rapport annuel sur les principales mesures* (rapport des États membres) ; *examen de la mise en œuvre des politiques des États membres* (par le Comité de l'emploi et le Conseil). Il n'y a qu'en matière « d'expériences » que le mot est prononcé : [le Conseil, statuant] (...) « ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes ».

Dans la note du 13.06.2000, distribuée par la présidence au sommet de Lisbonne (Larsson, 2002, p. 19), qui donne l'interprétation fondatrice de la MOC, la référence à l'évaluation est présente ; il y est indiqué que le « *benchmarking* » est la technique de référence, mais que « *monitoring and evaluation should mainly focus on progressions or relative achievements* », de même que « *monitoring and evaluation should take the national context into account in a systematic approach* ». Dans les conclusions de la présidence³⁷ de ce sommet, au point 28, on lit : « L'évaluation à mi-parcours devrait donner un nouvel élan à ce processus en enrichissant les lignes directrices et en leur assignant des objectifs plus concrets, en établissant des liens plus étroits avec les autres politiques concernées et en définissant des procédures permettant de mieux y associer les différents acteurs ». Au point 37, la définition de la MOC est donnée, qui comporte deux références à l'évaluation :

« Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements. »

Il semble que la mention répétée de l'évaluation, dans les textes administratifs et politiques décrivant la MOC, ait incliné de nombreux chercheurs à considérer comme acquis qu'une de ses composantes, indispensable et constitutive (en particulier, de la SEE), résidait dans l'évaluation.

³⁶ On peut ici se référer, par exemple, au guide de l'évaluation de programme de la Commission européenne publié par la DG Budget. Voir http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm.

³⁷ <http://www.consilium.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>

On trouve en effet cette prémisse formulée chez la plupart d'entre eux. Erhel et Palier (2003, p. 16) indiquent que la SEE a fait l'objet « d'évaluations de mise en œuvre » ; Radaelli (2003, p. 34) part du constat que les GOPE et la SEE sont les méthodes ouvertes de coordination qui incluent une phase de « *monitoring, peer-review and evaluation* ». Trubek et Mosher (2003, section 3), de leur côté, cherchent à apprécier « l'impact de la SEE » en se fondant sur les rapports des États membres. Tout en considérant que la réponse à cette question est un « *tricky business* » (p. 9), ils citent longuement le rapport français qui, nous allons y revenir, n'est pas, au sens strict, un rapport d'évaluation ; ils en concluent que l'impact de la SEE « varie de façon significative selon les pays » (p. 11).

En revanche, d'autres recherches sont plus prudentes quant à la question de l'utilisation de l'évaluation, et, tout particulièrement, quant à la question de la *causalité* (que nous avons antérieurement posée à propos de l'évaluation des fonds structurels – [Barbier, Simonin, 1997, pp. 392-395 notamment]). C'est le cas du collectif Govecor (2002, p. 19), qui indique : “Studies on implementation, which, like the Commission and the Council's reports on implementation, focus on results alone, beg the question of causality”.

Afin de limiter les inconvénients de l'acceptation de la définition formelle de la MOC, et en particulier dans le champ de l'emploi, il est préférable de partir de l'examen effectif de la *place de l'évaluation* dans la procédure de la SEE depuis son invention.

2.1.2. Une absence d'évaluation selon les règles de l'art

Contrairement à cette hypothèse largement partagée, il n'y a pas eu, à proprement parler d'*évaluation compréhensive* des premières années de la SEE, au sens de ce qui est généralement considéré comme une procédure d'objectivation d'effets, sur la base de vérification rigoureuse de causalités.

Nous le montrerons successivement en nous appuyant sur trois analyses :

(i) L'analyse des documents de la Commission : sa communication (communication (2002) 416(01) dite « Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi » du 17.07.2002) ; ainsi que le document technique de support disponible seulement en anglais (*Impact Evaluation of the EES*, octobre 2002³⁸).

(ii) Un *survey* du rapport d'évaluation rendu par la France à partir de la version publiée par le ministère du Travail (Holcblat, 2002)³⁹.

(iii) Une analyse complémentaire des évaluations de quelques États membres⁴⁰.

Le bilan au niveau communautaire

La référence de l'état de l'art en évaluation, telle qu'elle apparaît par exemple dans les guides de ce qu'on appelle « évaluation de programme » à la Commission européenne⁴¹, ne correspond pas aux opérations qui ont été menées pour le bilan à cinq ans de la SEE.

Le document synthétique de la Commission européenne [Com (2002) 416] exprime les choses de façon assez claire, qui parle de « passer en revue l'expérience de cinq années » sur la base de deux documents : une évaluation dite globale des « performances du marché du travail », réalisée par la

³⁸ http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_complete.pdf

³⁹ Le document adressé par la France (voir : http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm) comporte une présentation de tonalité différente, où les remarques méthodologiques sont plutôt minorées, ainsi qu'un chapitre conclusif additionnel dont le contenu relève d'un registre différent, beaucoup plus explicitement « politique », comprenant des messages d'orientation pour l'avenir de la SEE.

⁴⁰ voir sur ce point Barbier (2003), notre note d'étape.

⁴¹ Voir par exemple le guide de cette évaluation sur le site http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/index_en.htm

Commission ; une « évaluation des actions mises en œuvre par les États membres » (p. 2). Dans le résumé de cette communication, la Commission écrit expressément : « Il est malaisé de déterminer quelle part de l'amélioration globale des performances en matière d'emploi dans l'Union au cours des cinq dernières années est attribuable à l'adoption de la SEE et quelle part est due à l'amélioration de la situation économique » (p. 2). Cette précision s'adresse aux deux types d'étude mentionnés.

Pour la première, en fait, le travail économétrique réalisé par la Commission, sur la base de l'étude de l'évolution du NAIRU et des courbes de Beveridge, n'apporte, à propos de la causalité entre SEE et amélioration du marché du travail, on s'en doute, aucun éclairage : l'outil est manifestement inadapté pour le faire. Comme le précise le document technique approfondi (*Impact Evaluation*, p. 14), les changements du marché du travail ont « coïncidé » avec le processus de Luxembourg et ses suites, mais nulle causalité n'est en jeu ici. Cette étude est d'ailleurs la version préliminaire d'une partie du rapport annuel *Employment in Europe* (2002). Sa qualité technique n'est nullement en question (*Impact Evaluation*, chapitre 2, p. 49 ssq) mais elle ne peut répondre à la question de l'impact de la SEE.

Quant aux « études d'impact nationales », la Commission multiplie les réserves à propos de leur nature : « il y a lieu de ne pas sous-estimer les difficultés techniques propres à une évaluation d'impact précise compte tenu de l'interaction entre les différentes politiques, de l'amélioration simultanée de la situation économique et de la durée relativement courte de la période considérée par rapport aux effets à longue échéance de certaines réformes structurelles » (com 2002 (216), p. 7). Dans une annexe méthodologique, la Commission note en outre que la plupart des rapports n'ont pas respecté la liste des questions qui avait été convenue pour la structure des évaluations (*Ibid.* p. 24).

À part l'étude économétrique d'ensemble des marchés du travail dans les années 1990, qui n'apporte pas de précision quant à l'impact de la SEE, le bilan de la Commission dépend en fait totalement des « évaluations d'impact » nationales. Son document technique est très détaillé et il est impossible évidemment d'en présenter ici une analyse approfondie.

Nous ne prendrons que quelques exemples, significatifs, que nous relierons avec l'étude du cas français et avec la revue que nous avons conduite (avant l'établissement du document technique par la Commission – cf. Barbier, 2003).

Le chapitre 1 du document technique s'intitule « *General Assessment* » ; on peut penser qu'il a donc une vocation transversale ; il comporte une annexe qui est censée retracer des « *key policy changes* » par pays.

Prenons le cas de la France (p. 45). Sept changements clés sont présentés :

- 1) l'adoption de la perspective « préventive », avec le nouveau départ introduit en 1998 alors qu'auparavant l'accent était mis sur l'aspect « curatif » ;
- 2) l'intégration des systèmes de « *tax and benefits* » « culminant » avec l'introduction de la prime pour l'emploi ;
- 3) la liaison entre lutte contre l'exclusion et activité professionnelle, dans l'exemple du programme Trace ;
- 4) la législation sur le temps de travail qui a cherché à impliquer les partenaires sociaux pour accroître l'emploi ;
- 5) l'intervention du côté de la demande, avec le programme NS-EJ ;
- 6) la meilleure intégration des politiques d'éducation et de formation professionnelle pour la qualification des actifs ;
- 7) un septième changement clé est constitué par les deux derniers, en ce qu'ils reflètent tous deux une meilleure coordination interministérielle.

Rappelons que ces constats sont faits sur la base des rapports d'évaluation nationaux. Dans notre rapport (Barbier, Sylla, 2002), nous avons abordé la plupart de ces points.

La plupart de ces « changements clés », considérés d'un point de vue rigoureux d'évaluation selon l'état de l'art, appellent les observations suivantes :

- Comme l'observe le rapport français, la part de ce qu'on peut appeler un volet « préventif » des programmes vis-à-vis des chômeurs, reste limitée à 30 % des bénéficiaires, selon une évaluation du ministère du Travail (Holcblat, 2002, pp. 53-54). Nous avons, pour notre part, noté les difficultés de cette question (Barbier, Sylla, 2002, p. 63). D'un point de vue d'évaluation, le sentiment exprimé par les acteurs que la politique a été réorientée devrait être contrôlé par une investigation empirique historique et précise des évolutions ;

- La question de l'intégration des systèmes de « *tax and benefits* » est très complexe à étudier en perspective comparative. Nous avons montré (Barbier, 2002c, p. 11 ; Barbier, 2004) que l'introduction d'un impôt négatif (prime pour l'emploi) avait été utilisée opportunément par le gouvernement français, mais qu'elle recouvrait plusieurs conceptions très différentes. À l'époque de la rédaction de la communication de la Commission, des études mettaient par ailleurs en doute le caractère incitatif de la prime pour l'emploi (par exemple, Cahuc, 2001) ;

- Quant aux trois *items* suivants (Trace, la réduction du temps de travail et le programme NS-EJ), Trace et NS-EJ apparaissent fondamentalement ancrés dans la logique déjà existante des politiques de l'emploi (avec les influences particulières de l'orientation gouvernementale du moment), plutôt que comme des « changements ». Quant à la réduction du temps de travail, l'examen des recommandations faites à la France de même que nos entretiens (Barbier, Sylla, 2002) ont montré qu'elle pouvait aussi être considérée sous de nombreux angles contradictoires ;

- Concernant enfin les derniers points, la question évaluative qui reste à explorer est celle-ci : le fait que, dans la phase de bilan de 2001, nous ayons noté, comme le fait aussi Holcblat (2002), que la présentation des PNAE apparaissait de plus en plus cohérente, et que, dans la phase initiale, une coordination nouvelle de type inter-ministériel apparaissait, n'apporte qu'un élément préliminaire concernant cette même coordination. Qu'en est-il advenu par la suite ? Quels sont les effets de longue durée ? Peut-on, comme le fait Palier (2003, p. 16), considérer que cet « effet d'interministérialité » est un effet de long terme ? Cela reste à démontrer empiriquement.

Prenons un second exemple, situé dans la section 4 (*Impact of Prevention and Activation Policies*) du chapitre III du document technique (p. 98 et suivantes). Cette section est fondée entièrement sur des évaluations nationales⁴² et porte sur l'évaluation des *programmes* et non l'évaluation des effets de la SEE. Il ne fait aucun doute que la Commission a pu, ici, faire une revue très instructive et très fidèle de l'état de l'évaluation des politiques de l'emploi dans les différents États membres. Mais celle-ci, d'un point de vue plus rigoureux d'évaluation de la SEE, devrait comporter d'autres questionnements : les programmes en question ont-ils été influencés *causalement* par les lignes directrices ? Les programmes éventuellement nouveaux ont-ils eu les effets escomptés, sur le plan national, et sur le plan agrégé de l'Union, dans la formulation des lignes directrices, etc. ?

Aperçu de l'étude française

L'examen de l'étude française, telle que publiée par le ministère du Travail (Holcblat, 2002), conduit à des observations convergentes.

La préface de l'ouvrage parle du « travail d'évaluation qui a servi de base » à l'ouvrage (p. 3) ; elle précise que « l'évaluation portant sur la période 1997-2001 envisage l'impact sur l'emploi, le chômage, les trajectoires des bénéficiaires des divers instruments de la politique de l'emploi utilisés en

⁴² Il est noté, dans le même document (p. 98) que certains États membres, dont la France, utilisent des méthodes quasi expérimentales. Cette notation s'applique à l'évaluation nationale des programmes et ne concerne pas l'évaluation des effets de la SEE.

France », en indiquant que « l'éventuel apport spécifique [...] du processus de coordination en tant que tel, n'a pas été examiné faute de recul et d'instruments adéquats » (p. 8). Le document est jalonné de précautions méthodologiques qui en marquent la distance avec une problématique classique d'évaluation⁴³.

Le chapitre 1 du document est consacré aux « conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la politique française » et analyse les principales modifications qui ressortissent à la procédure, à la modification de l'agenda (introduction du système des piliers et des lignes directrices, élaboration annuelle des PNAE, modification du système statistique de suivi, bonnes pratiques, programmation du FSE). Les quatre exemples qui sont mis en exergue (pp. 18-19) correspondent, en partie, à ceux qu'on vient de voir dans le document de la Commission. Deux d'entre eux sont des « programmes phares » du gouvernement de l'époque (emplois jeunes et réduction du temps de travail), dont nous avons noté que leur « correspondance » avec certaines interprétations communautaires des lignes directrices n'allait pas de soi. Ils sont cependant présentés comme des conséquences de l'ancrage de la politique française dans le cadre de la SEE, ce qui n'est pas évident du point de vue d'une perspective classique d'évaluation fondée sur l'observation de causalités. Les deux autres exemples (prime pour l'emploi et service dit SNDPE de l'ANPE) ne sont pas de même importance. Les questions d'évaluation, quant à leurs objectifs et à leurs résultats, relèvent du même commentaire que ci-dessus.

D'une manière générale, la lecture du rapport publié par le ministère du Travail, qui sert à la présente revue comporte deux types d'information hétérogènes du point de vue de l'évaluation : d'une part, la présentation de transformations de procédures, d'agenda, etc., et de changements des systèmes d'acteurs (partenaires sociaux, etc.), qui correspondent aux observations que nous avons recueillies chez les personnes enquêtées⁴⁴ ; d'autre part, une synthèse d'éléments analytiques et évaluatifs qui portent sur les évolutions françaises, sans identification de relations causales directes de l'introduction de la SEE dans les systèmes évalués.

Aperçu sur les études des autres États membres

Comme nous le notions dans notre note d'étape (Barbier, 2003), une grande hétérogénéité des documents établis par les États membres caractérise l'exercice.

À cet égard, il a semblé utile de reprendre ci-après le tableau et les commentaires de notre note d'étape.

Les évaluations considérées ont, en grande majorité, été réalisées par des cabinets ou des instituts de recherches (privés ou publics) pour le compte des ministères de l'Emploi et des Affaires sociales. En règle générale, il semble que les partenaires sociaux n'aient pas été directement impliqués ou, du moins, cela ne transparaît pas dans les rapports.

Même pour la Suède où les partenaires sociaux sont, comparativement, très fortement associés aux travaux préparatoires des politiques de l'emploi et à l'application des lignes directrices⁴⁵, le rapport ne fait aucune allusion à leur implication éventuelle dans l'évaluation nationale de la SEE.

De même, les régions, les collectivités territoriales et les agences décentralisées n'ont pas joué, semble-t-il, de rôle notable dans les évaluations, sauf pour l'évaluation réalisée par la Belgique.

⁴³ Voir, notamment, Holcblat (2002, p. 31 ; 52 ; 54-55 ; 69 ; 75 ; 83).

⁴⁴ Le cadre méthodologique de ces observations n'est cependant pas le même que le nôtre (Barbier, Sylla, 2002, pp. 9-10).

⁴⁵ Voir plus loin.

Évaluations nationales [site de la Commission]⁴⁶

État membre	Nombre de pages	Auteurs	Thèmes traités
Allemagne	9	Rheinisch-Westfälisches Institut	1, 2, 4, 5, 6, 8, 9
Autriche	8	Synthesis Forschung	1, 5, 8, 9*
Belgique	170	16 universitaires	tous
Danemark	64	Danish National Institute of Social Research	tous
Espagne	48	Différents groupes d'experts, sous la direction d'un groupe de coordination du Département d'Analyses économiques de l'Université autonome de Madrid	tous
Finlande	61	6 instituts de recherche et entreprises	tous
France	102	Ministère du Travail + recours à expertises externes	tous
Grande-Bretagne	76	ECOTEC Research and Consulting Limited	tous sauf 6 et 10
Grèce	99	OMAS Ltd.	tous
Irlande	8	Instituts ESRI et Goodbody Economic Consultants	1, 8, 9, 10
Italie	163	Non précisé ?	tous
Luxembourg	159	ACORD International s.a.	tous
Pays-Bas	98	5 universitaires (M. Zijl, M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser, H.A. Keuzenkamp)	1, 3, 5, 8, 9, 10
Portugal	26	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	tous, les thèmes 2 et 7 sont confondus
Suède	85	3 agences indépendantes ont réalisé des rapports résumés par le ministère.	Tous sauf 8

* Les thèmes ne sont traités que partiellement, et ils ne sont pas présentés de façon distincte.

Les documents apparaissent très hétérogènes, par leur longueur et leurs axes d'étude. En majorité, les évaluations suivent les questions posées par la Commission et s'articulent autour de dix thèmes :

- 1) Activation et prévention,
- 2) Réformes des systèmes d'imposition et d'indemnisation,
- 3) Formation tout au long de la vie,
- 4) Intégration sociale ou lutte contre l'exclusion,
- 5) Entrepreneuriat ou création d'entreprises et simplification administrative,
- 6) Créations d'emplois dans les services, l'économie sociale et l'économie locale,
- 7) Fiscalité et parafiscalité (Belgique) ou coût du travail et prélèvements fiscaux et sociaux (France),
- 8) Modernisation de l'organisation du travail,

⁴⁶ Le site de la Commission peut, le cas échéant, ne pas afficher le document complet.

9) Égalité des chances,

10) Élaboration des politiques.

Les évaluations sont donc très hétérogènes. De manière générale, une partie de l'évaluation tente de répondre à la problématique de l'influence de la SEE sur l'élaboration des politiques au niveau national (thème 10), tandis qu'une autre partie réalise une évaluation de l'influence de la SEE sur les « efforts politiques⁴⁷ » réalisés par les États et une évaluation des résultats de ces efforts sur le niveau d'emploi, le taux de chômage, etc., autrement dit une évaluation des « performances » et de l'« impact » des politiques pour les neuf thèmes spécifiques, avec les réserves ci-dessus mentionnées quant à l'état de l'art.

Le thème 10 est transversal, la Commission cherchant à connaître « les modifications les plus notables en matière d'élaboration de politiques de l'emploi au niveau national, qui peuvent être liées à la Stratégie européenne pour l'emploi et aux lignes directrices » (p. 16 de l'annexe 2 au guide du proposant, Commission européenne, 2001). C'est celui que nous avons analysé plus particulièrement.

L'Allemagne, l'Autriche⁴⁸ et la Grande-Bretagne n'évaluent pas la SEE sous ce thème.

La Belgique répond tout à fait aux attentes de la Commission en évaluant le thème dans un chapitre indépendant, de même que le Danemark, le Luxembourg et le Portugal.

L'Espagne répond surtout aux questions de la Commission concernant le développement des partenariats locaux et l'intégration de la dimension emploi dans d'autres politiques nationales.

La Finlande reprend les questions posées par la Commission dans un chapitre consacré au thème 10 mais elle ne répond qu'à la question sur les modifications les plus notables des politiques de l'emploi, en évaluant l'influence de la SEE sur l'élaboration de la politique nationale thème par thème. Les autres points ne sont pas évalués (comme le développement de partenariats locaux ou l'intégration de la dimension emploi dans d'autres politiques nationales...).

La Grèce traite le thème en énumérant les différentes lois qui affectent le développement de partenariats entre les organisations qui participent à l'élaboration de la politique de l'emploi. Elle ne répond pas aux attentes de la Commission d'évaluation des modifications dans l'élaboration de la politique nationale.

L'Irlande fait en quelques lignes le constat de changements dans l'élaboration de sa politique de l'emploi, sans toutefois évaluer leur impact.

L'Italie fait un peu de même, elle ne suit pas les questions posées par la Commission et il s'agit de brefs commentaires, non pas d'une réelle évaluation.

Les Pays-Bas ne traitent pas le thème de l'élaboration des politiques dans une partie indépendante et, en réalité, le thème n'est pas évalué. Dans le chapitre 5, sont simplement abordés les changements dans les priorités des politiques nationales qui sont attribués à la SEE.

La Suède évalue la collaboration entre les politiques qui intègrent la dimension « emploi », l'implication des partenaires sociaux et des autres acteurs dans l'élaboration de la politique de l'emploi nationale et le dosage des politiques (des quatre piliers de la SEE).

⁴⁷ Terme employé par la Commission européenne dans son « Exposé des problèmes pour les projets d'évaluation nationaux de politiques », annexe 2 du guide du proposant, Projets d'évaluation nationaux à l'appui de l'évaluation de l'impact de la SEE du 22/02/2001.

⁴⁸ L'étude confiée par l'Autriche à *Synthesis Forschung* utilise une méthode originale et estime des impacts « macro-économiques » quantitatifs. Seule une synthèse de l'étude est accessible sur le site de la Commission et il est difficile d'analyser la méthodologie utilisée d'un point de vue comparatif.

Aperçu sur le rôle des partenaires sociaux

Caroline de la Porte et Philippe Pochet (2003) ont étudié, de façon transversale, le rôle des partenaires sociaux dans différentes OMC. Concernant la SEE, ils remarquent que l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (Unice) n'a pas manifesté un grand intérêt pour son implication⁴⁹ (p. 7). Nos entretiens à l'Unice nous laissent penser que cette organisation tend à privilégier le caractère décentralisé des négociations entre partenaires⁵⁰. Pour de la Porte et Pochet, le fait que la participation des syndicats se soit accrue (le cas est avéré en France et confirmé par nos entretiens) ne s'est toutefois pas accompagné d'une large discussion de la nouvelle SEE, en matière d'objectifs et de priorités. Plus de recherche empirique, ici encore, est nécessaire pour bien apprécier ce phénomène.

Une autre source d'information de l'engagement des partenaires sociaux est fournie par les rapports qui sont collectés par la Fondation de Dublin⁵¹. Ces rapports contiennent de nombreuses indications empiriques à propos du rôle des partenaires. On y voit souvent rappelées l'importance des traits structurels des relations professionnelles dans chaque pays, de même que les influences des changements de gouvernement. C'est particulièrement le cas pour la France, quand on compare le rapport 2002 et le rapport 2003, établis sous la signature de M. Braud de l'Ires. L'exploitation de ces rapports mériterait une étude en soi, qui ne pourrait se contenter de leurs contenus, mais devrait être mise en relation avec des observations de terrain et des entretiens plus approfondis avec des membres des organisations.

Observateur d'une réunion organisée à propos de la SEE par le comité « emploi » de la Confédération européenne des syndicats (CES)⁵², nous avons constaté qu'il est difficile d'interpréter les positions très diverses des organisations présentes à la réunion. Seules les organisations suédoises ont affirmé qu'elles avaient été associées relativement étroitement à la phase de l'évaluation, tout en observant que la procédure SEE restait relativement extérieure (à l'époque) au dialogue social ordinaire dans ce pays. Selon elles, le *Labour Market Board* lui-même, pourtant une institution centrale du marché du travail, avait peu de connaissance (à l'époque) de la SEE. Les représentants suédois indiquaient également qu'il existait une coupure entre le processus de la SEE et les activités de terrain impliquant les partenaires sociaux.

2.1.3. Éléments sur le programme des peer reviews

Nos entretiens au sein de la Commission, lors des deux vagues d'entretiens, nous laissent penser que le programme formel⁵³ des *peer reviews* a occupé, dans la première version de la SEE, une place marginale. Nos interlocuteurs ont pensé que des ressources insuffisantes lui ont été consacrées. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre en compte la liste des opérations réalisées au cours

⁴⁹ Ils citent également le cas du Médef français à l'appui de cette « absence d'engagement » (*lack of commitment*). Nos propres entretiens nous laissent penser que l'explication de l'attitude du Médef vis-à-vis de la SEE, dans cette période particulière (avant 2003) est liée à des enjeux politiques nationaux et, tout particulièrement, aux mesures particulièrement promues par le gouvernement de l'époque (notamment la réduction du temps de travail) ainsi qu'aux relations entre ce gouvernement et les partenaires sociaux (entretiens réalisés le 25.04.2003). Méthodologiquement, il serait donc hasardeux d'en tirer des conclusions rigoureuses sur la relation du Médef à la SEE en général.

⁵⁰ « La MOC n'est pas adaptée aux partenaires sociaux. Les partenaires sociaux procèdent de manière décentralisée alors que la MOC procède de façon *top-down* » [entretien à l'Unice, 06.06.2003] ; c'est également l'esprit des commentaires de l'Unice de mars 2003 sur la nouvelle SEE, point 15 : « l'autonomie des partenaires sociaux devrait être respectée. L'Unice insiste pour que les futures lignes directrices évitent toute formulation qui donnerait des instructions aux partenaires sociaux ».

⁵¹ Voir le site www.eiro.eurofound.ie.

⁵² Nous remercions la Confédération européenne des syndicats (CES) de son invitation à cette réunion présidée par Peter Coldrick, le 14.05.2002, au moment où le processus de la nouvelle SEE était mis en discussion.

⁵³ Ce programme est distinct de la présentation par les membres du Comité de l'emploi de leurs pratiques nationales, dans le cadre des activités du Comité (processus dit « de Cambridge » qu'un membre du comité de l'emploi interrogé a considéré comme « *very cumbersome* ») (entretien du 24.04.2003).

des cinq années. S'il a été remarqué que, dans les circonstances actuelles, un programme annuel de dix revues paraît un maximum (au total, trente et une réunions de revue ont été organisées sur la période 1999-2003), les thèmes étudiés restent inévitablement imparfaitement représentatifs des politiques des États membres, lesquels trouvent cependant un grand intérêt aux échanges, si l'on en croit le rapport d'évaluation de l'opération, établi par l'organisation qui pilotait les revues.

Les trois *peer reviews* pour la France (programme Trace, réduction du temps de travail et programme des emplois-jeunes) correspondaient aux programmes que les gouvernements souhaitaient particulièrement valoriser (ce sont les mêmes qui sont particulièrement illustrés dans les rapports de bilan – voir Holcblat, 2002).

Toutefois, on dispose de peu d'éléments empiriques pour apprécier l'apport effectif et la nature de ces exercices⁵⁴. On pourrait, en théorie, y voir des occasions de délibération et de formation par l'apprentissage réciproque (c'est l'une des hypothèses de la définition normative des MOC – [voir Govecor (2002, p. 4)]. Dans la réalité, il faudrait analyser ces mécanismes effectifs, et, en particulier comprendre les interactions entre la gestion proprement politique de ces présentations⁵⁵ (dans l'intérêt des États membres, orientées par les gouvernements du moment) et leur contenu plus « technique ». Sur ce sujet, une étude précise reste à conduire.

2.1.4. L'évaluation impossible des causalités

Au total, il faut donc bien reconnaître qu'une évaluation précise des causalités, dans le cas de la SEE, se révèle une chimère, en raison de la multiplicité possible des causes (*verify* Govecor, 2002, p. 19), qui débouche sur des impasses méthodologiques quand on applique la méthode reconnue d'évaluation de programme.

On peut illustrer cela par quelques exemples simples.

Si par exemple on observe, à partir d'indicateurs, que la performance d'un État membre se rapproche des objectifs fixés, cela peut constituer une hypothèse que la SEE y a joué un rôle : mais la preuve reste à administrer et la nature de ce rôle reste à objectiver.

Par exemple, les taux d'emploi des plus âgés peuvent montrer des diminutions ou des augmentations au cours du temps : une diminution du taux d'emploi peut aussi bien être le signe d'un effet « positif » que « négatif » de la SEE.

Dans le cas des Pays-Bas, comment interpréter la grande difficulté du pays à maîtriser – et faire reculer – la proportion des personnes qui sont éligibles au programme pour les handicapés, dit WAO, au regard des recommandations répétées de la SEE et de ses lignes directrices ? La réponse à cette question est simple : les racines des actions qui pourraient conduire à une diminution de ce nombre de personnes ont été implantées depuis plus d'une dizaine d'années, bien avant la mise en œuvre de la SEE et leurs résultats sont restés non probants pour de multiples raisons internes aux Pays-Bas.

À l'inverse, on ne peut imputer à une prétendue inefficacité de la SEE le fait que les Pays-Bas ne parviennent pas à maîtriser cette question, ou, par exemple en France, le fait que le taux d'emploi des plus âgés reste très bas en comparaison européenne.

⁵⁴ On notera – voir plus loin, deuxième partie, les réserves d'Allan Larsson vis-à-vis du processus des pairs, qu'il oppose à la rigueur du travail de la Commission : “There are limits to the process of reciprocal evaluation by Member States, people tend to be nice to each other, and evaluation requires the analytical work of the Commission.”

⁵⁵ Nous avons contribué à l'une des *peer reviews* pour la France, à propos du programme « Nouveaux services – Emplois jeunes » (Barbier, Simonin, 1999). Dans ce cas précis, l'organisation de la revue montrait que l'État membre était en position d'imposer à la Commission le cadre qui lui convenait, y compris dans le choix des experts indépendants français.

Au mieux, comme il est montré dans plusieurs cas, des acteurs peuvent se servir de l’affichage d’un indicateur comme d’une ressource pour appuyer leur action nationale, mais l’efficacité de cette action n’en est nullement garantie, évidemment.

La conclusion générale de cette réflexion conduit donc à penser qu’il est impossible, dans l’état actuel des méthodes d’évaluation, d’établir autre chose que des hypothèses de liaisons causales entre la SEE et des transformations observées.

2.2. Analyse cognitive et observations de terrain

Au delà de l’inadaptation de l’entrée par les méthodes classiques de l’évaluation (économique et sociologique), l’exercice d’objectivation des transformations soulève des préoccupations méthodologiques qui ont déjà été soulignées dans le domaine plus vaste de l’analyse cognitive (Hassenteufel, Smith, 2002, pp. 60-61). L’identification des « référentiels » très généraux n’est pas évidente à fonder par la méthode des entretiens, qui peut, comme l’indiquent ces auteurs, « reposer trop souvent sur l’intuition et l’illustration plutôt que sur l’argumentation et l’administration de la preuve ».

Il faut utiliser des méthodes fines d’analyse du contenu des entretiens, croiser les entretiens, interpréter leurs déclarations au regard des positions qu’ils occupent dans les systèmes.

Un entretien à une certaine date, à propos de la SEE, conduit, par exemple, auprès d’un représentant d’une organisation de partenaires sociaux, ne saurait établir, à lui seul, la position de cette organisation. Au mieux, il permet de connaître la position à un instant donné du représentant rencontré et d’enregistrer la relation de faits qui doivent ensuite être contrôlés à l’extérieur de l’entretien.

Une analyse beaucoup plus approfondie est nécessaire : nous l’illustrons à partir de l’entretien avec Allan Larsson (deuxième partie).

Les analyses internationales, comme celles qui, pour une part, ont été entreprises ici, sont en outre situées dans des contextes nationaux ou dans les forums et arènes « bruxellois ». Leur interprétation nécessite de nombreuses précautions.

Les entretiens menés⁵⁶ à l’étranger l’ont été en anglais, en allemand et en italien. Le problème de la traduction s’y pose immédiatement. En outre, s’agissant d’entretiens ponctuels avec des administrateurs ou des responsables engagés dans les arènes politiques de leur pays, l’interprétation de l’entretien doit s’efforcer de détecter d’éventuels aspects de « langue de bois » ou de langue « diplomatique » ou « euphémisée ». Diverses techniques d’entretien peuvent être ici utilisées, mais il est constant que, jamais, la *lettre des déclarations* de nos interviewés ne peut être prise comme un accès direct aux phénomènes.

La difficulté d’interprétation s’accroît encore quand il s’agit d’entretiens menés avec des personnes qui ne partagent que la langue anglaise internationale⁵⁷ et qui ont pris l’habitude de traduire de façon routinière les réalités de leur pays dans la langue internationale qui, dès lors, devient un écran pour la compréhension.

Dans ces conditions, le contenu des entretiens doit être constamment référé à une connaissance précise des politiques publiques dont ils organisent le récit. Mieux, quand il s’agit de comprendre l’évolution de politiques et de programmes dans plusieurs pays, la connaissance des programmes, et de leur insertion dans les systèmes nationaux et locaux est indispensable pour l’interprétation

⁵⁶ Voir annexe méthodologique pour la liste des personnes rencontrées, par catégories. Pour des raisons méthodologiques, nous gardons cette liste anonyme.

⁵⁷ Voir, sur ce point, notre article sur la comparaison approfondie (Barbier, 2002b).

d'entretiens qui, dans le cas où cette connaissance est absente, deviennent des discussions « sans référents », ou se fondant sur des référents imaginaires⁵⁸.

Au total, les démarches méthodologiques utilisées pour l'écriture de ce rapport visent à utiliser conjointement :

- des entretiens avec les acteurs.
- des entretiens croisés qui permettent le contrôle des faits.
- des analyses de contenu des discours⁵⁹, intégrant la question de la langue utilisée, qui doit être référée à d'autres langues, surtout quand l'anglais international est la langue utilisée ; toute analyse de contenu doit être référée au cadre dans lequel le discours est utilisé (national, communautaire, institutionnel, mais aussi temporel).
- des analyses précises des politiques et des programmes (et observations de terrain), qui peuvent, le cas échéant, s'appuyer sur des correspondants chercheurs des pays concernés, dans le cadre de protocoles précis. Ces analyses doivent être replacées dans les systèmes institutionnels et ne sauraient être considérées comme autant d'études de cas de « bonnes » ou de « mauvaises » pratiques observées sous un angle universaliste.
- la maîtrise des informations statistiques concernant les pays concernés, qui ne peut se contenter de la reprise simple des informations issues des documents politiques de la SEE (indicateurs de la SEE, contenu des plans nationaux d'action, rapports officiels).
- cette maîtrise n'est envisageable qu'au prix de la familiarité avec les travaux de recherches nationaux, replacés dans leur histoire : cette dernière suppose la construction d'une méthodologie comparative approfondie, qui n'est pas présente dans nombre de travaux de comparaison superficielle.

Le programme méthodologique dessiné par ce cadre n'a pas, toujours, pu être réalisé en ce qui concerne le présent rapport. Nous nous efforçons de le signaler au cas par cas.

⁵⁸ Nous avons développé cette analyse dans Barbier (2002b) et Barbier (1999).

⁵⁹ L'analyse des discours pose des problèmes considérables qu'il n'est pas possible de détailler ici : pour une approche intéressante, voir Radaelli (2000).

PARTIE 2

SOURCES ET PRATIQUES DE LA COORDINATION COMMUNAUTAIRE

Trois aspects de la coordination sont abordés ici, dont un plus rapidement.

Le premier (1.) concerne l'articulation des politiques économiques et des politiques sociales : nous y analysons le problème de façon générale (1.1.), avant de considérer l'expérience suédoise d'un triple point de vue : celui de son influence historique dans la genèse de la SEE (1.2.) ; de sa façon de poser, précisément, l'articulation entre politique économique et politiques sociales (1.3.) ; et de l'histoire du « modèle suédois » (1.4.).

Le second est plus rapide (2.) : il s'agit de proposer une première interprétation de l'ensemble diversifié de nos entretiens à la Commission et auprès des différents membres du Comité de l'emploi, quant au fonctionnement de la SEE.

Le troisième aspect est consacré à la question de la qualité de l'emploi (3.).

I. L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SOCIALES DANS LA SEE, UN POINT MAJEUR

1.1. Introduction

1.1.1. Un point clé faiblement débattu dans l'espace public

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est la première des « méthodes ouvertes de coordination » (MOC) du domaine du « social », la plus *élaborée* si on la compare par exemple à la MOC dite « inclusion » ou à celle des retraites, de la même façon que la procédure des GOPE, depuis sa naissance qui a précédé l'invention du nom même de MOC, est *de facto* la MOC du domaine économique qui lui est articulée explicitement depuis la réforme de 2002 (*streamlining*).

Pour le personnel politique, les gouvernements, ainsi que pour les acteurs directement impliqués dans la procédure de la SEE aux niveaux communautaire et nationaux, la question de *l'articulation (ou interaction) entre politiques économiques et politiques sociales* est un point essentiel, dont la présence domine l'action et la réflexion à propos de ces diverses MOC. Cette situation n'a rien d'étonnant : d'une part, le renouveau de l'agenda social au niveau européen à partir de 1993 (le Livre Blanc, puis le sommet d'Essen) est venu après la construction des politiques économiques communautaires, installées comme socle de l'Union ; d'autre part, la contradiction entre « économique » et « social » est constitutive des systèmes de protection sociale. Sur le plan des institutions empiriques, à l'opposition classique entre les ministres des Finances et les ministres « sociaux » sur le plan national répond celle des directions générales de la Commission (DG Emploi et Affaires sociales et DG dite 'Ecfïn') et des formations du Conseil des ministres (Affaires sociales *versus* Ecofin) au niveau communautaire. Ces oppositions constituent un lieu commun chez tous les acteurs rencontrés, dans les États membres ou au sein de la Commission.

En ce qui concerne l'opinion publique, les travaux comparatifs existants ont montré que les différentes MOC (et la SEE en particulier) n'avaient eu, jusqu'à présent, qu'un faible écho et restaient l'objet d'un intérêt non « transparent » et limité à d'étroites élites⁶⁰ (voir notamment Meyer, 2003).

À ce stade de la recherche, nos entretiens et observations auprès des partenaires sociaux du niveau communautaire nous laissent penser que les arènes et forums auxquels ils participent dans « l'arène bruxelloise » font aussi partie de ce champ élitiste, qui ne déborde que de façon limitée dans les aires nationales. Si, comme nous l'avons noté (Barbier, Sylla, 2002), les partenaires sociaux en France ont vu s'ouvrir des domaines nouveaux de discussion à l'occasion de la mise en œuvre de la SEE – observation amplement confirmée par les entretiens réalisés pour ce second rapport, cela ne veut pas dire que l'influence de cette participation syndicale ou patronale (au demeurant hétérogène selon les organisations) apparaisse clairement au niveau national⁶¹. À tout le moins, la participation syndicale ou patronale à la SEE, dans le cas de la France, ne fait pas l'objet d'une large diffusion chez les membres de ces organisations. Les travaux du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI) sont peu connus. Cela est d'ailleurs cohérent avec l'absence d'un large débat public autour de la SEE, et, plus largement, sur les questions européennes, qui ne font pas recette dans les débats électoraux.

Cette absence de large débat (et en particulier, d'un débat lié aux activités parlementaires nationales) pèse, à notre avis, sur le travail des chercheurs qui analysent la SEE et les diverses MOC, ce qui exige de ces derniers une réflexion propre sur l'implication de leurs travaux dans le processus politique.

À la différence de ce qui se passe pour les débats nationaux de politiques sociales et de l'emploi, les chercheurs ne peuvent observer et expliquer des controverses ou des convergences dans les débats publics. Il en résulte, à notre avis, que leurs travaux sont impliqués, plus *directement* que dans d'autres matières, dans le débat normatif et politique lui-même⁶².

1.1.2. L'articulation effective entre politiques économiques et politiques sociales est mal connue : quatre éléments de politiques

Sur le point particulier de l'interaction entre politiques économiques et politiques sociales et de l'emploi, encore trop peu analysé dans ses mécanismes précis en tenant compte du double niveau, communautaire et national (voir cependant par exemple Boyer, Dehove, 2003), la recherche en sciences sociales court le risque d'affirmer des thèses manquant de fondement empirique (manquant de faits tirés de l'observation des données économiques ou socio-politiques, dans toute leur diversité nationale).

Comme nous l'avons noté (Barbier, 2002c, 2004), trois positions semblent le plus répandues dans les travaux consultés :

(i) d'un premier côté, celles qui privilégient l'hypothèse que la SEE doit s'analyser principalement en tant que « politique symbolique », voire « futile » (au sens de dénuée de conséquences, voir par exemple Chalmers et Lodge, 2003). Dans certains cas, les tenants de cette thèse peuvent cependant ajouter qu'au delà de sa « futilité », la SEE peut devenir dangereuse car menaçant l'édifice réglementaire de la méthode communautaire traditionnelle⁶³ ;

⁶⁰ Nos observations et entretiens confirment ce point – voir notre remarque au point I-3 (première partie).

⁶¹ Nos interlocuteurs syndicaux (CFDT, CGT) considèrent que les formes de la négociation et de l'action syndicale en sont modifiées, en retour, en France.

⁶² Salais (2004) fait observer, (non sans raison il nous semble sur ce point précis), que les sciences sociales peuvent se trouver en position de miroir et de justification non critique.

⁶³ C'est la thèse de Chalmers and Lodge (2003, p. 18) : "Furthermore, if the effect of the OMC was not completely futile, then its effects were likely to jeopardize existing achievements of the CCM (the recognition of individual rights), while also potentially triggering effects and outcomes that achieved the opposite from initial intentions."

(ii) celles qui adoptent une position explicitement normative, critique de la SEE en France (voir par exemple Raveaud, 2003 ; voir aussi Salais, 2004). Ces positions sont justifiées par leurs auteurs au moyen de nombreux arguments : la soumission de la SEE aux GOPE⁶⁴ ; le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) avec sa stricte mission monétaire et son contrôle de l'inflation ; le changement de paradigme de la politique économique et la politique monétaire et budgétaire, la centration sur les politiques de l'offre de travail, etc. Deux types de versions coexistent ici : celle qui reproche à la SEE d'être un simple prolongement de la politique monétaire sans véritable autre efficacité ; celle qui voit la SEE comme un dispositif explicite et efficace d'asservissement des politiques sociales à une logique dite « néo-libérale » (Eymard Duvernay *et al.*, 2003).

(iii) celles enfin, qui adoptent une position normative plus implicite, mais cette fois favorable à la SEE, dans le sens que ses auteurs tendent à la créditer d'une capacité à défendre la composante sociale de l'Union européenne (Zeitlin, Trubek, 2003 ; Goetschy, 2003), voire du « modèle social européen » ; ces auteurs élaborent leur analyse en acceptant l'hypothèse générale des transformations *substantielles* des politiques économiques par l'adjonction de dispositions sociales.

Nous avons montré plus haut (point 1.3. première partie) que le départ entre ces trois hypothèses et d'autres (nos hypothèses sont différentes – voir point 1.2., première partie), devait d'abord, à notre sens, s'appuyer sur l'observation, fondée sur des méthodes particulières, des *mécanismes* de transformations et sur leur objectivation. Or, les données empiriques manquent pour étayer ces trois explications relativement répandues, pour les raisons méthodologiques que nous avons soulignées.

En conséquence, ces explications concurrentes nous paraissent en rester souvent à l'analyse des discours exprimant les contenus des politiques communautaires, au constat de la hiérarchie des dispositions du traité (entre dispositions sociales et économiques⁶⁵), à celui de la hiérarchie de fait des organes de l'arène bruxelloise (Comité de politique économique *versus* Comité de l'emploi ou, *a fortiori*, Comité de protection sociale).

Un constat additionnel, cependant, doit être fait, qui a été particulièrement souligné par J.-P. Fitoussi (1999, pp. 25-28 ; 226), c'est celui de la « séparation » entre les politiques économiques (considérées dans leur composante communautaire) et les politiques sociales (essentiellement nationales)⁶⁶. Cet auteur et ses collègues ont insisté sur le fait que, dans le cadre communautaire, « macroéconomie et emploi restent des domaines séparés et l'emploi, assimilé au social, demeure de l'ordre du subsidiaire ». Ils ont plaidé pour une certaine forme de « fédéralisme budgétaire » (*Ibid.*, p. 215). Depuis l'époque où cette appréciation fut émise, des réformes ont eu lieu (par exemple l'introduction du dialogue macro-économique, mais aussi l'effort de mieux coordonner les GOPE et les autres MOC, etc.). Le constat, cependant, de la séparation entre politiques économique et monétaire communautaire et politiques sociales nationales et communautaire, peut s'appuyer sur un certain nombre de faits empiriques.

Quoiqu'il en soit, l'analyse et l'appréciation rigoureuse des transformations liées à l'introduction de la SEE supposent l'identification précise des mécanismes de sa construction et de ses influences diverses (voir partie précédente), dans l'interaction avec le vaste ensemble des politiques économiques, communautaires et nationales.

⁶⁴ Contrairement à notre analyse initiale trop schématique (Barbier, 1998, p. 363), la lecture des articles du traité sur cette question montre que la subordination n'est pas mécanique, simple et déterministe dans la prescription de la compatibilité (articles du titre VIII).

⁶⁵ La notion même de « politiques économiques » n'est pas définie avec une très grande précision dans le traité, où la « politique économique » est séparément traitée de la politique monétaire, et renvoie à l'article 4 du traité, qui contient des « principes directeurs » : économie de marché ouverte où la concurrence est libre, prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable.

⁶⁶ Dans *La démocratie et le marché* (Grasset, 2004), J.P. Fitoussi invite à « briser le faux clivage entre politiques structurelles et macro-économiques ».

Au cœur de cette identification réside la question de l'articulation entre *quatre éléments de politiques* qui ne sont pas souvent distingués⁶⁷ :

- La partie des politiques communes ou « strictement » coordonnées au niveau de l'UE : la politique monétaire en est le premier élément, sous l'égide de la BCE. Le comité économique et financier (CEF), prévu par le traité, ancien comité monétaire, joue ici, selon toute vraisemblance un rôle central, méconnu, entouré du plus grand secret⁶⁸, en plus du rôle du comité de politique économique, beaucoup plus public. Également au niveau communautaire se situent les procédures de surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires, avec la possibilité d'objectiver et sanctionner un déficit budgétaire excessif. Ces activités sont cohérentes avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance. Les GOPE représentent, dans ce cadre, une MOC économique.

- La partie des politiques économiques qui restent du ressort du niveau national (en tenant compte des limites qui s'imposent à la décision publique en matière de respect du droit communautaire, notamment le droit de la concurrence, etc.) ; les récentes controverses à propos des politiques française et allemande et les décisions du Conseil des ministres de décembre 2003 illustrent l'importance des politiques économiques de ce niveau, tout en relativisant l'importance souvent excessive attachée à la distinction, hypostasiée, entre « *hard* » et « *soft law* ». D'autres aspects, des politiques économiques que les politiques budgétaires sont ici également en jeu (salaires, impôts, etc.). La thèse de la nécessité d'un gouvernement économique de l'Europe, avancée par certains, n'est que l'une des options éventuelles des développements actuels (Boyer, Dehove, 2003) ;

- Les MOC « sociales » du niveau communautaire : au stade actuel, tout se passe comme si seule la SEE représentait une source importante de transformation, en raison de sa formalisation (titre « emploi » du traité), de son ancienneté, de la place de ses organes (Comité de l'emploi) et de l'effectivité et de la régularité acquise par leurs activités. Dans cette hypothèse (qui manque encore de bases empiriques, il est vrai⁶⁹), les autres MOC sont dans un stade d'émergence et disposent de ressources institutionnelles plus fragiles que la SEE.

- Les politiques sociales et de l'emploi du niveau national dans les États membres, avec leurs dépenses, leurs programmes, leurs orientations, leurs « bénéficiaires », et les activités politiques nationales auxquelles elles donnent lieu (discours et programmes politiques, votes du parlement, politiques des collectivités territoriales, etc.).

L'une des questions intéressant l'ampleur *effective aussi bien que potentielle* du rôle de la SEE tient, à notre sens, précisément, dans sa capacité à s'insérer dans ce jeu (avec les autres MOC) avec les trois éléments de politiques ci-dessus : politique communautaire monétaire et de surveillance budgétaire, politiques économiques nationales, politiques sociales nationales.

Plus spécifiquement, il s'agit également de comprendre *comment cette articulation complexe laisse ou ne laisse pas place à des configurations nationales contrastées*. Schématiquement, une application de cette question serait : en conformité avec la politique communautaire monétaire et la coordination budgétaire, en conformité également avec la SEE, la France, par exemple, peut-elle mener une politique économique nationale soutenable articulée à une politique de protection sociale soutenable, laquelle resterait dans la ligne de son système hérité de sécurité sociale ? Ou, au contraire, la mise en œuvre des politiques communautaires restrictives – avec qui d'ailleurs la France se trouve actuellement en conflit ouvert – est elle en train, avec le soutien de la SEE, de mettre en place des

⁶⁷ Ainsi, Palier (2003) semble faire comme si *les politiques économiques dans leur ensemble* étaient décidées et pas seulement coordonnées par le niveau communautaire, puisqu'il s'agit désormais, pour lui, "to render national social policies more compatible with the economic policies (single market and currency) that are now decided at the European level" (p. 2 et p. 17).

⁶⁸ Nos entretiens confirment amplement ce caractère secret. Par exemple, citons deux cas seulement : un membre de la DG ECFIN s'est trouvé dans l'impossibilité de répondre à la question de savoir s'il était possible de nous communiquer les noms du (ou des) représentant (s) français de ce comité ; un membre de la DG Emploi nous dit ignorer en tous cas la dénomination précise de ce comité (dont les attributions sont largement définies à l'article 114 (ex 109c) du traité des communautés).

⁶⁹ La MOC dite « inclusion » dans le cas français, est restée, sans nul doute, encore plus confidentielle que la SEE. Elle a, semble-t-il, donné lieu à des activités limitées pour l'instant.

mécanismes qui vont non seulement l'inviter, mais la contraindre à réformer son système de protection sociale en l'orientant vers un modèle libéral, voire résiduel ?

Ce genre d'alternative, schématisée, peut également être confrontée à la situation de n'importe lequel des États membres.

Pour certains, la réponse à la question ne semble pas faire de doute. Ainsi, Salais (2004, p. 23) tient que « le scénario à moyen terme le plus vraisemblable, si aucune réforme n'est engagée, est celui d'une dérive non maîtrisée vers l'implantation purement instrumentale de règles de marché dans un univers social qui ne s'y prête pas », car « une politique sociale européenne digne de ce nom ne peut se créer par manque d'autonomie », et que le processus actuel est unilatéralement « au service caché de l'accommodement avec le marché ».

D'autres auteurs ont formulé des analyses ou des hypothèses moins normatives, mais qui partagent cependant la prémisse que toute politique sociale de niveau européen (les MOC) est, de toute façon, soumise étroitement à la dimension économique et à la lutte pour la compétitivité : c'est le cas de Radaelli (2003, p. 7). Toutefois, à la différence d'autres auteurs, ce dernier combine deux analyses : d'un côté, nous dit-il, « open coordination is embedded in the master discourse of competitiveness », mais d'autre part, « one should not see the constrained nature of the OMC in purely negative terms. The constraints provide a culture of macro-economic stability within which social protection and employment policies are still feasible » (*ibid.*).

L'intérêt de cette position du problème n'est pas dans l'apport d'éléments empiriques que l'auteur ne rassemble pas, mais dans le fait de souligner qu'il existe une « tension inhérente » aux diverses MOC (p. 21), concernant la formulation d'objectifs qui cherchent à « contourner la politisation » (*avoid politicisation*, p. 21), dans le cadre d'un contexte où il n'y a pas une unique vision d'un « capitalisme européen » (*there is no attempt to forge a European vision of capitalism*, p. 20).

Or, c'est précisément ce dernier point de la « dépolitisation » que nous avons souligné dans notre précédent rapport (Barbier, Sylla, 2002) et ultérieurement (Barbier, 2002c, p. 15 ssq.), quand nous avons parlé d'un « code apparemment neutre » fondant la SEE.

Une illustration intéressante de la tension introduite par la « dépolitisation » et de ses limites a été récemment fournie par un discours ministériel lors d'une séance du CDSEI⁷⁰. Dans son discours, le ministre français a déclaré, commentant le rapport de la *Task force* présidée par Wim Kok : « J'observe, et c'est pour moi une leçon essentielle, qu'il ne s'agit pas de savoir si on est libéral ou social-démocrate, si on est de gauche de droite ou du centre. Il s'agit de savoir si telle ou telle mesure est efficace pour augmenter le taux d'activité et réduire le chômage. » On est ici dans un registre désormais classique de la défense de solutions pragmatiques, le « *what works* » cher au gouvernement britannique actuel (Barbier, 2002c, p. 22). Mais le ministre a poursuivi son discours par une phrase qui articulait tout aussitôt cette première assertion au débat politique en France, s'adressant à Wim Kok : « il n'est pas question dans vos analyses, Monsieur le président, de fausses recettes comme la réduction obligatoire du temps de travail, la taxation de la valeur ajoutée produite par les entreprises ou la multiplication des emplois publics subventionnés : dangereuses chimères qui sont à terme destructrices d'emploi. » Il faisait ainsi allusion à trois des mesures principales qui ont figuré en très bonne place dans les PNAE successifs de la France sous le précédent gouvernement.

Cependant, l'un des enjeux majeurs de la compréhension du rôle spécifique de la SEE, et, au delà, de celui des autres MOC (inclusion, retraites, etc.), nous semble en effet de chercher à fonder empiriquement la question de savoir si, une fois reconnue la présence largement acceptée (Hall, 1993 ; Jobert, 1994) d'un « référentiel » (ou paradigme) dominant de politique économique en Europe, plusieurs types de capitalisme, ou – autrement dit, plusieurs types d'arrangements nationaux entre ce référentiel (actuellement) commun et des types de protection sociale différents sont à l'œuvre ou

⁷⁰ Discours du ministre du Travail, François Fillon, (CDSEI - Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales, jeudi 22 janvier 2004), document affiché sur le site du ministère travail.gouv.fr.

si, à l'inverse, le référentiel commun macro-économique est en train de provoquer l'évolution vers un seul « type de capitalisme », celui où se combinent politique macroéconomique et système de protection sociale libéraux, comme l'exemple du Royaume-Uni l'illustre (selon une analyse majoritaire dans la littérature comparative internationale – voir bibliographie). Dans ce second cas, on observerait donc une convergence des États membres vers un modèle libéral de protection sociale, voire un modèle résiduel, ce qui implique que les marges de jeu des pays appartenant aux modèles traditionnellement pensés comme « social-démocrate » et « continental » seraient vouées à disparaître progressivement.

Or, empiriquement, le constat de la domination, dans le traité, des éléments de politique privilégiant la monnaie, la lutte contre l'inflation et, plus généralement, la stabilité macro-économique, donc rejetant la solution des politiques keynésiennes, ne peuvent tenir lieu de la démonstration de cette évolution.

Le constat justifié du changement de paradigme, pour incontestable qu'il soit, nous semble de peu de secours cependant pour comprendre les transformations concrètes introduites par la SEE : il se peut, en effet, que cette MOC joue un rôle, ou que les transformations qu'elle accompagne ou déclenche soient de faible importance au regard d'autres forces qui commandent l'évolution des systèmes de protection sociale et des politiques macro-économiques. Mais l'étude précise de la SEE devrait pouvoir s'appuyer sur des éléments empiriques qui sont absents dans les explications très générales du changement de paradigme ou de la présence (aussi peu contestable qu'elle soit) du « *master discourse* ».

À cet égard, un point supplémentaire tout à fait essentiel est ici à prendre en compte : celui précisément de l'évolution des systèmes de protection sociale (et des politiques sociales en général) des trente dernières années. La majeure partie de la littérature comparative internationale publiée dans les dernières années montre, sur la base d'études empiriques très détaillées, auxquelles nous avons contribué (Barbier, Théret, 2001, 2003) que les systèmes sont bien loin de converger, même s'ils manifestent des tendances qui peuvent être considérées comme communes [l'activation, par exemple, telle que nous l'avons analysée – Barbier, 2002a] ou des grands mouvements de restructuration (pour parler comme Pierson [2001]). Nous avons détaillé cette analyse sur le cas de la France (Barbier, Théret, 2003, 2004).

Or, les transformations des dernières décennies, pour le cas européen, se sont faites dans le contexte de la mise en œuvre de la politique monétaire et économique communautaire (même si certains pays sont restés hors de la monnaie unique), qui, précisément, comme nous l'avons noté (Barbier, Théret, 2004) a été un élément crucial de l'explication de l'évolution des systèmes de protection sociale. De même, les performances des marchés du travail en Europe ont montré que de nombreux choix différents sont possibles en matière de règles et de protection sociale, comme l'ont analysé les économistes (Freeman, 2000 ; Fitoussi, Passet, 2000).

La SEE, dans ce cadre, ajoute un nouveau mode de coordination, plus récent, non contraignant, inséré dans la cohérence plus englobante de politiques économiques et qui, d'après les éléments empiriques rassemblés dans la littérature internationale, n'a pas provoqué – tout au moins jusqu'à présent – la « convergence vers le bas » des politiques de l'emploi ou des politiques et des systèmes de protection sociale, contrairement aux prédictions alarmistes qui ne cessent de se relayer depuis la publication, par l'OCDE de son ouvrage *La crise de l'État protecteur*, en 1980.

C'est dans le cadre de cette interrogation que, lors d'observations de réunions et lors d'entretiens, nous avons rencontré, notamment chez certains acteurs syndicaux impliqués dans l'arène bruxelloise, la thèse⁷¹ attribuant à Allan Larsson (l'un des artisans essentiels de la mise en place de la SEE, voir ci-après) une conception différente de la SEE. Pour ces interprètes, la SEE « telle qu'elle a été

⁷¹ Un interlocuteur note, ainsi : « The initial EES concept was a broader one, for Larsson and others : the EES should have been at the centre of the policy-mix (...) now the central process is the BEPG and not the EES » (14 mai 2002).

mise en œuvre » se serait bornée à coordonner des politiques structurelles et des politiques de l'offre de travail, sans affronter la question des politiques de la demande. Sans nous prononcer sur la question de savoir s'ils interprètent bien la conception de Larsson – voir ci-après – ceux-ci prennent acte de la séparation, thèse également articulée par J.P. Fitoussi, citée plus haut. Certains de ces critiques de la SEE « telle qu'elle est » adoptaient par ailleurs une position « keynésienne » en réclamant l'augmentation du budget communautaire.

Dans ces conditions, il semblait tout à fait intéressant de confronter ces appréciations aux propos et interprétations de M. Larsson lui-même, que nous avons interviewé⁷².

L'analyse de l'entretien nous a convaincus qu'il était nécessaire, pour éclairer la question que nous posons dans cette partie, de revenir à une vision historique plus approfondie de ce qui a fait, et fait encore, semble-t-il, la spécificité des arrangements suédois de politique économique et sociale.

L'entretien avec Allan Larsson sera présenté et commenté en deux étapes, en séparant ce qui relève de l'influence suédoise, et plus, largement, scandinave, dans la genèse de la SEE (point 1.2. ci-après) et ce qui relève d'une doctrine justifiant le « modèle suédois » (1.3., voir aussi 1.4.). Ces deux aspects dans l'entretien avec Allan Larsson peuvent être séparés pour l'analyse, bien qu'ils soient étroitement liés dans leur contenu.

1.2. L'influence scandinave dans la genèse de la SEE

Avertissement : méthode

Pour des raisons de précision, nous avons conservé l'anglais dans lequel sont formulées les réponses de M. Larsson.

Alors que Caroline de la Porte et moi-même avons convenu d'une première grille de questions, la discussion en a intégré de nouvelles, émergeant au cours de l'entretien. Nous avons choisi de réorganiser les réponses de façon thématique. Allan Larsson a apporté lui-même des corrections à notre texte, que nous citons évidemment telles quelles.

Les commentaires sont rédigés en français.

Nous avons expliqué à notre interlocuteur que l'un des buts de notre recherche était de comprendre les représentations des acteurs à propos des politiques de l'emploi (à interpréter en termes de « référentiels »). Nous lui avons dit qu'à partir de notre précédente recherche apparaissait le fait d'un *discours commun*, relativement général, construit et partagé par les acteurs pertinents de la SEE (nationaux, de niveau communautaire, dans les forums et les arènes). À notre sens, ce discours était, globalement, articulé avec (et puisait dans) le répertoire du discours orthodoxe de la politique économique, influencé par l'analyse dite souvent (et sans plus de précision) « néo-libérale », avec sa déclinaison particulière en matière de « politiques du marché du travail », ces dernières étant conçues comme des politiques de l'offre de travail et largement « indépendantes » de la politique macroéconomique (au sens où J.P. Fitoussi a parlé de modèle de la « séparation » entre les deux)⁷³. Ce discours nous paraissait, *ex ante*, particulièrement bien illustré dans les versions successives des GOPE.

⁷² L'interview avec Allan Larsson, ancien directeur général, DG Emploi et Affaires sociales a été conduit par Jean-Claude Barbier et Caroline de La Porte à l'Observatoire social européen, Bruxelles, le 13 décembre 2002, pendant une durée d'environ trois heures. Nous nous sommes également appuyé sur plusieurs textes écrits par M. Larsson. Jean-Claude Barbier et Caroline de la Porte tiennent à remercier tout particulièrement Mr Larsson pour sa disponibilité et ses commentaires. Un autre entretien, plus informel, a été réalisé à Berlin avec lui, le 22 mai 2003, à l'occasion du colloque organisé par le réseau des marchés transitionnels, au WZB.

⁷³ Comme on le verra, Allan Larsson conteste cette analyse vigoureusement, tout en se déclarant partisan de maintenir la limite du budget communautaire à 1, 27 % du PIB.

Toutefois, selon nous, le fait que ce langage soit, formellement, compatible avec le discours général d'une politique « néo-libérale ⁷⁴ » du marché du travail n'empêchait pas qu'il puisse servir à de multiples usages.

D'une part, il fournissait un espace de communication en quelque sorte « procédural » installant dans les communications internationales, et, en anglais, un cadre dans lequel la représentation des actions politiques nationales peut être communément présentée, et leur « agrégation » recherchée. L'agrégation en question se fait à un très grand niveau de généralité. D'autre part, une analyse plus précise du discours montrait qu'existent de nombreux points, d'ailleurs allant apparemment en nombre croissant de 1997 à 2001, qui distinguent le discours de la SEE de celui, plus classique, de l'OCDE (la version historique de référence étant la *Job Strategy* de 1993, de laquelle la SEE avait vocation à se distinguer, voire à se mettre en position alternative de compétition)⁷⁵.

Méthodologiquement, ces divergences d'interprétation peuvent apparaître dans les discours des personnes enquêtées ; elles sont assez souvent marquées dans la conversation expressément, quand l'interlocuteur prend soin de distinguer sa position d'une autre, ou quand on fait appel par exemple à des débats politiques en cours dans tel ou tel pays.

Une des difficultés de telles enquêtes tient au fait qu'on recueille des discours que la précaution méthodologique oblige aussi à considérer en incluant, parmi d'autres, *l'angle de la justification pro domo* (il n'est pas dans notre choix théorique d'adopter, comme certaines sociologies, une stratégie du soupçon).

Par ailleurs, il est constant, dans le débat et l'argumentation politiques, d'imputer à l'adversaire l'intention de masquer sous un discours, un autre sens, plus « vrai » qui « cacherait » de façon uniquement rhétorique, des intentions « réelles » peu avouables. Les personnes que nous interviewons ne sont pas toutes, de ce point de vue, insérées dans les mêmes contraintes. Nous les considérons comme en position de justifier rationnellement leur participation aux activités qu'elles décrivent, sans exclure bien sûr le fait qu'elles peuvent avoir tendance à surestimer leur rôle (pour les éléments de fait, nous avons disposé de sources diverses et indépendantes, contrairement à la situation de notre premier rapport où les entretiens n'avaient pu être suffisamment *recoupés*).

Les réponses de M. Larsson s'interprètent au regard de certaines caractéristiques : c'est un responsable politique éminent, ancien ministre de l'Économie de Suède, appartenant au parti social-démocrate de son pays, et plus généralement à des cercles internationaux de hauts responsables.

Nous ne cherchons pas à retracer son parcours personnel ou à mettre en évidence dans son cas, des déterminations individuelles. Au sein d'une « classe politique européenne » en émergence, on peut le considérer ici à la fois comme un acteur de haut niveau hiérarchique, historiquement placé au cœur de la naissance et du déploiement de la SEE, comme le représentant d'une certaine conception en matière de politique sociale/politique de l'emploi⁷⁶, et comme un « entrepreneur politique ».

Ce qui nous renvoie à notre grille initiale de lecture. Parmi l'ensemble des options possibles au sein du répertoire, pour expliquer l'adoption de telle ou telle option, les caractéristiques (variables) des acteurs (individuels, collectifs) qui peuvent expliquer les différences de conceptions qui s'expriment

⁷⁴ Nous utilisons le terme par commodité, par défaut d'un autre plus approprié, tout en ayant conscience de son caractère vague et potentiellement trompeur ; voir les développements ultérieurs dans la partie I-3.

⁷⁵ Si ce constat était pertinent, des options normatives et des solutions divergentes (en termes de normes et d'algorithmes – au sens des catégories de P. Müller – voir sur ce point Barbier, 2002c) sont compatibles avec une « couche » de valeurs générales. Les justifications de (i) systèmes de normes (concrètement associées à des objectifs concrets recherchés sur le marché du travail ou, plus largement, dans le domaine de « la politique sociale ») et (ii) d'algorithmes des politiques peuvent donner lieu à des interprétations différentes, et, le cas échéant, déboucher sur des controverses. Ainsi, le débat mené à propos d'indicateurs de mesures communes (de *benchmarking*) peuvent révéler de telles controverses (par exemple : la controverse à propos des '*working poor*' entre certains États membres et la Grande-Bretagne, en amont du sommet de Laeken en décembre 2001).

⁷⁶ Conception qu'au cours de l'entretien il s'emploie à différencier d'autres conceptions, comme celle qui prévaut en général officiellement à l'OCDE et qu'il a précisément distingué du langage « néo-libéral » dans son commentaire de notre retranscription de l'entretien.

dans le langage commun ne sont pas très nombreuses. Il y a tout d'abord l'appartenance politique (par exemple : social démocratie européenne, parti de gauche) ; les caractéristiques culturelles (par exemple : aire culturelle scandinave) ; la nationalité (ici : suédois) ; le fait que la personne représente tel ou tel secteur d'intérêts (par exemple, représentant les syndicats, le patronat, un secteur particulier, etc.), ou plus particulièrement, par exemple, le fait qu'elle soit ainsi liée à une certaine carrière professionnelle (le fait que la personne appartienne à l'administration communautaire, etc.)⁷⁷.

Dans un premier temps, nous partons, concernant l'entretien avec M. Larsson, de l'hypothèse qu'il est un représentant (typique) de la social-démocratie scandinave, familier des raisonnements et façons de penser économiques de cette « école », engagé (désormais) dans une trajectoire professionnelle de très haut niveau et internationale⁷⁸.

M. Larsson a écrit beaucoup sur la SEE et son expérience de celle-ci. Nous avons pu consulter plusieurs de ses textes. Il est clairement l'un de ses défenseurs. Il a beaucoup travaillé à en comprendre les mécanismes. Ses réponses, qu'il prend soin de référer à l'exemple des économistes Rehn et Meidner, montrent qu'il a amplement réfléchi à propos de la question de la force de conviction des idées économiques et des conditions de leur réception. Concernant ses réponses précises qui ont trait à tel ou tel pays, ou à tel ou tel acteur politique, telle ou telle personne, ses formulations sont, à dessein, prudentes et diplomatiques.

À l'ouverture de l'entretien, M. Larsson a évoqué spontanément la visite faite en France, en 1998, à l'époque où les premières recommandations issues de l'examen de la SEE étaient en phase de « test ». Il confirme que sa visite a fait apparaître une difficulté « diplomatique » avec les officiels français – voir notre rapport (Barbier, Sylla, 2002, p. 55) :

“French authorities were apparently reluctant to accept the meeting, for fear of it being considered as accepting the Commission's intervention in an area considered as pertaining to the Member States' competence. The difficulty was solved through the re-qualifying of his coming to France as 'a visit'.”

Un des points dont il se rappelle est qu'il avait souligné, à l'époque, auprès de ses interlocuteurs français, l'importance d'une action précoce, d'une action préventive, par différence avec une action « curative » pour lutter contre le chômage. En partie en raison de cette intervention, le texte du PNAE français fut, selon lui, amendé dans ce sens.

1.2.1. Les origines de la SEE (1992-1995)

Allan Larsson insiste sur l'importance, pour lui, de sa vision de la future SEE dans le cadre de la conférence intergouvernementale (CIG) en 1995-1996, nourrie des réflexions et débats scandinaves.

D'emblée, nous pouvons ainsi relativiser et expliquer les hésitations qui étaient les nôtres dans notre premier rapport (Barbier, Sylla, 2002, pp. 47-50) et l'importance unilatérale que les interviewés français portaient, sans le contraster avec d'autres facteurs, au rôle de la France dans la SEE. M. Larsson parle en effet du rôle des facteurs que nous avons établis à l'époque, sans pouvoir les valider par une méthode rigoureuse (l'influence du Livre Blanc [1993] et du sommet d'Essen [1993], le rôle de J.C. Juncker, de la France, notamment). Il les replace cependant dans la description d'un processus mettant en jeu plusieurs États membres, et en particulier des acteurs scandinaves, d'une autre ampleur historique. Une analyse approfondie de cette période est disponible pour la

⁷⁷ Pour une approche différente et complémentaire, voir A. Smith (2002) à propos des commissaires européens.

⁷⁸ M. Larsson nous dit en commençant l'entretien : « *I am a free man* » laissant entendre qu'il a beaucoup de temps libre pour lui. Sa carte de visite n'a pas de signe d'organisation. Il présente ensuite la série des fonctions qu'il occupe actuellement : “adviser to Mr Somavia, ILO General Secretary ; adviser to Mr. K. Annan at the UNO on the question of youth employment ; Chairman of the board of the Swedish television ; professor at the universities of Göteborg and Lund”.

chronologie précise des événements : nous y renvoyons pour plus de détails (Johansson, 1999)⁷⁹. Les réponses de Allan Larsson correspondent à cette chronologie, qui le décrit comme un important participant au comité SAMAK (*Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement*, groupe réunissant les partis sociaux-démocrates et les organisations syndicales nordiques) et donc, impliqué sur cette question depuis le début de 1992. Il s'agit d'un élément de la genèse de la SEE sur lequel les travaux ont peu insisté, en tous cas moins que sur la filiation de cette SEE par rapport au Livre Blanc (Goetschy, 1999). Or, les explications de Allan Larsson doivent être analysées de façon très précise en tant que l'un des promoteurs originels et essentiels de la SEE et en tant que participant de la tradition de pensée économique social-démocrate suédoise, dont la formulation, antérieure au Livre Blanc, a pu influencer celui-ci.

M. Larsson nous présente une chronologie de « l'influence scandinave » :

“In 1991, before the summit in Maastricht and the new Treaty, we had left government and served as opposition in the Swedish Parliament. In the beginning of 1992, I took part in a meeting in Brussels, organised by the PES (European Socialists) Group in the EP (European Parliament) on the new Maastricht Treaty. I was surprised that the whole debate among Socialists was focused on institutional and financial matters, not on the real economy, on production and employment”. “After the meeting in Brussels I met the leader of the Danish Social-democratic Party, who shared my concerns about the focus on financial matters. We discussed and agreed to take a Nordic initiative in SAMAK, which is a group consisting of the Social-democratic party leaders and leaders of trade union confederations in Sweden, Norway, Denmark and Finland, what we call “the labour movement”. SAMAK agreed in May 1992 to set up a committee on employment in Europe and I was appointed chairman of the group”.

Ce n'est donc qu'en un second temps que le Livre Blanc intervient, ainsi que les discussions des socialistes européens (voir pour plus de détails Johansson, 1999) :

“In June 1993, at the EU Summit in Copenhagen⁸⁰, Jacques Delors made employment an issue on the agenda of the European Council and was given a mandate to prepare a White Paper on employment for the EU Summit in Brussels in December 1993. The leaders of the Socialist parties met in September in Lisbon; the Swedish party leader, Ingvar Carlsson was a driving force at this meeting and the Swedish party was asked to take responsibility for a group, which should prepare an employment strategy to be launched before the elections to the European Parliament in 1994. Mr Carlsson asked me to chair the group. We started working in September, I met all party leaders during the 1993 autumn, either in Brussels or in their capitals, and we had a series of meetings with the whole group in Brussels. We had a first version of our report ready for the meeting of the party leaders on the eve of the Brussels summit. We had agreement in the group on all issues, except on working time, where Mr Rocard (French PS) asked for a European commitment for working time reduction, while Mr Papandreou of PASOK opposed any commitment to working time reduction. The compromise was a text stating that in some countries a reduction of working time is on the top of the agenda, in others it is not at all on the agenda, and that the issue should be dealt with in accordance with the principles of subsidiarity and through negotiations between the social partners”.

Cette initiative est connue comme *European Employment Initiative* (EEI), conçue sous l'égide du parti socialiste européen, qui donnera lieu au rapport justement connu comme *Larsson Report* adopté par ce groupe de travail des socialistes européens dans une réunion en décembre 1993, avant le Conseil européen qui approuva le Livre Blanc (Johansson, 1999, pp. 89-91).

M. Larsson nous apprend que l'un des aspects essentiels du débat, pour lui, résida dans le fait de savoir si l'emploi devait être ou non inclus dans les critères de l'Union monétaire⁸¹. Il décide

⁷⁹ Que nous ignorions à l'époque de la rédaction de 2001. Ce document, très riche, montre la combinaison complexe de facteurs à l'œuvre.

⁸⁰ Voir sur ce sommet Johansson (1999, p. 90).

⁸¹ On notera qu'une partie des critiques de la SEE dans la littérature relève du fait que, comparée aux « critères de Maastricht », elle n'est pas contraignante. Nous avons-nous-mêmes souligné ce point dans nos premières analyses (Barbier, 1998). Les développements ultérieurs de la politique européenne relativisent cette caractéristique.

d'opter pour une solution différente, précisément en raison de l'importance de la question de l'emploi :

“At that time, end of 1994-beginning of 1995, there was a European debate on employment and the EMU. Those who would see a strong emphasis on employment proposed the inclusion of employment among the convergence criteria. When we analysed these arguments we found that it would be too weak a role for employment. Employment would have been reduced to an obstacle in the run up the EMU, an equivalent to fiscal deficit, etc. We came to the conclusion that employment had to have a much stronger role, it had to be a project in its own right, that is the reason why we drafted the paper on an Employment Union. Employment had to be an overarching objective for economic policy, not a convergence criterium, not a sector policy among other policies, not a ‘residual’ in economic policy. That was the main reason for the initiative. Another reason was that there was no room for any redrafting of the Maastricht Treaty at that time. *Now⁸², in 2003, we are in a quite new environment. The EES has proved to be a success, full employment is re-established, the Convent will include full employment as one of the overarching objectives of the enlarged EU*”.

Après avoir insisté sur le fait qu'il s'agissait pour lui de mettre l'accent sur l'emploi de façon beaucoup plus pertinente qu'en l'incluant dans les critères de convergence⁸³, Allan Larsson insiste sur l'importance des politiques concernant les salaires, le budget, les politiques actives de l'emploi. Il pense qu'à cette époque l'influence scandinave fut importante, mais qu'elle accompagnait l'influence britannique.

Il s'agit là d'un point important de la compréhension des raisons du succès de l'accord qui allait intervenir sur la SEE : une convergence de points de vue *économiques* britannique et scandinave (par ailleurs interprétable en termes de préférence pour l'intergouvernementalisme, dans la littérature dominante sur la MOC). Dans le même temps, la convergence de points de vue économiques n'en fait pas pour autant deux conceptions identiques (qui pourraient être dites « néo-libérales »). Au contraire, les divergences existent, par exemple à la fois sur les salaires et sur les politiques actives de l'emploi. Il est important de souligner, à ce stade, que des éléments communs de politique économique associent Britanniques et Scandinaves, en outre renforcés par des positions intergouvernementalistes, malgré la différence fondamentale de leurs politiques sociales et de leurs systèmes de protection sociale.

Allan Larsson note qu'il a précisé sa vision des choses dans un texte de 1995, que nous nous sommes procuré : *A vision for the IGC*⁸⁴. Dans ce texte, parallèlement au développement de l'époque de l'Union monétaire, Allan Larsson prend parti pour une « Union de l'emploi » [*EmpU* (*Employment Union*)]. Il l'écrit dans le but de “demonstrate the nature, scope and political importance of this structure. I will underline that the creation of an Employment Union would be the expression of a common European commitment to give a central role to the battle against unemployment, and thereby to honour the Treaty commitment to a high level of employment” (pp. 5-6).

⁸² La phrase en italique est un commentaire postérieur à l'entretien.

⁸³ On peut aussi penser que, stratégiquement, il était plus difficile de changer la liste des critères du traité de Maastricht dans son état existant et que la stratégie rationnelle pour trouver un accord sur la question de l'emploi supposait de l'autonomiser.

⁸⁴ Le texte date du 25/04/1995. Il a été écrit à l'incitation du Premier ministre suédois Ingvar Carlsson, nous dit M. Larsson, “to stimulate debate on the relation between employment and monetary policy” (p. 2). Selon lui (voir aussi Johansson [1999] pour plus de détails), ce papier faisait partie des activités de préparation de la CIG, du côté suédois. Signé d'Allan Larsson, le papier dit expressément : “the opinions reflected in the paper are, however, solely my own” (p. 2). À l'époque de sa rédaction, Mr Larsson était ministre suédois des Finances. Le texte est miméographié et comporte treize pages (probablement une page manquante, plus deux annexes annoncées au sommaire).

1.2.2. Rôle des États membres et des personnes (1996-98) : “many fathers”

“Lots of countries have contributed to the designing of the EES: it has ‘many fathers’, for instance the Austrians that were pushing for a Treaty change, the New Labour government [Labour was member of the Socialist group]. France helped in contributing to building up a ‘window of opportunity’ in the political process by calling for the implementation of the EES prior to Treaty ratification ‘but the content was already there’. “We were in an exceptional situation, where Luxemburg played a crucial role (J.-C. Juncker was President of the Social Affairs Council, Ecofin and the European Council). The UK government wanted to ‘operationalize’ the welfare-to-work programmes, and wanted to see a result at the Cardiff process.”

“We were in an exceptional situation with a series of very committed Presidencies, the Irish in 1996 drafting the Treaty and including employment, the Dutch Presidency in the IGC, Juncker in the second semester of 1997, organising the Jobs Summit, the UK presidency in the first semester of 1998, eager to focus on employment and to show result of the Luxembourg process.” [Allan Larsson]

To a question over whether Germany was “neutralized”, his answer is:

“I was convinced that Kohl at the end of the day should listen more to Elmar Brock, CDU-member of the EP and EP-representative in the IGC, than to the FDP.”

And Allan Larsson stresses a difference between the OECD framework and the EES:

“In the EES case, there was political support for the strategy; it was not only an official agreement between ministers who only meet once a year.”

To the question whether the Scandinavian culture of some protagonists was a favourable factor:

“Probably yes, at the same time there was a good constellation of people; take for instance the important role played by Juncker”.

Dans la relation de l’histoire, il y a une présentation chez M. Larsson, qu’on peut considérer comme relativement « diplomatique » (*many fathers*, le rôle de l’Allemagne, etc.). Mais, au delà, l’explication par l’un de ses acteurs combine le fait qu’une politique substantielle nouvelle était en préparation, avec une influence « nordique », et portée par certains individus particuliers, qui avaient une vision particulière de la façon « d’aider le marché ». Le rôle de la France (en tant qu’État membre) vient ajouter un ingrédient de *window of opportunity* au fait qu’un référentiel de politique était « disponible » à ce moment là, préparé par des politiciens de culture scandinave et des socialistes européens sur lequel ils pouvaient construire des conceptions communes avec les Britanniques. En outre, le fait de pousser sur l’agenda la question de l’emploi correspondait à des intérêts gouvernementaux (Suède, Danemark, et Royaume-Uni de l’autre). Des individus aussi y ont joué leur partition : M. Larsson a mentionné, outre le Premier ministre Juncker K. Löhnroth, à l’époque son adjoint à l’ex-DGV (pour son insistance sur l’idée de *more and better jobs*, précurseur de l’idée de qualité de l’emploi) ; D. O’Sullivan (irlandais, à l’époque directeur adjoint du cabinet du commissaire Flynn, aujourd’hui directeur du cabinet de R. Prodi, ancien directeur du FSE).

1.2.3. La conception des piliers et leur hiérarchie

La formulation des piliers fut le fait de la DG Emploi : Allan Larsson proposant l’esprit d’entreprise, l’employabilité et l’égalité des chances ; Mme O. Quintin insistant sur l’adaptabilité (et le dialogue social).

“In the internal DG V preparations A.L. proposed three pillars, O.Q. added adaptability, including the social dialogue, and DG V presented then this package to Commissioner Flynn who presented the ideas at the informal Social Affairs Council in Luxembourg in July 1997. These four priorities were positively received by Ministers in the Council and the Commission worked out the Employment Strategy during the next two months. In the political process during October-November Juncker moved the ‘Employability’ pillar to the first position”.

1.2.4. "Quality in work" ?

"The debate on quality dates back in 1999 or even before; the first discussion I recall was at the ETUC, over a very extensive conception of quality: quality of services and production, quality of education and training, etc.; one person was important here, K. Löhnroth."

1.2.5. *Recommandations : le premier exercice*

On se rappelle la surprise provoquée par l'initiative du Commissaire Flynn quand il décida de rendre publiques les premières recommandations (cf. Barbier, Sylla, 2002, p. 55).

"There were no explicit provisions for modalities of implementing recommendations in the Treaty, so the question was open: how to use the instrument. I had two doubts about the timing, but at the end of the day I must admit that Flynn was right in his political view of using the recommendations and not to wait.

One doubt was about the timing: we had an outgoing Commission and the question was who would take the recommendations to the Council; the other one was that the Treaty was not yet ratified at that time. Flynn was eager to go on and it was his strategy. There was an uproar and a heated debate about the 55 recommendations in the autumn.

After negative press reports⁸⁵ about the Commission press conference Mr Kohl asked the State Secretary Werner to phone me to express the German views and I forwarded the call to the Cabinet. In the Employment Committee there were a lot of oppositions to the recommendations. To rescue the operation I made a deal, after consultations with the new Commissioner, that Member States should be informed before the Commission give publicity to the recommendations."

"The process is much less provocative now; Flynn's initiative proved good for the position of the Commission, which sent a new type of signal; the result was that, from then, peer pressure increased and the ministers of labour had to have responses to the recommendations." [Allan Larsson]

1.2.6. *Réflexions sur le bilan, considéré en 2002*

Nous demandons à Allan Larsson comment il considère les transformations qui ont suivi l'introduction de la SEE, qu'on peut regarder comme des effets de "*spill over*"⁸⁶.

"We could not foresee the possible effects, until the Lisbon summit (2000); in Lisbon, we had the constraint not to launch any 'new process'⁸⁷; but all the elements were in the Treaty (chapter VIII)".

"The achievements are: mobilisation; there was an extension of the scope of policies covered and the breathtaking new method of coordination in Lisbon. However, there are still five countries not complying with the preventive approach and delays for the pillar 'adaptability'."

"There are limits to the process of reciprocal evaluation by Member States, people tend to be nice to each other, and evaluation requires the analytical work of the Commission."

Selon lui, tous les piliers ont contribué au succès : "I would not want to particularly pick one; what is important is the success on all pillars". Mais il est possible de prendre de nombreux exemples particuliers, selon les pays, par exemple au Luxembourg, l'égalité des chances hommes-femmes ; en Irlande, le développement de la garde d'enfants.

Peut-on considérer que cela traduit un processus d'apprentissage (*policy learning*) ? Selon Allan Larsson, il existe, il tient à ce que se répande la conviction qu'on peut atteindre les objectifs :

⁸⁵ La presse allemande insistait sur le fait que l'Allemagne était très mal notée 'null komma null'.

⁸⁶ Voir la note dans le paragraphe I-I de la première partie.

⁸⁷ Cette contrainte est typique de l'institution communautaire. Nos interlocuteurs au sein de la Commission l'évoquent souvent : il faut, pour eux, à la fois produire des initiatives et, dans le même temps, ne pas s'exposer à des reproches de type intergouvernemental.

“There is a sort of learning, it is the impression that it is possible to achieve the goals: I used Denmark⁸⁸'s case to show it was possible”.

Tout au long de l'entretien, à de multiples reprises, Allan Larsson insiste sur la question qui lui semble clé, à savoir la marge dont disposent les acteurs d'intervenir dans le débat pour faire changer les représentations. En ce sens, son analyse pratique correspond tout particulièrement à l'approche de l'analyse cognitive des politiques : “the challenge is in overall concepts, to shape the agenda”.

1.2.7. Le rôle des partenaires sociaux

Bien que la Commission ait considéré l'implication des partenaires sociaux dans la SEE comme l'un de ses succès, Allan Larsson voit les choses différemment et classe cette implication parmi les faiblesses :

“They should have played an independent role in their own systems. We designed a framework for the social partners to contribute significantly (instead of piecemeal contributions) to the strategy but they did not use it; when at the initial stages, we presented the framework, both UNICE and ETUC were happy, it seemed to be a win/win proposal and both felt they were winners. I had hoped that the social partners could ‘reform themselves’, take the guidelines and see what was for their competence, but the willingness lacked to get involved; the national stakes have remained dominant”.

1.2.8. Benchmarking et indicateurs

Allan Larsson présente une vision du rôle des indicateurs et du *benchmarking* qui correspond à son approche en termes de « faire changer les représentations », dont il nous expliquera plus tard qu'il la réfère à l'enseignement de G. Rehn.

“For instance, the 70% target for employment rates in Lisbon is realistic. We had made comparisons with the US. We were challenging the US. It is already achieved for countries like Denmark, Austria, etc; for countries like Greece, they have to go this way, because employment is a key”.

“You need statistics and you have to select them, because there are too many and conflicting indicators; but the question is how to present them. Let's take the case of industrial accidents, or lost days for strikes. If accidents are on the rise, it will decrease the employability of people, the same applies for strikes. So it is another way of presenting the statistics which counts to gain support”.

1.3. Les traits du modèle suédois et la SEE d'aujourd'hui

L'analyse de Allan Larsson est intéressante à de multiples titres. Il fait référence explicitement au fait qu'il s'inspire des enseignements des économistes suédois ; il distingue très vivement l'inspiration des orientations politiques « néo-libérales » de celles de la SEE, tout en disant que l'OCDE a eu tendance à se rapprocher des analyses de l'Union européenne ; il s'efforce de montrer l'importance du lien entre politique du marché du travail et politiques économiques, entre l'objectif de l'emploi (plein emploi), les politiques macro-économiques et les politiques sociales, tout en considérant « irréaliste » l'augmentation du budget communautaire.

On peut considérer cette approche comme « scandinave », dans la mesure où elle est influencée par la pensée des économistes suédois (Myrdal, Rehn, Meidner). On peut considérer aussi qu'elle ouvre une « fenêtre de diversité » dans ce qui est généralement considéré comme la politique économique orthodoxe.

Elle justifie une forme d'articulation entre politique économique et politiques sociales qui se démarque de la présentation orthodoxe (par exemple l'OCDE), mais aussi des approches néo-

⁸⁸ Ici Allan Larsson fait allusion à un texte qu'il a écrit pour une conférence organisée par le WZB en février 1999 : ‘*Von Danmark lernen*’.

keynésiennes qui voient dans l'intervention budgétaire « fédérale » une solution aux difficultés économiques actuelles. Elle a indéniablement habité une partie des acteurs qui ont créé la SEE (voir les éléments précédents à propos de la genèse). Elle fait aussi écho à d'autres conceptions économiques qui ont existé historiquement, et qui existent encore : parmi celles-ci, il serait intéressant d'explorer le cas de l'histoire allemande de la *soziale Marktwirtschaft*.

1.3.1. Articulation entre politique économique et politique sociale et émergence de la SEE

Les éléments des politiques communautaires et les politiques de l'emploi

Nous demandons à Allan Larsson s'il pense que *l'influence scandinave* fut importante et si les conceptions dominantes (telles que représentées par la politique officielle de l'OCDE) sont différentes du paradigme de politique économique qui sous-tend la SEE. Il se déclare personnellement influencé par les conceptions de Rehn et Meidner. Il insiste sur les trois piliers de leur stratégie, qui comportait (voir ci-après I-4) à la fois politique salariale solidaire, politique active du marché du travail et une politique budgétaire restrictive. Sur ce dernier point, Allan Larsson apporte cette précision :

“The meaning of ‘strong fiscal policy’ is that it could keep general demand on a non-inflationary level. The rationale was to help the market work well, to get vacancies filled and to get people back into work.”

M. Larsson insiste très clairement sur la différence qui sépare ses conceptions et les conceptions de politique économique scandinaves de la politique dite « néo-libérale⁸⁹ ». Il insère ce commentaire à dessein, par réaction à la présentation de notre problématique de départ, quand nous affirmions que la SEE était, globalement, « articulée avec le répertoire du discours orthodoxe de la politique économique, influencé par l'analyse dite souvent (et sans plus de précision) « néo-libérale »⁹⁰, avec sa déclinaison particulière en matière de politiques du marché du travail » (point I-2 ci-dessus, encadré) :

“I do not share this view. Labour market policy is not a concept created by Neo-liberals of the 1980s⁹¹. I learned about the concept by Rudolf Meidner and Gösta Rehn, who stressed the importance of a combination of supply-side and demand-side measures to get the labour market work better, so as to avoid inflation and to facilitate a solidaristic wage policy. Labour market policies are not independent of macroeconomic policies, they are, well designed, mutually supportive. In the Scandinavian tradition, labour market policies is the bridge between social and economic policies, contributing both to economic growth and to a fair distribution”. “For instance, Gösta Rehn⁹² was unhappy with the Job

⁸⁹ Il lui arrive d'utiliser directement le terme « *neo-liberal* » pendant l'entretien, toujours pour distinguer sa conception par différence.

⁹⁰ L'usage du qualificatif « néo-libéral » est très piégé, dans la mesure où l'adjectif est constamment utilisé dans le combat politique (du moins en France), parfois comme un simple euphémisme de « capitaliste », parfois accolé à d'autres mots, comme dans le cas de « social-libéral », qualificatif dérogatoire appliqué aux réformistes par l'extrême-gauche. L'usage du terme se défend cependant s'il s'agit d'opposer le paradigme dominant actuellement en vigueur chez les économistes et dans les références de politique économique. C'est dans ce sens qu'il faut l'entendre, à notre avis, dans l'ouvrage de B. Jobert (1994). En revanche, dès qu'on analyse les politiques plus empiriquement, on se heurte à la question de caractériser plus adéquatement les différentes approches de politique économique et le qualificatif « néo-libéral » devient très insuffisant et inadéquat. Les analyses développées par M. Larsson pointent l'existence de solutions de politique économique qui tranchent effectivement – et il donne des exemples – avec celles de l'orthodoxie, tout en n'étant pas « keynésiennes » (et encore moins, marxistes). Il n'y a donc aucune raison de ranger M. Larsson sous l'étiquette de « neo-libéral », sauf à apporter la preuve que les exemples qu'il prend et la théorie qu'il défend dans l'entretien se révèlent erronés ou trompeurs. Une autre difficulté de la caractérisation tient au fait que, dans l'usage courant, critique, du qualificatif de « néo-libéral », un antonyme implicite est le plus souvent présent sous la forme d'un « keynésianisme » presque mythique, de l'époque des prétendues Trente glorieuses.

⁹¹ Notons que les concepteurs de l'approche en termes de marchés transitionnels situent explicitement leur programme dans la filiation des travaux de Rehn : “This book goes back to the spirit of Beveridge and seeks to develop further the contribution of social reformers like Gösta Rehn. Considered one of the founding fathers of the Swedish model so often praised during the 1980s, Rehn was a pioneer in developing not only an active labour market policy but also lifelong learning and the negotiated flexibilisation of working time” (Gazier, Schmid, 2002, p.4).

⁹² De son côté, Meidner était plus en faveur de la loi sur la protection de l'emploi de 1972.

Security Act of 1972 which contained provisions to protect employment because the overarching employment goal could be contradictory with this protection.”

Allan Larsson conteste donc le constat de la *séparation* entre politiques économiques et politiques sociales que d'autres économistes font (voir plus haut, l'analyse de J.P. Fitoussi). Il conteste aussi l'unicité de l'interprétation des politiques de l'offre comme « néo-libérales ». Il conviendrait, ce que nous n'avons pu faire, d'approfondir cette question du point de vue des niveaux de politiques (nationales ou communautaire – cf. notre proposition de distinguer quatre éléments de politiques). En quoi la distinction opérée par M. Larsson, qui s'appuie sur la tradition scandinave, est-elle adéquate du point de vue de l'imbrication des niveaux, national et communautaire ? Peut-on, en d'autres termes, étendre sa vision du rôle des politiques du marché du travail comme « *bridge* », alors qu'une part significative des politiques économiques est désormais communautaire ou fort contrainte par le niveau communautaire ?

Il semble que ce soit la conception que Allan Larsson semble privilégier : contrairement à certains des interprètes qui le voient comme « keynésien », il rejette l'idée d'accroître le budget communautaire actuellement, en tous les cas pas pour les politiques de l'emploi :

“When it comes to the funding of employment policies, there is no realistic prospect of increasing the EU budget over the present 1.27 per cent of GDP. Member States are already spending a lot on passive measures, the change to more active measures is the first and most effective way. The role of the Commission and the EU is not to take over responsibility from member States for employment policy, but to give a new strategic dimension to existing policies. The OMC is a much more effective instrument for such a rethinking and reorientation.”

Autrement dit, avant (ou au lieu) de se tourner vers des politiques de la demande, il lui semble prioritaire de réformer les conceptions héritées du passé. Dans cet objectif, la Commission, peut, selon lui, jouer son rôle, avec la MOC, qui porte plutôt sur les représentations et les conceptions. Pour lui, pour autant :

“There is a strong link between the Employment Strategy and the macroeconomic policies, they are mutually supportive. A more growth oriented macro policy will facilitate job creation and a more successful structural policy to get the labour market work better will facilitate a more growth oriented macro policy.”

Il poursuit :

“Macro-economics is important: see the BEPG's concepts in evolution after Lisbon. The ECB has been rather slow, but it is now rethinking. Article 2 of the Treaty (a high level of employment) can be interpreted as the pursuit of full employment, without saying it explicitly. In fact, decisions are geared to employment.”

La BCE, dans cette interprétation, serait d'ores et déjà implicitement orientée vers le fait de favoriser l'emploi, alors qu'à l'inverse on a l'habitude de la présenter par contraste avec la FED américaine, qui, selon ses statuts, doit favoriser le plein-emploi, à la différence de la BCE⁹³. À l'appui de son propos, Allan Larsson ajoute un commentaire de Mme Sirka Hämäläinen, de la BCE, lors d'une réunion à Londres :

“She emphasised that the ECB has been insisting on the timely pursuit and completion of structural reforms of the labour market. These reforms are seen by the ECB as a necessary condition to effectively reap the full benefits of the single market and the single currency, and to achieve sustained and balanced progress in the economic and social fields. She emphasised two points: First, there is evidence that flexibility of labour is improving in Europe. This movement had already started well before the introduction of the euro, but has now become more visible. It is worth noting, for instance, that labour force growth now appears to respond more strongly and more rapidly to cyclical variations in GDP

⁹³ Dans son texte de 1995 sur l'Union pour l'emploi, Allan Larsson notait (1995, p. 5) : “It is not an explicit goal of the EMU to pursue a growth-oriented monetary policy (as is the case of the US Federal Reserve). Inevitably ECB will pursue such a policy, when from time to time, it decides to lower basic rates, the most powerful instrument for economic growth in the private sector.”

growth. Second, there is evidence of a very significant change in labour market behaviour in the euro area countries, particularly in the field of wage negotiations. Discipline has greatly improved in that field, with wage demands apparently assuming a permanently lower level of inflation and adjusting faster to cyclical conditions than was the case prior to the introduction of the euro.”

Dans son texte de 1995 (*ibid.*, pp. 10-11), Allan Larsson a développé un argumentaire pour montrer que le budget européen n’a pas à être augmenté⁹⁴, non seulement en raison du principe de subsidiarité, mais parce qu’on ne prévoit pas de faire jouer au budget européen le rôle de stabilisateur automatique (par opposition au budget américain, qui est de l’ordre de 20 % du PIB et aux 48 % en moyenne des dépenses budgétaires dans les États membres). L’argument repose sur un point essentiel :

“Inexpensive and effective mechanisms can be operated for assisting Member states hit by adverse economic developments (shock absorption) if they are explicitly designed for this purpose rather than being the automatic implicit consequence of much larger budgetary flows serving mainly other purposes. Such a shock absorption mechanism would provide a cushion against adverse developments in the Member states to a similar degree as automatic stabilizers do, for example in the USA. For a shock absorption scheme based on changes in unemployment rates, the group [L’auteur cite un groupe d’experts auteur d’un rapport “Stable money – sound finances”] estimates that the average annual expenditure might be of the order of 0.2 per cent of EU GDP”.

La proximité entre politiques scandinaves et politique britannique

On observe, depuis le lancement de la SEE, que, le plus souvent, les pays scandinaves et le Royaume-Uni font partie des États membres les plus « performants » au sein de la SEE. Nous avons posé cette question à M. Larsson - qui n’y a pas répondu directement, en soulevant l’hypothèse que la « bonne performance » de ces États membres pouvait s’expliquer par le fait qu’ils mettent en œuvre des politiques économiques et du marché du travail qui reposent sur des éléments communs, tout en maintenant par ailleurs leurs grandes différences.

L’orthodoxie budgétaire est l’un de ces éléments (*strong fiscal policy*)⁹⁵. L’accent mis sur les politiques actives du marché du travail est ancien dans la tradition scandinave, cela ne fait aucun doute (voir Barbier, 2004 ; voir ci-après I-4) ; il est beaucoup plus récent dans le cas du Royaume Uni avec l’introduction des politiques dites de « *welfare to work* » et de « *tax credits* », mais ce type idéal d’activation libérale (qui s’oppose au type « universaliste social-démocrate », Barbier [2002a]) s’articule avec des politiques de flexibilisation du marché du travail bien plus anciennes (droit du travail, absence de salaire minimum, etc.).

À l’inverse, les systèmes de protection sociale des deux types restent aux antipodes l’un de l’autre en matière de ciblage, de générosité, etc. Pour autant, s’ils sont aux antipodes en matière de générosité, etc., il ne faut pas oublier que leur logique dominante est, pour les deux types, béveridgienne : qu’il s’agisse d’un « béveridgisme du pauvre », comme au Royaume-Uni, ou d’un « béveridgisme de luxe » comme en Suède (Barbier, Théret, 2003).

Au contraire, il semble que les États membres généralement considérés comme « continentaux » ont eu, historiquement et encore aujourd’hui, beaucoup de difficultés à mettre en œuvre les deux éléments communs repérés au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, la politique budgétaire restrictive, d’une part, et l’activation des politiques de l’emploi, de l’autre. Du point de vue des convergences de conceptions, du double point de vue de la « conception scandinave » et de la conception « libérale britannique », le modèle « continental » est communément considéré comme inefficace et, d’autre part, dépassé (voire, normativement critiquable, par exemple en raison de sa

⁹⁴ Il se fondait toutefois sur l’hypothèse d’une réorientation du budget, impliquant la diminution de la part de la PAC à 25 % de ce budget et la réorientation de la dépense vers la recherche, les réseaux, les universités, l’environnement et l’aide aux pays en développement.

⁹⁵ Comme il est montré ci-après (I-4), la Suède a été loin d’appliquer cette « *strong fiscal policy* » sur l’ensemble de la période soixante/quatre-vingt-dix.

composante « familialiste », comme le fait remarquer Esping-Andersen [1999]). En outre, comme nous le montrons ci-après (point I-4), la « tradition scandinave » du moins dans le modèle « théorique » défendu par Rehn et Meidner, se distingue explicitement du keynésianisme tel qu'il a été mis en œuvre dans la période fordiste, et elle le fait explicitement sur la question de la stabilité des prix.

La SEE et les prescriptions de l'OCDE

Une rivalité entre modèle européen et modèle américain

Nous avons déjà noté (Barbier, Sylla, 2002, p. 70) l'existence, à l'origine de la SEE, d'une rivalité entre la Commission et l'OCDE, et, en particulier, d'une tendance à comparer l'Europe aux États-Unis, qui, historiquement, jouent un rôle important dans l'organisation.

M. Larsson mêle des formules qui, d'un côté, relativisent cette compétition avec les États-Unis, de l'autre, la reconnaissent comme fondatrice⁹⁶.

À la question de savoir si cette concurrence Europe/États-Unis fut importante à l'origine de la SEE, il répond : "I am not quite sure". Mais, dans l'entretien, il utilisera, puis retirera la formule "challenge the US"⁹⁷; "we would not abandon the European model", nous dit-il. Il utilise évidemment un langage diplomatique, qui ne saurait s'opposer de façon excessivement critique à l'OCDE, bien qu'il note, au passage, « OECD has to please the US ».

À d'autres égards, la comparaison avec les États-Unis revient rapidement dans la discussion. Allan Larsson insiste sur la nécessité pour l'Europe de développer plus son secteur des services.

Cependant, il insiste sur une différence essentielle entre la politique de l'OCDE et celle de la SEE. Du côté de l'OCDE, selon lui,

"The officials of the OECD were from finance ministries, whereas for the EES they were from Labour and Finance Ministries, and that the Prime Ministers also contributed to the process." "The European strategy focuses on flexicurity and employability, and has a strong social content, as designed from the beginning."

Inclure ou non l'emploi comme critère de convergence ?

Le fait d'inclure ou non l'emploi dans la politique sociale, son placement symbolique dans l'architecture des politiques communautaires n'allait pas de soi dans la DG Emploi au moment des choix initiaux.

"Commissioner Flynn⁹⁸ had doubts about the separate title on employment, he was reluctant, for fear that the subject of employment, if separated, would be in danger of hijacking by the Ecofin people; but in my view, we had to build a bridge with them. We worked closely with the Ecofin people. I defended the idea that there were different cycles for different policies: very short term for monetary policy (one month); rather short term for fiscal policy; whereas employment policy has to be more structural, because there is the time to prepare it and then the time to implement it."

Cette spécificité de la place de l'emploi avait été développée par Allan Larsson dans son texte sur l'union pour l'emploi, que nous avons cité plus haut (*A European Employment Union*, 1995), qui rejette l'idée de l'emploi comme un critère de convergence supplémentaire, au nom même de l'équilibre entre les dispositions monétaires et d'emploi du traité et de leurs institutions ("to create a balance in the Treaty between employment and monetary provisions and institutions", *ibid.*, p. 4). Son argument est que, si l'emploi avait été introduit comme critère de convergence, « employment

⁹⁶ On peut voir un écho, dans ce propos, de l'interprétation de Radaelli (2003) qui, en termes de "master discourse", centre sur la compétitivité.

⁹⁷ Voir section I-2, à propos du *benchmarking*.

⁹⁸ La position du commissaire illustre l'intrication entre des éléments qui relèvent (notamment) des intérêts des directions générales, des intérêts personnels d'un commissaire, et les luttes pour les représentations de la réalité.

would be reduced in importance if it was to be presented, not as a cornerstone, but as an obstacle to the implementation of the EMU plan » (*ibid.*, p. 4). Il fallait donc, selon lui, créer “a new structure, to work parallel with the EMU, that aims at creating social progress and a stable economic foundation by improving employment and combating unemployment and thereby making a contribution to the stability of EMU” (*ibid.*, p. 5). Cette « structure » devait reconnaître la diversité et la décentralisation des arrangements des marchés du travail qui, pour lui, repose sur “those with the most detailed knowledge – the social partners themselves” (*id.*).

Dans ce texte, la recherche de l’emploi élevé (il ne parle pas, à l’époque, de plein emploi, se référant à l’article 2 du traité de l’Union) répond à un objectif :

“The aim of EmpU [Employment Union] is to achieve such a high rate of employment and low rate of unemployment that Member states and the Union are able both to achieve (i) a balance in public finances over a business cycle and (ii) at the same time to meet the common economic, social and environmental objectives, defined in article 2 of the Treaty.” (*ibid.*, p. 6)

Au delà, il s’agit... (*id.*) :

“...to achieve such a high rate of productivity that common social standards can be fulfilled and inflationary pressures counteracted. This goal underlines that neither monetary dumping (currency devaluation) and fiscal dumping (state subsidies), nor social dumping (degradation of social security) can be accepted in the Union and its single market.”

Il semble, comme nous le confirmeront d’autres entretiens au sein de la Commission, que l’acceptation de la SEE trouva un appui dans le fait que M. Larsson avait une expérience de ministre des Finances, ce qui lui permettait de parler les deux langues différentes de la DG Emploi et de la DG Ecofin :

“Of course there was in-fighting between both DGs, and opposition between the BEPG⁹⁹ and the EES but also constructive discussion; some people in my DG thought the ‘neo-liberals’ in the DG Ecofin were out of touch; I had a background in monetary/fiscal policy, so I tried and was able to bridge the differences.”

Les différences ne concernèrent pas que l’intérieur de la Commission, mais plus largement les différences entre ministres nationaux :

“It was not easy to make both committees (EMCO and Economic Policy Committee) work together and to have a common view. We made an institutional agreement between the two committees and between the members of the committees to bring the views of the Ministry of Finance and the Ministry of Labour in each country together in the capital in order to present one view of each Member State in the two committees. That improved the coordination between the two committees.”

L’OCDE se rapproche du modèle européen, mais reste différente

De façon complémentaire à son agenda « néo-libéral », “the OECD has evolved more towards the European model and contributed to the general policy discourse of putting employment high on the agenda”. M. Larsson rappelle qu’il entretenait d’excellentes relations avec le secrétaire général de l’OCDE. Pour lui, la politique de l’OCDE “is not in opposition to the EES”. “Tax and benefit reforms, incentives to work, the problem of early retirement are very important matters; there are a lot of similarities between both strategies; because we need not to have a ‘zero sum game’”.

Pourtant dans d’autres domaines, les différences existent. Dans le domaine de l’égalité des chances (“which clearly originates in Nordic welfare models”) ; dans celui de l’équilibre entre flexibilité et sécurité : pour la SEE “it is not a question of rolling back rights, we have to find a good balance; the employability pillar has a very strong social substance indeed”.

Un exemple significatif de différence lui semble que :

⁹⁹ « Later on, after Lisbon (2000), the BEPG changed and it was a proof of the influence of the EES ».

“Contrary to what the OECD *Employment Outlook* tends to say, there are countries where employment rates and unemployment compensation rates are both high.”

M. Larsson se place délibérément dans l'idée qu'il faut renverser les idées reçues pour avancer et prend l'exemple de R. Meidner :

“There was a conventional wisdom in the public debate that high unemployment compensation leads to high unemployment rates, as people tend to stay on benefits instead of searching for jobs. However, when we looked at statistics over unemployment and compensation, we could not see a strong link. On the contrary, some of the countries with high employment rates have high compensation, such as Denmark and Sweden. Could it be the other way round, that a good social protection system can promote participation and active job search?”

“I think it is important to look behind conventional wisdom. I learned a lot from Rudolf Meidner and his study on mobility in the 1940s. At that time employers complained that there was too much of mobility, Meidner proved that people stayed very long periods in the same job, and that there was too little mobility to get the labour market work better.”

Pour lui, c'est la preuve que la SEE peut rendre compatible des gains sociaux et la stabilité économique. Dans son texte de 1995, Allan Larsson plaide pour ce qu'il appelle a « *plus-sum game*¹⁰⁰ » :

“What we need is a new sector in the education and training system that can offer a high degree of flexibility to the recruitment process with a high capacity for training and competence building, close to work places. In principle, we need to guarantee every citizen basic education at upper secondary level and further skill training for a year or two, a guarantee that would come into force as soon as a person loses his or her job. But such a guarantee must include an obligation for the individual to be prepared to interrupt his/her education and training as soon as a job becomes vacant. When the job is finished or there is a downturn in the economy, he or she can return to complete the training.” (1995, p. 10)

Au fond, dans les exemples qu'il choisit, M. Larsson présente de façon systématique un plaidoyer pour la « lutte par les idées », lesquelles sont appuyées sur de nouvelles démonstrations qui convainquent les sceptiques. Il paraît tout à fait important que, dans ce plaidoyer, la justification économique des politiques se combine étroitement avec leur visée sociale. On ne doute pas, de ce point de vue, que Allan Larsson ait joué un rôle important pour faire évoluer le langage de la DG Emploi vers un plus grande prise en compte de la justification économique de la politique sociale (une étude plus précise reste à faire ici – voir la partie sur la qualité de l'emploi ci-après).

Sur l'activation des politiques

À une question sur le fait de savoir s'il y a des différences entre les prescriptions de l'OCDE en matière d'activation et celles de la SEE, Allan Larsson répond : “It is not possible to prescribe policies but just a direction of activation.” Il prend cependant l'exemple du cas allemand, qui comporte une faiblesse.

Dans le domaine du débat sur le *welfare-to-work*, selon Allan Larsson :

“It is not possible to prescribe substantive orientations because we have to take account of the national circumstances. For instance, it is true that young people are rather in short-term training in the UK, but, on the other hand, Germany has a weakness with its young people on the labour market; they only think of integration as if it were for life long careers, whereas now, you have to have a new start every ten years.”

On repère ici un des traits de la SEE qui résume sous un même « chapeau », une même ligne directrice, des orientations qui rendent compatibles des politiques aussi différentes que celle de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne et qui permettent, d'une certaine manière, l'établissement d'un « consensus technique » entre des actions très différentes : accroître l'acceptation de plus de flexibilité dans le cadre nordique (favorable du point de vue de la protection sociale hors emploi) ; contre-

¹⁰⁰ On peut considérer que ce type de raisonnement correspond à celui qui anime la perspective dite des marchés transitionnels (voir Gazier, Schmid, 2002).

carrer l'accent unilatéral sur les *life long careers* à l'allemande ; permettre le court termisme de la formation des jeunes en Grande-Bretagne, en essayant de le faire évoluer¹⁰¹.

Une SEE surtout pour les pays de la famille "continentale" ?

À une de nos questions qui le suggérait, Allan Larsson assure que la SEE a été conçue pour tous les pays, pas pour être ciblée sur les pays continentaux. Mais il précise que...

"...this was not the case at the beginning", mais "it came out as a consequence of the focus put on employment rates; this focus on employment rates started from the report on employment rates. The evidence was that there was a significant difference between the USA and EU-15, in the domain of services mainly, so that there remained a big potential for employment in services in Europe. The change of focus from the unemployment rates to the employment rates amounted to a change from a social to an economic perspective; differences were particularly important among genders and ages."

"At the beginning, even Denmark was not at the top for all indicators ; it still had efforts to make for 'activation' and implement early intervention ; in the first NAPE, the Danes were not complying by this objectives – cf. the first employability guidelines."

L'accent sur les taux d'emploi pose, lui faisons-nous remarquer, des problèmes complexes d'indicateurs et de mesure, notamment à propos de la différence entre taux d'emploi bruts et taux d'emploi en « équivalents temps plein ». Nous lui citons l'exemple connu de la France et des Pays-Bas, à ce propos, mais aussi la question de la comparaison des taux d'emploi des jeunes, qui pose d'autres problèmes. Selon lui :

"Yet the question remains what is a full or a part time in such and such a country. For instance, given that in France there has been a wide ranging reduction of working time, it could be said that the majority, at 35h, are all part time? In the Scandinavian countries, there is a high prevalence of combining higher education with being in a job, so that one needs indicators which take this into account."

Pourtant il convient que des "high general employment rates in certain European countries (Sweden, Denmark, the Netherlands, Norway) are masking high part-time employment among women. In these countries, one full time and one part time are enough to ensure a living". Au contraire, par exemple au Portugal, il faut deux *jobs* à plein temps pour assurer le niveau de vie normal.

1. 4. Retour sur le modèle suédois, étude de cas d'histoire économique

Après avoir analysé les affinités que la SEE, à sa genèse et dans sa justification économique, entretient avec la façon scandinave de poser ces questions, nous avons entrepris de revenir à la compréhension du modèle suédois dans son évolution historique et de replacer, pour conclure cette réflexion, le cas de la Suède contemporaine, en tant qu'État membre qui, à la fois, conduit un certain type de politique sociale égalitaire, s'inscrit comme un des États relativement plus performants que la moyenne dans les critères de la SEE et mène une politique économique (budgétaire) orthodoxe.

Nous commençons par une introduction sur ce qu'on peut entendre par la notion de « modèle suédois », avant d'en dessiner les fondements théoriques et la réalité empirique, jusqu'à son entrée en crise dans les années quatre-vingt-dix et une réflexion sur la situation actuelle, au prisme de la SEE.

1.4.1. Le modèle suédois, introduction

La notion de « modèle » (« modèle suédois », « modèle scandinave ») peut avoir des usages normatifs ou positifs.

¹⁰¹ À propos de la Grande-Bretagne, à un autre moment de l'interview, Allan Larsson souligne que l'évaluation commune montrera aux Britanniques qu'ils ont des améliorations à apporter, en se comparant aux pays scandinaves.

La Suède a pu, pendant des décennies, allier performances économiques et justice sociale, objectifs que peu de gouvernements arrivent à atteindre. En ce sens, la notion de « modèle » peut être prise pour un synonyme d'*exemple*.

Suivant une autre acception, la notion de « modèle » désigne un ensemble de relations économiques et sociales institutionnalisées. Le modèle suédois renvoie dans ce cas à une configuration institutionnelle spécifique. Il pourra ainsi être caractérisé par le poids des syndicats dans la vie économique, le niveau de prélèvements élevé ou encore par le rôle historique du parti social-démocrate. Ce point de vue descriptivo-analytique est celui qu'adoptent les analyses en termes de « cohérence sociale » (Barbier, Gautié, 1998).

En pratique, dans le langage courant, il y a un va-et-vient permanent entre description et évaluation. Il est sans doute difficile qu'il en soit autrement, parce que le succès ou l'insuccès d'un pays ou d'un groupe de pays sera toujours mis en rapport avec ses caractéristiques institutionnelles.

À l'écart d'un jugement normatif, notre approche cherche à rendre compte du modèle suédois défini comme un type particulier de relations institutionnalisées, de la manière la plus objective possible.

Une deuxième source d'ambiguïté de la notion de « modèle suédois » repose sur le fait que, selon les auteurs, l'accent est placé tantôt sur le modèle de gouvernement, tantôt sur le modèle économique, voire tantôt sur le modèle de relations professionnelles. Certains auteurs identifient le modèle suédois avec la social-démocratie. D'autres, en revanche, parlent d'un modèle suédois qui aurait fait faillite en référence au modèle économique de croissance systématisé dans les années cinquante (Meidner, 1993). Il nous paraît qu'en Suède, le projet économique a toujours été indissolublement lié à un projet politique et réciproquement que le succès du projet politique a toujours dépendu de sa stratégie économique.

Aux origines du modèle : paramètres historiques fondamentaux.

En Suède, la longévité politique du parti social-démocrate, le compromis historique entre capital et travail et la longue tradition de recours à une politique active du marché du travail ont été trois paramètres fondamentaux dans l'élaboration du modèle « Rehn-Meidner ». Celui-ci demeure inintelligible sans référence à ces présupposés politiques et institutionnels.

La longévité politique du parti social-démocrate

Le parti social-démocrate (SAP) a été créé en 1889. Il a eu, et continue d'avoir, un rôle crucial dans la vie politique suédoise. Il a été au pouvoir de 1932 à 1976 sans interruption, de 1982 à 1991 et de 1994 à aujourd'hui.

Cette stabilité et cette longévité ne sont pas spécifiques à la Suède. C'est un trait que l'on retrouve également dans les autres pays nordiques quoiqu'à des degrés moindres (Kjellberg, 1992). L'hégémonie politique du parti social-démocrate est sans doute l'une des caractéristiques les plus importantes du modèle suédois. L'opposition, constituée par les Modérés, les Libéraux, le parti du Centre (qui est le successeur du parti agrarien) et le parti chrétien-démocrate, n'atteint pas la confiance dont les sociaux-démocrates bénéficient de la part de l'électorat. C'est, en Europe, le parti de gauche qui obtient les scores électoraux les plus élevés. Ce succès du parti social-démocrate est à mettre en relation avec les très forts liens qui l'unissent au syndicat LO. Par son activisme, LO a toujours été un relais efficace entre le parti social-démocrate et les électeurs. Alors que LO représente aujourd'hui près d'un actif sur trois, 55 % de ses membres votent pour le parti social-démocrate. Dans le passé, cette proportion était même plus importante.

L'emprise du parti social-démocrate en Suède tient sans doute à son réformisme et son pragmatisme. Très tôt, il a distingué son programme politique de celui des communistes. Il a longtemps revendiqué son étiquette de parti réformiste. Dès les années 1920, il a prôné un « socialisme fonctionnel » visant plus à réguler le capitalisme qu'à précipiter sa chute par la voie révolutionnaire (Esping-Andersen, 1985).

Idéologie qui a pour contrepartie l'acceptation pragmatique du système capitaliste. Celui-ci ne doit plus être combattu. Au contraire, il doit être mobilisé pour les fins du socialisme. Plus optimiste sur les bienfaits de l'économie de marché que les partis de la gauche traditionnelle, le parti social-démocrate avait, dès le début, fait le pari qu'une stratégie réformiste alliée à une démarche pragmatique était plus à même de mener vers la voie du socialisme que la tentative révolutionnaire. Les réformes économiques qu'il a entreprises font partie intégrante, de ce point de vue, d'un projet politique qu'elles avaient vocation à mettre en œuvre et à tester en pratique (Esping-Andersen, 1985).

Le compromis historique entre capital et travail

Un autre socle à partir duquel le modèle suédois s'est constitué est représenté par le compromis entre le capital et le travail. Les partenaires sociaux en Suède ont joui d'une autonomie relativement grande en matière de négociations salariales à la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1980. Cette situation a été le corollaire des accords de Saltsjöbaden de 1938, lesquels ont marqué un tournant décisif dans l'histoire des relations professionnelles suédoises. Un compromis s'était établi selon lequel les négociations salariales seraient un domaine réservé aux partenaires sociaux, sur lequel l'État n'aurait pas vocation à intervenir. En même temps, le gouvernement social-démocrate et LO promettaient à SAF (l'organisation patronale) de ne pas s'en prendre à la nature capitaliste de l'économie (Kjellberg, 1992).

Ce compromis historique entre capital et travail, qui se retrouve également dans les autres pays nordiques, trouve ses origines au début du siècle, dans les années 1905-1906¹⁰². Il est l'aboutissement de décennies de relations professionnelles conflictuelles entre employeurs et syndicats¹⁰³. Il reflétait par ailleurs la volonté des partenaires sociaux d'accroître leur autonomie en substituant la négociation à la législation et la volonté du gouvernement social-démocrate d'obtenir quelques concessions de LO en termes de modération salariale :

“Labour law did not play a significant role until the end of the 1920s. In 1928, legislation on labour courts and collective contracts imposed a peace obligation during the currency of collective agreements. However, subsequent developments discouraged the further extension of labour law : LO and SAF preferred self-regulation through the basic agreement to state regulation of industrial relations threatened by the social-democratic government if employers and unions failed to reach agreement. An obvious advantage of self-regulation was that it gave employers and unions some freedom of manoeuvre. The unions could retain a function in the eyes of their members, while employers avoided industrial relations by a social-democratic government ; and the government believed that union members were more likely to accept labour peace and pay restraint if the unions preserved a degree of autonomy.” (Kjellberg, 1992, p. 95)

En pratique, ce n'est qu'au début des années cinquante que la négociation centralisée fut vraiment mise sur pied. La question des salaires a été dès lors déléguée aux partenaires sociaux, l'État étant presque mis hors jeu. À partir des années soixante, les partenaires sociaux ont été très impliqués dans la conduite de la politique économique. À travers la charge de mettre en œuvre la politique solidaire des salaires, les syndicats, LO en particulier, avaient un rôle important de stabilisation macro-économique. Mais, dans les années quatre-vingt, cet équilibre s'est rompu et l'État a commencé à intervenir de plus en plus dans le champ de la négociation collective.

Une tradition de politique active du marché du travail¹⁰⁴

Nous avons rappelé qu'on oublie trop souvent, à la faveur des discours politiques contemporains sur l'activation, et de l'évolution de la doctrine de l'OCDE (Barbier, 2002a, 2004), que l'origine de la notion même de « politique active de l'emploi » est suédoise. En ce sens, on comprend l'insistance de Allan Larsson sur ce point, elle se distingue des politiques orthodoxes dans l'histoire. C'est Gös-

¹⁰² Au Danemark, les partenaires sociaux ont conclu un accord analogue en 1899. Dans le cas de la Norvège, il a fallu, comme en Suède, attendre les années trente (1936).

¹⁰³ Sur le cas du Danemark, voir Jørgensen (2003).

¹⁰⁴ Cette partie s'inspire de Wadensjö (2001).

ta Rehn lui-même, en tant que responsable à Paris du secrétariat de l'Emploi et des Affaires sociales, de 1962 à 1973, qui a introduit cette notion dans les références de l'OCDE (qui allait prendre un sens bien différent à partir des années quatre-vingt).

La Suède a en effet été le pays précurseur dans le domaine. La période qui va du début du vingtième siècle à la fin des années 1940 a été celle de la montée progressive en importance de la politique active du marché du travail dans ce pays. Mais il n'était pas d'emblée acquis que celle-ci allait avoir l'ampleur qu'elle a prise par la suite.

Le tournant du siècle a été une période cruciale. L'économie suédoise était alors en récession et connaissait un chômage massif. La première agence municipale pour l'emploi est née dans ce contexte, en 1902, pour lutter contre le chômage. Petit à petit, sous les auspices de l'État, les agences municipales pour l'emploi vont se multiplier. De 9 en 1906, leur nombre est passé à 118 en 1916. Les économistes libéraux, favorables à la création de ce type d'institutions, y voyaient un moyen d'accroître la fluidité du marché du travail.

Pendant la Première Guerre mondiale, la Suède est frappée par un chômage structurel dû, entre autres, au protectionnisme ambiant à l'époque. Pour y faire face, l'emploi public (*public relief work*)¹⁰⁵ s'est développé. Pendant un laps de temps, des indemnités étaient versées aux chômeurs (*cash allowances*) avant qu'il ne soit décidé que l'emploi devait avoir priorité sur l'aide publique (*cash support*). Le niveau de rémunération de ces emplois publics était fixé à des niveaux inférieurs aux tarifs du marché pour inciter les chômeurs à prendre tout nouvel emploi qui se présenterait à eux. L'emploi public était de sorte conçu comme un outil de test de la « volonté » des chômeurs. Ceux-ci ne pouvaient recevoir l'aide publique s'ils refusaient un emploi public. Cette instrumentalisation de l'emploi public était mal accueillie par le parti social-démocrate qui y était défavorable.

À son arrivée au pouvoir en 1932, et sous l'influence du keynésianisme et de l'école de Stockholm, le parti social-démocrate introduisit de nouveaux types d'emplois publics rémunérés au taux du marché dont il faisait une composante de sa politique économique. Le *National Board of Welfare* avait en charge ces nouveaux emplois publics, tandis que la gestion des anciens emplois publics en déclin était toujours confiée à la Commission pour le chômage (*Unemployment Commission*).

À partir de 1935, le parti social-démocrate soutient la mise en place d'un système syndical d'assurance-chômage (*unemployment insurance funds*), à des conditions cependant restrictives. En contrepartie, les grandes villes et les comtés étaient dans l'obligation de créer des agences pour l'emploi afin de contrôler la recherche d'emploi des chômeurs éligibles.

En 1944, le « programme d'après-guerre », dans son objectif de concilier plein-emploi, efficience économique et justice sociale, accordait un rôle important à la politique active du marché du travail. Il insistait, d'un côté, sur la nécessité d'augmenter l'emploi public quand l'emploi décline et ; de l'autre, sur la nécessité d'un service public de l'emploi et d'une formation professionnelle plus efficients, d'un meilleur système d'enseignement professionnel ainsi que sur la nécessité de créer davantage d'emplois pour les personnes handicapées.

En 1947, le Riksdag vota une loi qui mettait sur pied le *National Labour Market Board*. Cette nouvelle institution devait s'occuper de la mise en œuvre de la politique du marché du travail.

¹⁰⁵ On se rappelle que l'origine des contrats emploi solidarité (CES) est inspirée directement des politiques suédoises des années quatre-vingt.

On retrouve ainsi en Suède durant toute la première moitié du vingtième siècle deux principes directeurs qui continuent aujourd'hui encore de structurer les représentations sur les politiques du marché du travail. Le premier est que la redistribution *via* l'emploi doit être préférée à la redistribution *via* l'aide publique. Cette dernière doit être découragée tant qu'il est possible de créer de nouveaux emplois.

Le second est que tout doit être fait pour que le marché du travail fonctionne efficacement. C'est la mission qui échoit, entre autres, aux agences pour l'emploi.

On retrouve ici un écho des propos de M. Larsson. Les deux principes sont inscrits très clairement dans la SEE depuis son origine.

Malgré ces antécédents, la politique active du marché du travail a mis du temps à s'imposer. Dans les années cinquante, de vives critiques vis-à-vis des dépenses publiques et du poids de l'État se sont élevées pour dire que la politique active du marché du travail devait voir ses ambitions limitées. En particulier, le nombre et le personnel des agences pour l'emploi devaient être réduits. Axel Rubbestad, un des *leaders* du parti agraire à l'époque, était le principal protagoniste de ce courant de pensée peu convaincu de l'efficacité des politiques actives du marché du travail. Ses idées ont beaucoup influencé les choix du parti social-démocrate qui a réduit le nombre d'agences de l'emploi, mais pas de manière aussi drastique que ne le suggéraient les rapports de la « Commission Rubbestad » et de son successeur.

Au total, comparativement à l'entre deux guerres, à part les programmes pour les handicapés qui ont été accrus, les agences pour l'emploi ainsi que leur personnel, les personnes bénéficiant d'une formation et les personnes occupant un emploi public ont tous vu leur nombre se réduire. Selon Wadensjö (2001), tous ces éléments font que, sur le domaine de la politique du marché du travail, la décennie cinquante a été davantage celle du « modèle Rubbestad » que celle du modèle « Rehn-Meidner ».

1.4.2. Le modèle Rehn-Meidner : une solution aux dilemmes inflation vs chômage et croissance vs égalité.

Origines intellectuelles et politiques

Les conditions de la conception du « modèle Rehn-Meidner » (RM) sont tout à fait spécifiques du cadre suédois, bien qu'ils aient des développements comparables, mais différents dans les autres pays scandinaves. Esping-Andersen (1985) a étudié cette question de façon approfondie du point de vue des sources intellectuelles et politiques.

Les sociaux-démocrates en Suède ont, à partir des années 1930, cherché une espèce de « troisième voie » entre le libéralisme et le communisme. Cette recherche a été présente dans nombre d'autres pays européens.

Les sociaux-démocrates partaient de deux présupposés théoriques fondant un réformisme original : d'une part, les seules forces du marché ne peuvent conduire à l'optimum socialement désiré et, d'autre part, la chute du capitalisme n'est pas inévitable s'il est aménagé en fonction des besoins du socialisme. Ils pensaient possible de mettre en place un « socialisme fonctionnel » qui, tout en renonçant à l'eschatologie marxiste, resterait vigilant dans le contrôle des forces du marché. Ainsi, les lois d'évolution du capitalisme, décrites par Marx et présentes dans le mouvement communiste, n'étaient pas inéluctables. Le volontarisme du mouvement ouvrier pouvait, selon eux, contrecarrer les tendances néfastes du capitalisme.

Pour cela, il fallait encadrer et compléter le marché par la politique. En aucun cas cependant, cette intervention de l'État ne devait signifier une socialisation des moyens de production. Il s'agissait

moins de socialiser la production que de socialiser la consommation (Rojas, 1998). La nature capitaliste de l'économie importait moins que les résultats auxquels elle permettait d'aboutir. Il n'était pas question de remettre en cause l'économie de marché tant qu'elle pouvait servir les fins du socialisme. Plus tard, dans les années cinquante, c'est cette même volonté de se frayer un chemin entre libéralisme et communisme qui animera l'élaboration du modèle RM.

Selon Meidner (1993, 211), l'expression « de Marx au marché » pourrait constituer de manière résumée l'histoire du mouvement ouvrier en Suède. À la fin du XIX^e siècle jusqu'à la Première Guerre mondiale, le mouvement ouvrier suédois, à l'instar du mouvement ouvrier dans les autres pays scandinaves, était fortement pénétré par les idées de Lénine et de Kautsky (Esping-Andersen, 1985, p. 21). Mais cet élan révolutionnaire a cédé le pas à une stratégie réformiste : les sociaux-démocrates des années vingt et trente raisonnaient cependant toujours à l'intérieur du cadre d'analyse marxien. Ils prenaient au sérieux l'analyse marxienne des contradictions du mode de production capitaliste et ses prédictions sur son avenir. À la différence de Marx, ils pensaient que ce schéma déterministe pouvait être contrebalancé par la contingence humaine, précisément par l'action même du mouvement ouvrier. En réformant graduellement certains aspects du capitalisme, il était possible de parvenir aux fins du socialisme d'une manière non révolutionnaire.

Sur ce point, les sociaux-démocrates en Suède ont été influencés par la pensée austro-marxiste, (Esping-Andersen, 1985), notamment celle d'Otto Bauer qui, dans les années 1920, a développé le concept de « capitalisme organisé » (*organized capitalism*) (Ryner, 2002, pp. 75-76). Selon Bauer, la nécessité qu'il y a à organiser le capitalisme vient des tendances à produire ce qu'il appelle « *social misrationalisation* », c'est-à-dire la tendance à ce que la poursuite des fins privées dans la sphère économique aboutisse à des situations sous-optimales au niveau de la société. Abandonnant l'hypothèse de l'État comme « béquille » de la classe bourgeoise, Bauer recommandait sa mobilisation pour les fins du socialisme. L'État devait contrecarrer les effets nocifs des forces du marché à l'endroit de la société (Ryner, 2002, pp. 75-76). Ce qui supposait un effort de planification de la part de l'État.

C'est sous l'angle de la planification que la théorie économique est intervenue en Suède comme instrument majeur de « rationalisation » de l'économie de marché. Les influences, à cet égard, ont été nombreuses et diverses. Les sociaux-démocrates suédois se sont notamment inspirés du fonctionnaliste Axel Hägerström, du libéral Knut Wicksell - qui était favorable à une politique de redistribution des revenus et à une politique monétaire contracyclique -, de deux futurs Prix Nobel d'économie membres comme Wicksell de l'école de Stockholm, à savoir Gunnar Myrdal et Bertil Ohlin, de Keynes et de Beveridge (Ryner, 2002, pp. 75-76 ; p. 183 ; pp. 222-223, note 18).

Dans les années trente, ce foisonnement intellectuel a donné naissance en Suède à ce que Ryner (2002, p. 185) appelle la « synthèse marxo-keynésienne ». Face aux contradictions du capitalisme prédites par Marx, les politiques contracycliques prescrites par Keynes devaient permettre de réguler l'économie de marché dans un sens favorable aux objectifs du socialisme. Mais, à partir de la fin des années quarante, la référence à Marx est devenue de moins en moins perceptible dans le discours des sociaux-démocrates. Keynes avait supplanté Marx. Néanmoins, l'influence que le keynésianisme a eue auprès des sociaux-démocrates ne reposait pas tant sur le *policy mix* s'inspirant de ses idées, que sur son hypothèse que l'économie dans son ensemble pouvait être l'objet d'une gestion rationnelle et sur l'ethos technocratique qui l'accompagne.

Ainsi, au moment où le modèle RM a commencé à être élaboré, l'écho du marxisme s'était déjà éloigné, tandis que l'optique keynésienne du « réglage fin » était très vivace dans les esprits. Les sociaux-démocrates suédois commencèrent à attribuer les péripéties du capitalisme plus à des carences dans l'ingénierie sociale (*social engineering*) de l'État qu'à des contradictions structurelles inhérentes au capitalisme.

Pour certains auteurs, l'effet de cette nouvelle orientation a été de rendre les sociaux-démocrates plus réceptifs au discours libéral, dans les années quatre-vingt.

Du moment que les sociaux-démocrates étaient sortis du cadre interprétatif marxiste, ils dessinaient un nouvel espace de confrontation théorique entre le keynésianisme et la théorie économique néo-classique.

Jusqu'au premier choc pétrolier (1973), le keynésianisme semblait donner une image réaliste des phénomènes économiques et des prescriptions adaptées. Mais avec l'apparition de la stagflation (récession, inflation et chômage), le paradigme keynésien n'était plus apte à décrire les phénomènes économiques et à servir de support aux politiques économiques. La thèse monétariste est devenue plus crédible aux yeux des sociaux-démocrates. Le *lobbying* actif des *think-tanks* et de l'organisation patronale SAF dans les années quatre-vingt va contribuer à diffuser la thèse monétariste. Avec le déclin du keynésianisme et en l'absence d'un paradigme alternatif, les sociaux-démocrates en Suède seraient ainsi devenus plus ouverts à la théorie économique néoclassique (Ryner, 1982, pp. 159-186).

1.4.3. L'introduction du modèle Rehn-Meidner

Le modèle Rehn-Meidner ne s'est pas imposé d'emblée dans les années d'après-guerre. Il a rencontré la résistance du parti social-démocrate et du Riksdag. Un obstacle majeur résidait dans le fait que le parti social-démocrate était au pouvoir en coalition avec le parti agraire, lequel était opposé à la politique active du marché du travail. Il ne bénéficiera d'un soutien politique que vers la fin de cette décennie.

Le modèle économique qui est habituellement considéré comme synonyme du « modèle suédois » a été conçu théoriquement par deux économistes du syndicat LO en 1951. Gösta Rehn et Rudolf Meidner n'ont pas inventé de nouveaux outils de politique économique mais leur génie a été de proposer l'un des modèles de politique économique les plus ambitieux qui soient.

En effet, comme nous l'avons vu, il existait avant l'élaboration de ce modèle une longue tradition de politique active du marché du travail. De même, l'idée d'une politique solidaire des salaires était en germe dans le « programme d'après-guerre » (Wadensjö, 2001)¹⁰⁶. L'apport de Rehn et de Meidner aura été d'imaginer un nouvel arrangement de politiques, un nouveau *policy mix* censé concilier efficacité économique et justice sociale. Outre la politique active du marché du travail et la politique solidaire des salaires, l'autre ingrédient essentiel de ce *policy mix* était la politique budgétaire restrictive. Pour mieux en apprécier l'originalité, il faut se placer dans le contexte de l'époque, celui de l'après-Seconde Guerre mondiale.

Au niveau international, deux faits marquants caractérisaient la conjoncture de l'époque. Il y avait, d'une part, la reconstruction des économies européennes qui ont fait les frais de la guerre. La Suède, qui n'a pas participé à la Seconde Guerre mondiale, a notamment profité de cet effort de reconstruction des pays européens pour dynamiser ses exportations. Il y avait, d'autre part, la prédominance du keynésianisme comme base générale de la politique économique.

L'autorité du keynésianisme à l'époque donnait aux gouvernements le sentiment qu'ils avaient une grande maîtrise sur l'évolution des grandeurs macro-économiques. Il leur donnait l'assurance de pouvoir opérer un réglage fin de l'économie (*fine tuning*) grâce à la mise en œuvre de politiques contracycliques. Selon la conjoncture économique, les gouvernements pouvaient mener des politiques de *stop and go*. Les recettes keynésiennes pour combattre le chômage consistent à entretenir la hausse de la demande globale. Ce qui entraîne un surcroît d'inflation. Les gouvernements pouvaient ainsi « choisir » un bas niveau de chômage en contrepartie d'un supplément d'inflation.

¹⁰⁶ Ryner (2002, p. 223, note 4) indique que l'idée d'une politique de planification des salaires (*planned wage policy*) a été approuvée lors du Congrès de LO en 1941 et que l'idée d'une politique solidaire des salaires a été proposée dès 1938 par Albin Lind.

En Suède, le contexte d'après guerre est tout à fait différent de celui de ses voisins européens. Avant la fin de la Seconde Guerre, les termes du débat y tournaient autour de la place de l'État dans l'économie.

Les moyens de production doivent-ils être socialisés ou doit-on s'en remettre au marché ? Le « programme d'après-guerre », conçu en 1944, recommandait un interventionnisme étatique très marqué avec une nationalisation des industries de base et des institutions financières et une planification de l'investissement. L'État devait en outre garantir le plein-emploi. Mais ces propositions ont été renvoyées aux calendes grecques suite aux bonnes performances de l'économie suédoise qui a beaucoup bénéficié de la reconstruction des économies européennes. Une forte intervention étatique et la nationalisation des moyens de production ne se justifiaient plus dans un contexte où le marché fonctionne efficacement et répond aux « objectifs socialistes ». Il fallait donc renoncer à l'idée d'un socialisme systématiquement réfractaire au marché (Meidner, 1993).

L'économie suédoise était en surchauffe au moment où le reste de l'Europe était en train de se reconstruire. Elle était dans une situation de plein-emploi. Plus inquiétant, des problèmes de pénurie de main-d'œuvre se posaient, qui avaient pour effet de pousser les salaires à la hausse. Ce qui suscitait l'inflation. Face à cela, le gouvernement prit des mesures de gel des salaires en 1949-50 qui s'avèrent des échecs. Ce qui tendait à conforter l'idée que le plein-emploi et la stabilité des prix sont deux objectifs contradictoires.

Le keynésianisme n'a pas été d'un grand secours pour résoudre ce dilemme. La doctrine économique keynésienne propose un arbitrage entre ces deux objectifs alors que, dans le cas de la Suède, ce qui était en jeu, c'était leur conciliation.

Or, l'exigence du plein-emploi est une composante clé du *credo* social-démocrate, qui a, sous des formes différentes, persisté jusqu'à nos jours, ce qu'on oublie trop souvent quand on discute les formes prises dans les pays scandinaves par les réformes d'activation (Barbier, 2004).

Le plein-emploi doit contribuer à atteindre les objectifs d'égalité et de bien-être. Quant à l'inflation, c'est une option qui n'est pas souhaitable économiquement parlant du fait de la forte dépendance de la croissance de la Suède vis-à-vis de ses exportations. Elle n'est pas non plus socialement acceptable. Gunnar Myrdal disait que l'inflation est une menace mortelle pour le socialisme. Gösta Rehn, lui faisant écho disait de son côté que les socialistes « doivent haïr l'inflation » (*Socialists must hate inflation*) (Meidner, 1993).

Ce dilemme stabilité/plein-emploi représentait une gageure pour les syndicats, notamment pour LO. Alors que le plein-emploi est un objectif sur lequel on ne pouvait radoter, bloquer les salaires en période de croissance économique et de croissance de la productivité semblait contraire à l'essence de la fonction syndicale qui est la négociation salariale. Quels salariés accepteraient de se syndiquer si les salaires que leur syndicat leur propose sont inférieurs à ceux du marché ? Il fallait trouver un compromis. Les économistes de LO tentèrent donc de trouver une solution à ce dilemme qui fragilisait les fondements de l'action syndicale. Elle fut apportée par Gösta Rehn et Rudolf Meidner. Meidner a parlé de ce nouveau modèle de politique économique comme d'un « keynésianisme modifié » (Meidner, 1993).

Le modèle Rehn-Meidner (RM) : théorie¹⁰⁷

Les politiques économiques d'inspiration keynésienne trouvent leurs limites en ce qu'elles débouchent sur l'inflation. Pour une économie qui connaît le plein-emploi, comme la Suède à l'époque, une politique de relance keynésienne ayant pour objectif d'absorber le chômage résiduel peut s'avérer fortement contre-productive, dans la mesure où elle risque d'accentuer les tensions inflationnistes¹⁰⁸. Le modèle RM est parti de ce constat. Il propose dès lors une politique budgétaire res-

¹⁰⁷ Voir Eklund (2001), Erixon (2001), Behrenz *et al.*, (2002), Meidner (1993).

¹⁰⁸ La notion de plein-emploi n'est pas toujours évidente à définir. Dans la littérature sur le modèle RM, elle est souvent évoquée mais très rarement définie, alors que l'on peut avoir au moins deux acceptions du plein-emploi : un plein-emploi keynésien

trictive afin de prévenir la spirale inflationniste que pourrait entraîner une trop forte demande globale. Cette politique budgétaire doit se traduire par des taux d'imposition assez élevés. Mais elle ne doit pas être trop restrictive car elle ne doit pas contrevenir à l'objectif du plein-emploi des facteurs de production. Cette politique budgétaire restrictive se justifie également par la nécessité que le gouvernement génère une épargne mobilisable pour l'investissement. Elle est accompagnée par deux autres instruments : la politique solidaire des salaires et la politique du marché du travail.

La *politique solidaire des salaires* consiste en gros en une application de la formule « à travail égal, salaire égal » ou plus précisément, « à niveau de qualification égal, niveau de salaire égal ». Elle s'inscrit dans l'objectif de réduire les inégalités salariales et de concilier croissance économique et équité. Elle se traduit par le fait que les individus ayant un niveau de qualification similaire doivent recevoir le même niveau de rémunération quels que soient le degré de profitabilité ou la branche d'activité des entreprises qui les embauchent. Le corollaire de cette politique solidaire des salaires est que les entreprises peu productives et peu profitables, qui ne parviennent pas à répondre à ces nouvelles exigences, sont obligées de se restructurer ou de disparaître. En revanche, la modération en termes d'augmentation salariale qui s'applique aux groupes qui ont les salaires les plus élevés incite les entreprises à forte productivité à accroître l'emploi et la production. Dans le cas des industries exportatrices, cela améliore la compétitivité de leurs exportations.

Mais pour la viabilité du modèle, il est nécessaire que les salaires soient fixés à un niveau permettant l'accumulation du capital et compatible avec le plein-emploi. En effet, si les salaires sont fixés à un faible niveau, cela peut accroître les tensions inflationnistes dans une économie en surchauffe et donc jouer négativement vis à vis du plein-emploi. En revanche, s'ils sont fixés à un niveau relativement élevé, cela peut amputer les profits au point de décourager l'investissement. D'où, dans ce dernier cas de figure, l'importance de la disponibilité d'une épargne publique et indirectement d'une politique budgétaire restrictive.

Une telle politique requiert cependant pour sa mise en œuvre un système de coordination assez développé. Cela va être le rôle de LO d'assurer la coordination de l'ensemble du processus de formation des salaires. La voie privilégiée est la négociation centralisée. Suite aux accords de Saltsjöbaden (1938) qui prévoient que le gouvernement ne doit pas interférer dans la négociation des salaires entre les syndicats et le patronat, LO se voit confier la mission importante de négocier une évolution salariale compatible avec les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale.

Dans une économie suédoise en surchauffe en proie à une pénurie de main-d'œuvre, LO devait atténuer la spirale inflationniste qui pourrait résulter de la course aux augmentations de salaires entre différents groupes sur le marché du travail. En particulier, LO devait négocier une évolution salariale qui s'aligne sur celle de la productivité. En ce sens, les syndicats et le patronat n'étaient pas seulement des partenaires sociaux mais aussi des partenaires économiques.

La troisième composante du modèle RM est *la politique du marché du travail*. Elle est cruciale pour le bouclage du modèle, car la politique budgétaire restrictive et la politique solidaire des salaires préconisées, à travers respectivement la compression de la demande intérieure et la mise en faillite ou en restructuration des entreprises peu profitables, génèrent un chômage structurel (dû aux qualifications inadéquates d'une partie de la main-d'œuvre et à la restructuration du tissu productif) et frictionnel (dû aux délais de réallocation de l'offre de travail).

La politique du marché du travail consiste de fait à apurer ce chômage résiduel par des moyens non inflationnistes. Elle comporte trois aspects : une politique active du marché du travail, une politique sélective et une politique d'amélioration de la fluidité du marché du travail. *La politique du marché du travail doit être active* en ce sens que les demandeurs d'emploi doivent se voir offrir des opportunités de formation et de reconversion professionnelle ou géographique. *La politique sélective*

identifiable au NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment* – Taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation) ou un plein-emploi bévérigien assimilable au chômage frictionnel. On peut cependant penser que le plein-emploi dans le modèle RM est surtout perçu dans une perspective néo-keynésienne.

consiste en l'octroi de subventions temporaires à des régions, des travailleurs et des employeurs ciblés afin de favoriser la mobilité géographique et professionnelle. Enfin, *le service public de l'emploi* doit favoriser l'appariement entre l'offre et la demande de travail. Il doit faciliter le traitement des dossiers des employeurs, notamment les emplois qu'ils pourvoient, et veiller à ce que cette information soit accessible aux demandeurs d'emploi¹⁰⁹.

Originalité du modèle

Trois caractéristiques sont originales dans le modèle RM : sa singularité par rapport au contexte historique dans lequel il est apparu ; son *policy mix* ; et son ambition.

En général, en matière de politique économique, le paradigme keynésien a été prédominant dans la période dite « fordiste », qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Il n'a commencé à être vraiment remis en cause qu'à partir du premier choc pétrolier en 1973. L'apparition de la stagflation réduisait singulièrement la portée du paradigme keynésien parce qu'elle montrait que l'inflation et le chômage pouvaient constituer les deux revers d'une même pièce au lieu d'être simplement, ainsi que la courbe de Phillips semblait l'indiquer, deux termes d'un arbitrage économique.

Une des originalités du modèle RM est d'avoir pressenti que les politiques keynésiennes étaient inadaptées à des économies près de la frontière du plein-emploi. Au moment où la majeure partie des économies occidentales épousaient le keynésianisme, Gösta Rehn et Rudolf Meidner envisageaient un paradigme alternatif de politique économique. Ils recommandaient un contrôle plutôt qu'un soutien de la demande globale. Ils préféraient avoir plutôt une politique budgétaire restrictive qui dégagerait des excédents qu'une politique budgétaire expansive destinée à soutenir la demande globale. On peut penser qu'une telle clairvoyance n'a rien d'inattendu, compte tenu de la situation économique particulière de la Suède qui, non seulement connaissait le plein-emploi à l'époque, mais encore avait fait l'expérience, beaucoup plus tôt dans les années trente, de ce qui deviendra le keynésianisme (c'est-à-dire, ici, le déficit visant à sortir l'économie de la dépression, Erixon, 2001, p. 14). On ne reconnaîtra pas moins aux deux économistes de LO l'audace consistant à sortir de l'ornière du keynésianisme, à un moment où sa suprématie ne souffrait aucune contestation sérieuse.

Un deuxième trait original du modèle RM tient à son *policy mix*. Premièrement, il s'écarte, comme nous l'avons vu, du *policy mix* keynésien en combinant une politique budgétaire restrictive à une politique solidaire des salaires et à une politique active du marché du travail. Deuxièmement, le modèle attribue expressément des tâches de stabilisation à la politique du marché du travail dans la mesure où elle est censée résorber le chômage par des moyens non inflationnistes. Troisièmement, à la différence de la littérature économique classique, pour qui chaque instrument de politique économique ne doit être utilisé que pour un seul objectif, le modèle RM affecte plusieurs objectifs à ses différents instruments de politique économique.

Ainsi, la politique de marché du travail a pour objectif d'atteindre le plein-emploi, d'accélérer le changement structurel, d'empêcher les dérives inflationnistes dues aux goulets d'étranglement, de faciliter la politique solidaire des salaires et modifier la structure du revenu national en faveur de la force de travail pour accroître son pouvoir de négociation. Quatrièmement, les instruments du *policy mix* de RM sont complémentaires et interdépendants. Par exemple, la combinaison d'une politique budgétaire restrictive et d'une politique solidaire des salaires contrarie l'objectif de plein-emploi en l'absence d'une politique du marché du travail. Cinquièmement, le modèle RM lie le

¹⁰⁹ Une question vient tout de suite à l'esprit : où est passée la politique monétaire ? Qu'est-ce que le modèle en dit ? C'est en effet un paramètre essentiel de la politique macro-économique. Apparemment, Rehn et Meidner étaient plutôt favorables à un type de politique monétaire « accommodante ». Erixon (2001, p. 43, note 6) souligne à propos de son articulation avec la politique budgétaire que : "Rehn and Meidner's priority of fiscal rather than monetary policy measures in stabilization policy in the 1951 LO report can be explained by the low-interest policy in Sweden, and by the fixed exchange rates of Bretton Woods system, at that time. Further, their emphasis on tight fiscal policies is explained by the priority given to public saving in their model. Finally, Rehn and Meidner were probably influenced not only by the General Theory [of Keynes] but also Gunnar Myrdal who had argued for a combination of low rates of interest and high profit taxes on income-distribution and industrial-policy grounds."

court et le long terme en faisant l'hypothèse que la politique budgétaire, la politique monétaire aussi bien que la politique du marché du travail et la politique solidaire des salaires affectent la croissance (Erixon, 2001, pp. 21-22).

Un trait non moins original du modèle Rehn-Meidner repose sur son ambition de concilier plusieurs objectifs souvent perçus comme contradictoires. Il avait pour fin d'allier le plein-emploi à la stabilité des prix et la justice sociale à l'efficacité économique. Rudolf Meidner (1993, p. 217) donne le résumé suivant de sa philosophie générale :

“The values of the highest priority are full employment and equality. Both come into conflict with other goals, notably price stability and efficiency. The conflict between full employment and price stability can be solved by a policy which combines restrictive general demand management and selective labour market policy. Equality pursued by a system of universal welfare by a large public sector and by a wage policy of solidarity has to be compatible with the goals of efficiency and economic growth.”

Le modèle suédois « en pratique »

Le modèle RM a souvent été confondu avec le modèle suédois. Mais, si l'inspiration théorique du « modèle suédois » tel qu'il est apparu aux yeux des observateurs vient bien du modèle RM, cela n'implique pas pourtant que la politique suédoise l'ait, dans les faits, suivi à la lettre depuis le milieu des années cinquante jusqu'à présent. C'est plutôt la différence entre le modèle théorique et l'application pratique qu'il faut observer ici.

En effet, pour certains auteurs, le modèle suédois aurait même substantiellement dévié par rapport à son inspiration initiale (Eklund, 2001, p. 54) : “To many social scientists, ‘The Swedish Model’ is synonymous with the ‘Rehn-Meidner Model’. That is only half true.” De ce point de vue, il semble problématique de confondre le modèle théorique avec le modèle suédois lui-même. Il semble tout aussi problématique de vouloir isoler dans la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale des séquences historiques où le modèle suédois aurait vraiment suivi le modèle RM, tant la pression conjoncturelle a parfois conduit à lui apporter quelques entorses.

Selon certains auteurs, la période qui va de 1950 à 1973 aurait constitué « l'âge d'or » du modèle suédois (Erixon, 2001 ; Anxo, 1993). Le taux de croissance était élevé. Le chômage se situait à un bas niveau. La demande de travail était forte et avait dynamisé la participation des femmes sur le marché du travail. La production manufacturière avait triplé en prix constants entre 1950 et 1974, alors que la valeur monétaire de l'ensemble des exportations avait quadruplé. Les fruits de la croissance étaient répartis assez équitablement. Il y avait une forte mobilisation pour le plein-emploi tant du côté du gouvernement social-démocrate que du côté de LO (Behrenz *et al.*, 2002). Néanmoins, la politique économique durant cette période n'a pas tout à fait correspondu aux prescriptions du modèle RM. Les politiques monétaires et budgétaires étaient contracycliques au moins jusqu'au milieu des années soixante. Seulement, la politique budgétaire était devenue un peu plus restrictive eu égard à l'expérience qui a juste suivi l'après-guerre (Erixon, 2001, p. 27).

Avec les récessions internationales consécutives au premier choc pétrolier en 1973 qui ont pénalisé ses exportations, la Suède est entrée dans une nouvelle phase. Les coûts salariaux ont fortement augmenté. Des subventions ont commencé à être accordées aux entreprises en difficulté. L'emploi public s'est mis à augmenter, par des nationalisations entre autres, affichant ainsi l'engagement de l'État en faveur du plein-emploi. En 1976, le parti du centre-droit arrive au pouvoir, année où survient une première dévaluation après vingt-cinq ans de régime de changes fixes, suivie de deux autres en 1977 et en 1981. La dévaluation ne sera pas l'apanage uniquement des partis conservateurs. De retour au pouvoir en 1982, le parti social-démocrate procéda à une nouvelle dévaluation qui maintenait la couronne sous-évaluée. Ce qui a d'autant plus dynamisé le secteur des exportations que l'économie mondiale était en récession. Le taux de taxation réel était devenu négatif, encourageant la demande et donc la croissance. Le chômage était faible. Mais la croissance rapide des salaires avait tendance à surévaluer le taux de change et à obliger la Banque centrale à maintenir des taux d'intérêt élevés (Behrenz *et al.*, 2002).

Dans les années soixante-dix jusque vers la fin des années quatre-vingt, la Suède a pu réussir à maintenir le plein-emploi malgré le contexte mondial peu favorable, en faisant preuve d'une certaine hétérodoxie vis-à-vis des préceptes du modèle RM. Les politiques actives y ont certes été pour beaucoup (Erixon, 2001, p. 33). Mais par rapport à la période précédente, les innovations majeures ont été la hausse de l'emploi public, la constitution de sureffectifs au sein des entreprises pour éviter la chute de l'emploi, la mise en œuvre de politiques axées sur la demande de travail telles les subventions. Sur le volet macro-économique, cela s'est traduit par une hausse de l'inflation, un creusement des déficits publics et une dégradation des paiements extérieurs que de fréquentes dévaluations ont permis de soulager (Anxo, 1993, p. 213 et s. ; Eklund, 2001).

L'un des traits les plus « énigmatiques » du modèle suédois, et sans doute l'une des raisons qui explique sa notoriété, a été son aptitude à combiner égalité, faible taux de chômage et croissance, là où presque tout les pays échouaient sur ces objectifs à la fin des années quatre-vingt (Björklund, Freeman, 1997). Nous reviendrons sur ce point (1.5.).

Au début des années quatre-vingt-dix, la Suède entre cependant dans une période de crise. Le taux d'activité baisse. Le chômage augmente. Entre 1990 et 1993, et en dépit des politiques actives du marché du travail, le taux de chômage « ouvert » passe de 1,6 % à 8,2 % entraînant une chute du taux d'emploi de 83,1 % à 72,6 %. Les déficits budgétaires se creusent. Les inégalités s'accroissent. En 1994, l'économie suédoise connaît une détente suite, entre autres, à la baisse des taux d'intérêt, au *boom* international, aux taux de change réel devenu favorable (Behrenz *et al.*, 2002). Entre-temps, le consensus s'est fait aussi bien du côté du parti social-démocrate que des partis conservateurs pour combattre l'inflation en priorité et pour préserver les grands équilibres macro-économiques.

La décennie quatre-vingt-dix marque-t-elle, à la différence des deux décennies précédentes, un retour au modèle RM ? Erixon considère les choses d'une façon mélangée :

“My account of the application of the Rehn-Meidner policy model in Sweden in the 1990s has deliberately given it an ambiguous and indeterminate profile. The ambiguity derives from the fact that governments have generally adopted the means but not the goals of the model. Tight fiscal policies, extensive labour market programmes, public savings and even marginal employment subsidies were all part of the Social Democratic strategy in the latter half of the 1990s.

Then, when revaluations were no longer possible, the government considered strengthening the SEK (Swedish krona) as an intermediate goal. On the other hand, full employment was a long run rather than a short run target of economic policy in the 1990s.” (Erixon, 2001, p. 41)

1.4.4. La crise du modèle

Le modèle suédois aurait-il fait faillite ou serait-il entré dans une nouvelle phase ? La réponse à cette question divise les spécialistes. Nous avons en tous les cas montré, du point de vue de la comparaison internationale des performances, qu'il était prématuré d'annoncer la mort du modèle (Barbier, Gautié, 1997). Pourtant, la Suède des années cinquante n'est plus la Suède des années quatre-vingt-dix. Elle a connu entre-temps de nombreuses évolutions qui ont entamé la cohérence et profondément altéré la physionomie du modèle envisagé par Rehn et Meidner, au point que certains auteurs semblent douter de l'existence actuellement d'un « modèle suédois » (Kjellberg, 1992, p. 138 ; Eklund, 2001, p. 61 et p. 67).

Les facteurs généralement cités comme ayant conduit à la désarticulation des éléments du modèle peuvent être distingués selon qu'ils sont d'ordre interne ou d'ordre externe. Selon les auteurs, l'interprétation peut être structuraliste (plus déterministe) – *in fine* le modèle devait un jour craquer – (Esping-Andersen, 1996) ou elle peut laisser plus de place à la contingence – le parti social-démocrate n'a pas su gérer les nouvelles contraintes auxquelles l'économie suédoise faisait face – (Esping-Andersen, 1985 ; Ryner, 2002). Selon les auteurs, l'accent peut être mis également plus ou moins sur le rôle des idées (Blyth, 2001 ; Ryner, 2002).

Les facteurs internes

Parmi les facteurs internes qui ont joué un rôle notable, il y a la politique économique, les changements intervenus sur le marché du travail et dans la structure sociale, la recomposition de la structure syndicale et l'évolution des rapports de force entre syndicats et patronat.

Rétrospectivement, une partie des problèmes qu'a connus la Suède est imputée à la politique économique un peu trop « accommodante » des gouvernements successifs. Elle a été hétérodoxe vis-à-vis des principes du modèle RM. La politique budgétaire a souvent été laxiste, surtout lors des périodes de récession, contrairement aux vœux de Rehn et Meidner. Les gouvernements n'ont pas hésité à prendre des libertés avec le premier pilier du modèle sous les assauts de la pression conjoncturelle. Alors que la politique budgétaire aurait dû être restrictive pour contrôler l'inflation, elle a souvent été mobilisée à des fins de relance économique. En outre, lorsque l'économie suédoise a commencé à manifester un besoin de restructuration et de croissance de la productivité à la fin des années soixante-dix, les gouvernements, aussi bien ceux de gauche que ceux de droite, ont pris des mesures dilatoires qui repoussaient le problème sans vraiment le résoudre. Face à l'inflation des salaires et à la baisse de la compétitivité des entreprises suédoises, ils ont choisi de recourir à des dévaluations successives octroyant à la Suède des profits « faciles », de l'avis de certains (Eklund, 2001), mais qui n'incitaient nullement à la modération salariale et à la restructuration de l'appareil productif. Enfin, au début des années quatre-vingt-dix, la priorité de la lutte contre l'inflation a pris le pas sur celle du plein-emploi dans les priorités du gouvernement. L'ancien compromis entre inflation et plein-emploi avait cédé la place à un arbitrage en faveur de la maîtrise de l'inflation.

Entre-temps, la main-d'œuvre est devenue beaucoup plus qualifiée. L'économie s'est tertiaisée entraînant le déclin de la classe ouvrière traditionnelle et l'émergence d'une classe moyenne de cols blancs. Ces changements au niveau du marché du travail et de la structure sociale impliquaient le passage à un type de relations salariales différentes de celles du régime fordiste.

Ils avaient pour effet de modifier la composition du paysage syndical. Les acteurs syndicaux se sont multipliés à la fin des années soixante avec l'expansion de l'emploi public et des emplois de cols blancs. Le monopole de LO a été remis en cause par ces nouveaux syndicats représentant les intérêts de la classe moyenne. La négociation salariale était de ce fait rendue plus difficile par l'hétérogénéité du mouvement syndical. La politique solidaire des salaires s'est avérée de plus en plus inadaptée dans un contexte de différenciation croissante de la main-d'œuvre et de fragmentation du mouvement syndical. LO se voyait obligé de revoir ses prétentions salariales à la hausse afin de rassembler la base la plus large possible (Kjellberg, 1992, p. 105). Ce qui signifiait que la politique solidaire des salaires, que LO devait prendre en charge, avait commencé manifestement à tourner le dos à sa fonction théorique de stabilisation économique. Le résultat a été que les glissements de salaires (*wage drift*) se sont accentués en réponse à l'émiettement du mouvement syndical dans le processus de négociation salariale et au souci des employeurs d'avoir une gestion de la main-d'œuvre plus flexible.

Lorsque le patronat (SAF) s'est retiré du système de négociation centralisé dans les années quatre-vingt, un chaînon central du modèle RM s'est brisé. La politique solidaire des salaires était enterrée et, avec elle, l'objectif de concilier efficacité économique et justice sociale grâce à une politique de revenus.

Outre la fragmentation du mouvement syndical, Meidner (1993, pp. 222-225) donne quatre explications à cette stratégie patronale de retrait. Premièrement, les conventions collectives issues du système de négociation centralisée sont progressivement apparues complexes et rigides, eu égard aux standards de flexibilité souhaités par les employeurs. Deuxièmement, les syndicats aspiraient toujours à une structure des salaires relativement égalitaire, là où les employeurs voulaient un étirement de l'éventail des salaires pour asseoir un plus grand contrôle managérial. Troisièmement, les syndicats ont mis le feu aux poudres lorsqu'ils ont proposé de transférer le surcroît de profits issus de la politique solidaire des salaires dans des fonds collectifs pour les salariés. Ce surcroît de profits

venait des entreprises qui ont bénéficié de la modération salariale. Cette attitude a été perçue négativement par SAF qui y a vu une remise en cause du compromis de Saltsjöbaden. Enfin, le gouvernement conservateur s'est désolidarisé de LO, dans la mesure où il lui est apparu que l'on ne pouvait continuer de défendre une structure salariale égalitaire dont l'effet est d'augmenter les prétentions salariales dans les entreprises peu efficaces. En résumé, selon Meidner, l'évolution des relations entre LO et SAF s'est traduite par un basculement du rapport de force en faveur de ce dernier : "The Swedish system, balancing private ownership and social control, has broken down because real power shifted from labour to the owners of capital."

Les facteurs externes

Le processus d'intégration économique internationale figure au rang des facteurs ayant contribué à fragiliser la consistance du modèle suédois. La libéralisation des mouvements de capitaux dans les années quatre-vingt a rendu la Suède encore plus dépendante de l'extérieur. Elle a accru sa vulnérabilité aux mouvements spéculatifs sur les marchés de capitaux. La possibilité offerte aux gouvernements successifs de financer leurs déficits à des taux d'intérêt abordables n'a pas incité à un contrôle strict de la politique budgétaire. Cette même libéralisation financière a eu également pour effet de rendre plus difficile la taxation du capital.

L'internationalisation de l'économie suédoise a par ailleurs favorisé les stratégies de délocalisation des multinationales suédoises. La part de la production intérieure dans la production des multinationales se serait réduite de moitié entre 1965 et 1986 (Kjellberg, 1992, p. 92). Cette évolution laisse un goût amer à Rudolf Meidner qui disait ceci à leur égard : "They are products of the national Swedish welfare model but act as ungrateful internationalists" (Meidner, 1993, p. 226).

L'internationalisation de l'économie suédoise, c'est enfin, peu ou prou, l'alignement de ses politiques économiques sur celles de ses voisins européens. La Suède a fixé son taux de change sur l'ECU (Euro). Elle s'est dotée d'une Banque centrale autonome dans les années quatre-vingt avec pour mission de combattre l'inflation. Avec l'intégration européenne, elle doit surveiller le niveau de ses finances publiques. Si bien qu'elle a adopté un cadre de politique économique qui lui laisse assez peu de marge de manœuvre.

1.4.5. Un modèle dépassé ?

Le succès du modèle suédois a longtemps reposé sur sa capacité à combiner efficacité économique et égalité. Il s'est appuyé, entre autres, sur un « État social » fort et des syndicats puissants. À partir du moment où la croissance de la Suède a commencé à marquer le pas vis-à-vis de ses voisins européens et des pays de l'OCDE plus généralement, c'est-à-dire dans les années soixante-dix, ces institutions ont commencé à susciter la critique de certains observateurs dans les années 1980.

Partant de l'idée olsonienne selon laquelle les institutions qui ne se renouvellent pas finissent par générer des mécanismes de sélection adverse, cette critique d'orientation libérale a attaqué les piliers du modèle suédois dont elle stigmatisa la « rigidité » et le caractère « sclérosé ». Ce « diagnostic de la sclérose », selon le mot de Korpi (1996), est présenté ainsi par la Commission Lindbeck (1994). Selon cette analyse, si la Suède connaissait de moins bonnes performances économiques qu'auparavant et par rapport aux pays de l'OCDE, c'est parce que l'État occupait une place beaucoup trop importante dans l'économie avec un système de taxation inefficace ; le système de protection sociale créait des distorsions sur le marché du travail réduisant les incitations à la productivité et à sortir du chômage et de l'inactivité ; les syndicats, par leur puissance excessive, empêchaient que les salaires soient fixés au niveau d'équilibre du marché.

À l'appui de ces arguments, il y a la croissance comparée de l'évolution du « PIB/tête réel » de la Suède, d'un côté, et des pays de l'OCDE, de l'Europe et de la CEE, de l'autre. Entre 1970 et 1981, la croissance annuelle moyenne du PIB était de 3 % dans les pays de l'OCDE, contre 2 % pour la Suède, taux inférieur à celui de l'Europe et des États de la CEE.

Mais cela est-il suffisant pour établir le diagnostic de la sclérose du modèle suédois ? Non, répondent les défenseurs du modèle suédois, comme W. Korpi. Cette comparaison, selon lui, est un exercice empirique sans fondement théorique. La Suède était beaucoup plus riche que la plupart des pays de l'OCDE dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale jusqu'au début des années 1970. Du point de vue de la théorie néoclassique de la croissance, il n'y a absolument rien d'anormal à ce que des pays au départ moins développés qu'elle, aient connu par la suite des taux de croissance supérieurs à ceux de la Suède. Par conséquent, cette comparaison ne veut rien dire en elle-même- sinon qu'il y a eu un processus de rattrapage des pays développés par les pays les moins développés au sein de l'Europe.

Gösta Rehn (1991, p. 83) a écrit que : « L'une des mystifications les plus infâmes du débat sur l'État-providence et ses impôts prétendument désastreux a été de comparer l'indice de croissance d'un pays comme la Suède (avec un PIB élevé) avec les indices de croissance plus élevés de pays non développés, qui sont en plein processus de rattrapage. »¹¹⁰

La riposte des défenseurs du modèle suédois face à l'offensive libérale va cependant plus loin qu'une simple querelle théorique. Elle se prolonge en une critique d'ordre méthodologique. Korpi (1996) reproche ainsi à la Commission Lindbeck dans son argumentation de la sclérose du modèle suédois, d'avoir tronqué la présentation des données et d'avoir choisi des indicateurs erronés. La Commission montrait, par exemple, que la position de la Suède en termes de parité de pouvoir d'achat avait décliné de 14 % vis-à-vis de l'OCDE. Mais elle oubliait de mentionner que les positions de la Suisse et des États-Unis s'étaient également détériorées de 23 % et de 16 % respectivement vis-à-vis des pays de l'OCDE. Selon Korpi, le diagnostic de la sclérose du modèle suédois a par conséquent été établi sur la base d'« analyses fausses » (*careless analyses with systematic error*) illustrant plus une certaine « sclérose de l'objectivité » qu'une sclérose du modèle suédois en tant que tel.

En fait, si le débat sur le caractère « sclérosé » ou non du modèle suédois a été si passionné, c'est en raison de ses implications normatives. Rehn (1991, p. 82) pense qu'il oppose les « égalitaristes », ou partisans de l'État social, aux « anti-égalitaristes » qui en sont les détracteurs. La Suède est l'exemple typique d'une économie où le système social est très protecteur, où l'emploi public est très important, où les taux marginaux d'imposition sont très élevés et où les taux de syndicalisation sont relativement importants. En décrivant comme rigide et inefficace un tel arrangement institutionnel, la critique libérale s'en est pris à ce que l'on considère comme une caractéristique distinctive de l'Europe, son modèle social. Pour montrer que les pays ayant de tels arrangements institutionnels font moins bien que les autres laissant beaucoup plus de place au marché, il fallait s'attaquer à celui parmi eux qui jusque-là avait le mieux réussi à concilier efficacité économique et justice sociale. Tant que le modèle suédois se portait bien, il était difficile de le critiquer. Par la suite, prendre le modèle suédois à partie était pour l'approche libérale un raccourci pour faire une critique plus générale du modèle social européen. L'alternative au modèle social européen serait dès lors moins d'État social et plus de marché, c'est à dire davantage de privatisations, des prestations sociales moins importantes, des taux d'imposition plus bas, une limitation drastique du pouvoir des syndicats.

Pour sa part, Meidner (1993, pp. 215-216) écrit : “There is in fact no clear evidence that the welfare state is necessarily counter-productive in terms of economic efficiency.” Comment le prouver ? La Suède, en dépit de son haut niveau de dépenses publiques très élevé, pendant la période 1960-90, n'a pas été à la traîne derrière les autres pays développés en matière de croissance du PIB. Selon

¹¹⁰ L'interprétation de cette convergence reste encore très controversée. Est-elle due à une croissance des facteurs de production ou surtout à la croissance de la productivité globale des facteurs ? La question fait toujours l'objet d'un débat opposant l'ancienne théorie de la croissance (le fameux « modèle de Solow ») à la nouvelle théorie de la croissance (« les théories de la croissance endogène »). Pour un aperçu de ce débat, on pourra consulter le numéro du *Journal of Economic Perspectives* de 1994. Pour une « offensive » récente de la nouvelle théorie de la croissance, on pourra consulter Easterly, Levine (2001). Pour une critique de l'ensemble des travaux économétriques comparatifs sur la croissance, on pourra consulter l'article de Kenny, Williams (2001).

Meidner, il est faux de penser que les dépenses publiques ont une influence négative sur la croissance économique et la productivité, dans la mesure où elles sont dévolues pour une part substantielle à des investissements en capital humain. Mais cela suffit-il ?

Qu'en est-il, par exemple, du taux élevé d'absentéisme, qui est aujourd'hui reproché à la Suède, par exemple dans le rapport conjoint sur l'emploi de 2003 ? Pour Meidner, le fort taux d'absentéisme est moins dû à la « générosité » du système de santé qu'au fait que les populations les plus enclines à s'absenter (femmes, handicapés), et qui ne sont pas normalement bien intégrées dans les marchés du travail dans les autres pays, forment une partie notable de la force de travail suédoise.

De même, malgré les critiques concernant l'abus présumé du système de départ anticipé en retraite, la Suède a aujourd'hui de forts taux d'emploi chez les plus âgés, pour qui elle a pris des mesures favorables à leur maintien en emploi.

Néanmoins, l'emploi public occupe en Suède un tiers de la force de travail. Pour Meidner (1993), il s'agit d'un triste « record international » où la critique libérale est « justifiée ». De même, Rehn (1991, p. 83) reconnaît que « ...la critique contre les systèmes fiscaux est en grande partie valable. La combinaison de taux d'imposition élevés et de l'inflation a eu des effets dévastateurs ».

1.4.6. Le modèle RM peut-il être réactualisé dans le cadre actuel ?

L'intégration communautaire plaiderait en faveur de la possibilité pour la Suède d'adapter le modèle originel à la situation actuelle.

En effet, le cadre macro-économique s'y prête. La couronne suédoise est fixée à l'euro. La Suède n'a donc plus vraiment de politique monétaire autonome. Elle dépend de la politique de la Banque centrale européenne. On peut penser que, comme celle-ci cherche avant tout à combattre l'inflation, son action est compatible avec le modèle RM (voir l'interview de Allan Larsson dans ce sens). La même remarque vaut pour la coordination des équilibres budgétaires.

Puisque les politiques actives forment encore une constante des politiques du marché du travail en Suède, cela signifie que l'on retrouve deux des trois éléments cruciaux du modèle RM, ce qui est, là aussi, cohérent avec l'analyse proposée par M. Larsson.

Il manque toutefois un élément crucial du modèle : la politique solidaire des salaires. Partant de ce constat, certains auteurs proposent de rétablir ce chaînon manquant pour faire fonctionner le modèle à nouveau (Behrenz *et al.*, 2001).

Mais il y a des raisons d'être sceptique sur l'efficacité du modèle RM dans l'environnement économique actuel. Il ne faut pas oublier qu'initialement, ce modèle a été conçu pour répondre au problème de l'inflation dans une économie en surchauffe. En Europe, aujourd'hui, il n'y a ni plein-emploi, ni un niveau d'inflation inquiétant. Dans ce cas, on peut se demander quel peut être la fonctionnalité d'un modèle à la Rehn-Meidner.

Au-delà, comme nous l'avons vu, les succès que l'économie suédoise a naguère connus ne peuvent être attribués à une application stricte du modèle RM. Celui-ci n'a jamais été pratiqué à la lettre, notamment en ce qui concerne la politique restrictive de la demande, comme on l'a noté. L'emploi public a souvent eu un rôle contracyclique. Le pragmatisme de la politique économique des gouvernements successifs a parfois sorti l'économie suédoise de situations critiques. Il n'est donc pas évident, a posteriori, de conclure qu'il aurait été préférable d'appliquer strictement le modèle RM dans ce genre de situations.

En marge de cela, le succès de la Suède, dans les années cinquante/soixante-dix, a beaucoup dépendu de son insertion favorable dans l'économie mondiale qui était caractérisée par une croissance dynamique. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Compte tenu de l'importance vitale des exportations pour l'économie suédoise, une politique de compression de la demande intérieure par les principaux partenaires commerciaux ne peut qu'être néfaste pour sa croissance.

Dans une certaine mesure, on a pu considérer que le modèle RM a été élaboré avec l'hypothèse implicite d'une demande mondiale dynamique. Il pouvait promouvoir une politique budgétaire restrictive pour la Suède, parce que les autres pays menaient des politiques expansives (Ryner, 2002, pp. 95-98).

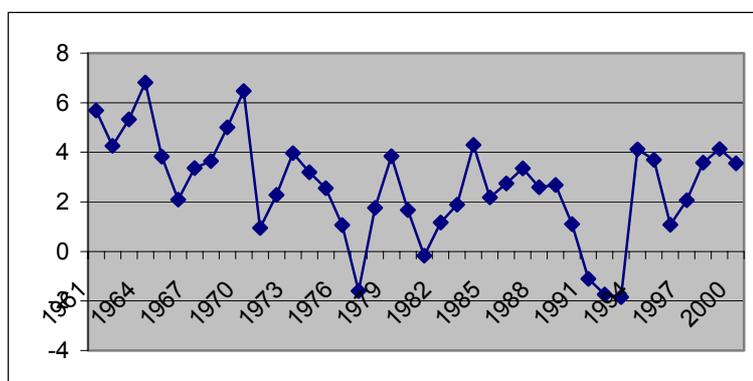
D'un autre côté, la Suède a eu recours, à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, à de nombreuses dévaluations pour maintenir la compétitivité de ses entreprises. La dévaluation est cependant un levier dont elle ne dispose plus. En cas de choc asymétrique, l'ajustement ne peut se faire que *via* les salaires.

D'autres auteurs défendent le fait qu'un *policy mix* différent de celui du modèle RM peut produire des effets similaires. Il se réfèrent en particulier au cas de l'Autriche. Cet autre petit pays également très ouvert, a eu des performances similaires à la Suède du point de vue de la croissance, du chômage et de l'égalité. L'Autriche combinait une politique budgétaire expansive avec une politique monétaire restrictive, ancrée sur le mark et une politique des salaires menée par les partenaires sociaux pour contrôler toute dérive salariale et maintenir la compétitivité de l'économie. Malgré l'absence de traditions de politiques actives, l'Autriche a pourtant enregistré de bonnes performances en matière d'emploi (Masterbauer, 2001).

À la lumière de ces débats, on peut douter de l'efficacité présumée ou de la faisabilité d'une « restauration » du modèle RM dans le contexte actuel.

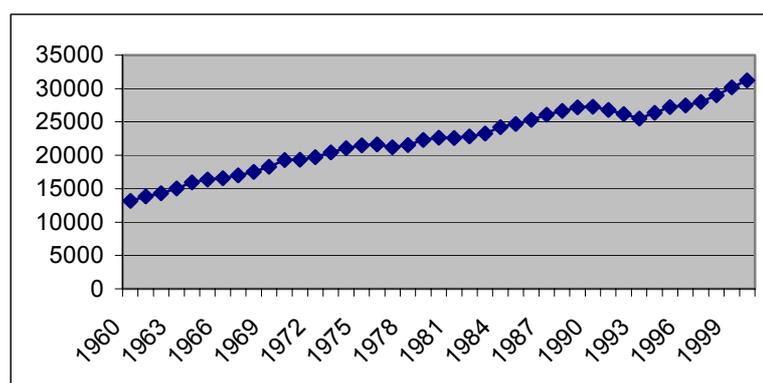
Annexe du point 1.4. : Indicateurs économiques suédois (1980-2000)

Croissance annuelle du PIB



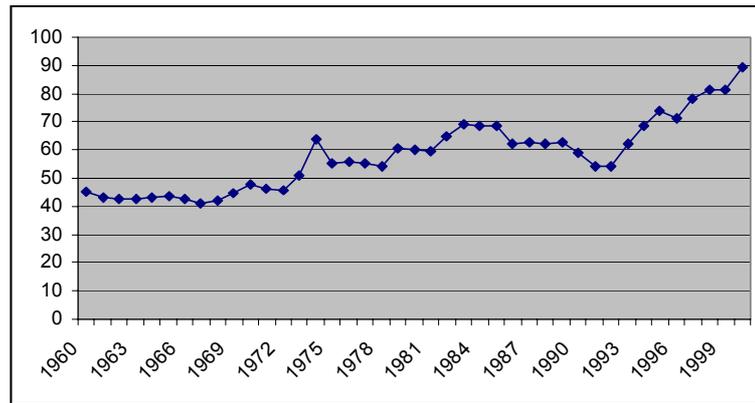
Source : Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

Évolution du PIB par tête (en dollars constants)



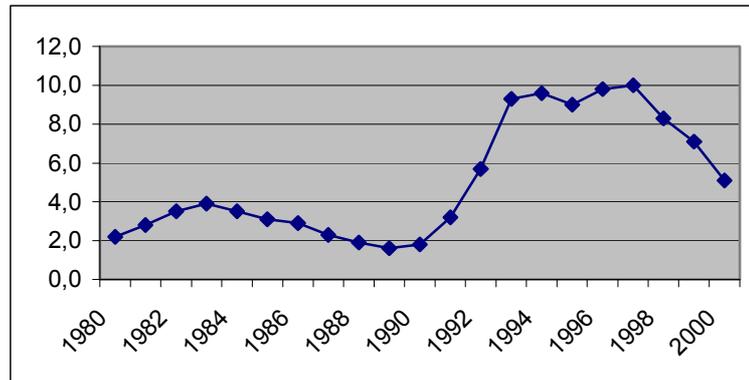
Source : Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

Exportations + Importations en % du PIB



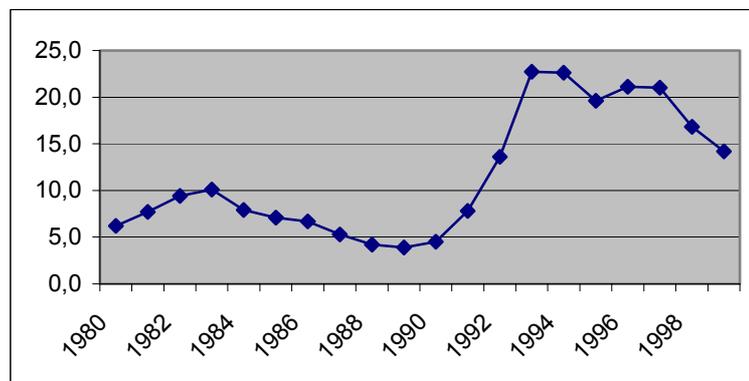
Source : Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

Évolution du taux de chômage (1980/2000)



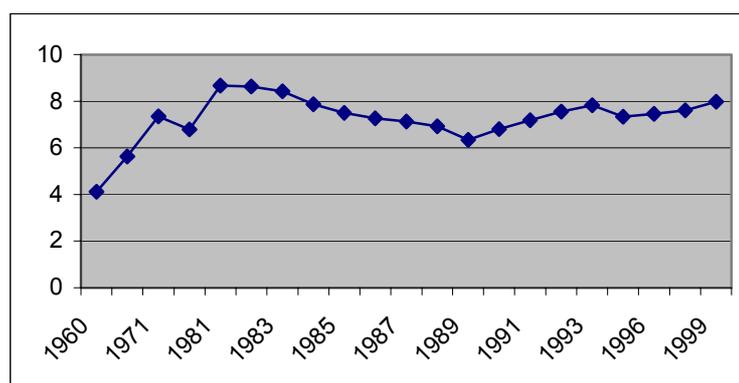
Source : Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

Évolution du taux de chômage des jeunes



Source : Indicateurs de développement mondial, Banque mondiale.

Dépenses publiques d'éducation en % du PIB



Source : Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

1.5. Conclusions : l'intérêt du modèle suédois pour l'analyse de la SEE. Hypothèses pour un approfondissement

Aujourd'hui, après la crise du modèle suédois originel, et avec le recul de l'inscription des politiques suédoises dans la coordination de la SEE au cours des dernières années quatre-vingt-dix, certains points de l'étude peuvent être soulignés.

1 – Contrairement à une lecture trop rapide de la genèse de la SEE (qui s'arrête à la filiation du Livre Blanc), les conceptions scandinaves, et en particulier suédoise, ont nourri la pensée de politique économique et sociale qui est à la source de cette stratégie. La conception du Livre Blanc et les réflexions lancées dès 1992 en Scandinavie ont été parallèles¹¹¹. L'influence scandinave, notamment via le parti socialiste européen, marque de façon évidente les diverses actions, réflexions et initiatives qui ont, finalement, débouché sur l'inscription de l'emploi dans le traité et la fondation de la SEE.

2 – L'identification de cette source intellectuelle de la SEE relativise les analyses qui y voient uniquement une influence « anglo-saxonne », ou encore « néo-libérale ». La notion même de « politique néo-libérale » est trop normative et trop floue pour rendre compte des questions en jeu dans la mise en œuvre de la SEE, quelle que soit l'influence, indéniable, des idées britanniques dans le référentiel contemporain du niveau communautaire. Il faut en effet mieux analyser l'articulation entre quatre éléments de politiques (communautaire : économiques et sociales ; nationales : économiques et sociales).

3 – Les conceptions suédoises contemporaines se nourrissent de la réflexion et de l'expérience de politique économique originales qui sont issues du modèle dit « Rehn-Meidner ».

Certains éléments du modèle inventé par ces deux économistes du syndicat LO facilitent probablement l'accord sur les orientations de la SEE que l'on rencontre à la fois dans la perspective britannique, et dans la perspective scandinave : il s'agit notamment de l'articulation entre politique budgétaire restrictive et politique active de l'emploi. Mieux, les sociaux-démocrates ont été en avance, historiquement, sur la question des politiques de l'offre, contrairement à une analyse rapide qui associe l'activation avec la réforme de type anglo-saxon. Les sociaux-démocrates en Suède ont été

¹¹¹ Rappelons que Jacques Delors, en tant qu'expert économique de la CFTC a connu les travaux de Rehn dès les années cinquante (Anxo *et al.*, 2001, p. 264).

des précurseurs précoces des politiques de l'offre (*supply side policies*). On ne peut pas leur faire le reproche d'avoir mésestimé cet aspect dans le passé¹¹².

À l'inverse, ces éléments posent plus de difficultés aux pays non béveridgiens, de la famille dite « continentale », comme la France.

4 – Dans la perspective suédoise, le plein emploi, ou, à tout le moins, un niveau très élevé d'emploi constitue un élément distinctif, ancien et constant¹¹³, de la cohérence du système, et, plus largement, de la famille dite « social-démocrate » de protection sociale (même si la Suède a connu une période de chômage important). Il est important de considérer la comparaison entre Royaume-Uni et Suède et pays scandinaves sous cet angle, qui doit évidemment inclure la question de l'égalité entre les hommes et les femmes.

5 – Les affinités entre le modèle suédois et les conceptions sous-jacentes à la SEE, qui, elles-mêmes, sont le résultat d'un mélange complexe d'influences des États membres, n'empêchent pas qu'il existe, encore aujourd'hui, une spécificité dans l'arrangement suédois de politiques qui permet l'association de traits particuliers (souvent critiqués pour leur inefficience présumée) et des performances sociales remarquables.

Ainsi, de nombreux traits, identifiés dans l'étude conduite par une équipe d'économistes qui comprenait Freeman dans les années quatre-vingt-dix (voir Freeman *and al.*, 1997)¹¹⁴, caractérisent encore aujourd'hui le système suédois, en particulier le « couple » formé par la faible pauvreté et le niveau élevé des impôts. Björklung et Freeman (1997) étaient prudents dans la synthèse des conclusions de cette recherche, tout en considérant que cette politique était « insoutenable par elle-même » (p. 25)¹¹⁵. Mais, en même temps, ils insistaient de façon nette sur le caractère « systémique » de l'explication des performances de la Suède, et notamment sur le fait qu'avec des prestations généreuses, la Suède avait évité la plupart des effets négatifs de « *supply-side disincentives* » (*ibid.*, p. 24), en mettant toujours l'accent sur le lien entre prestations et travail. On retrouve ici des échos évidents du discours de M. Larsson, mais aussi l'aspect très ancien et très particulier de l'activation à la scandinave (Barbier, 2004, 2002b) qui se distingue nettement, au niveau économique comme au niveau politique (notamment sous l'angle du contenu de la « citoyenneté sociale »), de l'activation de type « libéral ». Aujourd'hui, la Suède combine toujours une capacité de gestion budgétaire orthodoxe et une forte redistribution, à tendance égalitaire, associée à des impôts élevés.

La Suède a connu un excédent budgétaire sur la période 2000-2003 ; son taux d'inflation reste en dessous de l'objectif de 2 % de la Rijsbank. La dette publique est en décroissance, prévue à 51,4 % en 2004. Les taux d'emploi y sont élevés et bien au-delà des objectifs de Lisbonne (73,6 % en 2002 et 72,2 % pour les femmes). Le taux de chômage y est plus bas (5,9 %) que dans la plupart des autres États membres et le taux de chômage de long terme est le tiers de la moyenne européenne (1 % contre 3 %).

Ces performances n'empêchent pas la Suède de rester parmi les pays où le poids des dépenses publiques est le plus élevé : 33 % du PIB de la Suède sont consacrés à la dépense sociale, le plus haut pourcentage de l'Union, comme le note le dernier rapport de synthèse de la Commission sur

¹¹² C'est, par exemple, la critique que Ryner (2002) fait aux partisans du *Third Way*, tel Giddens, qui reprochent aux sociaux-démocrates d'avoir occulté les *supply-side policies* en faveur des *demand-side policies*.

¹¹³ Voir ainsi Rehn (1991, p. 81) : « La progression vers le chômage, comme instrument de politique économique, est l'attaque la plus grave à laquelle ont été exposés tant l'État-providence que les espoirs concernant son futur. Comme instrument pour freiner l'inflation, cette politique s'est vite révélée très coûteuse. »

¹¹⁴ M. Larsson a évoqué ce travail collectif réalisé pour le gouvernement suédois.

¹¹⁵ "Sweden did not eliminate poverty by 'magic'. It paid a price, in the form of taxes and the loss of output owing to distortions. In the first instance, Sweden pays for its welfare benefits through taxes and public sector deficits. In the diminished economy of the 1990s, the government share of GDP reached 70 percent in 1993, accompanied by a sufficiently high deficit to produce a rapidly rising public debt/GDP ratio. This is unsustainable by itself."

l'inclusion sociale (p. 109 ssq). Le risque de pauvreté, tel que mesuré dans le dernier rapport sur l'inclusion fait apparaître pour la Suède un taux de 10 %, contre une moyenne de 15 % dans l'Union (15 % en France, 11 % au Danemark) : c'est le plus bas de tous les États membres. Le ratio des quintiles (S80/S20) est en Suède de 3,4 en 2001 (contre 3,1 en 1995), ce qui se compare respectivement à la moyenne européenne de 4,4 et 5,1 (4 contre 4,5 en France ; 4,9 contre 5,2 au Royaume-Uni). Le coefficient suédois de Gini est, avec celui de la Finlande et le Danemark, le plus bas de l'Union (entre 22 et 24).

Ces performances sont observées près de dix ans après les observations conduites par l'étude dirigée par Freeman.

Une autre question est de considérer ces effets de système, ces arrangements particuliers sous l'angle de savoir si, alors même que les composantes du modèle originel suédois ont disparu en Suède elle-même, ils sont susceptibles d'éclairer les types possibles d'arrangements institutionnels en Europe, compatibles avec la SEE. Cette question dépasse bien évidemment les limites du présent rapport.

6 – Les conceptions défendues par l'OCDE dans la *Job Study* de 1993 présentent la doctrine orthodoxe dominante, à tendance de recette universaliste pour la réforme structurelle du marché du travail, qu'on a coutume de qualifier de « néo-libérale ».

Cette doctrine, qui n'est pas figée, se distingue de la doctrine sous-jacente à la SEE par de nombreux traits dont il est difficile d'apprécier l'impact (égalité des chances hommes-femmes, insistance sur l'inclusion, plus récemment référence au dualisme du marché du travail comme un aspect négatif, insistance sur le rôle des partenaires sociaux, diversité de la conception de la qualité du travail, etc.). La présence de ces dimensions différentes est également avérée, quoiqu'avec des tonalités et une importance différentes au sein de la MOC économique, les GOPE. La question des relations, échanges, influences réciproques entre la SEE et la doctrine officielle de l'OCDE (à distinguer de travaux qui sont conduits sous son égide) reste encore mal connue empiriquement. Comme le fait remarquer Allan Larsson, l'une des grandes différences entre les études conduites sous l'égide de l'OCDE et les travaux de la Commission conduits à l'occasion de la SEE, tient dans leur insertion fort différente dans le processus politique. Il ne faut pas mésestimer cependant le fait que, dans les deux cas, des recherches correspondant aux canons de la recherche académique subissent une utilisation plus directement politique, qui en transforme la nature¹¹⁶.

Quoiqu'il en soit, notre étude illustre le fait qu'au sein même d'un « référentiel » qui apparaît commun, les controverses et les luttes pour la défense de tel ou tel aspect du fonctionnement économique et de la faisabilité d'interventions de politique sociale restent vives. Ces controverses font, notamment, l'objet de « traitements » dans le cadre du fonctionnement interne de la Commission et dans celui du Comité de l'emploi, que nous évoquons, brièvement, dans la partie suivante (2.).

¹¹⁶ Il nous semble difficilement justifiable, de ce point de vue, d'opposer trop radicalement les deux organisations, l'une « politique » et l'autre plus « scientifique », comme le font apparemment Noaksson et Jacobsson (2003). Il existe une palette variée de types d'études économiques, qui se situent, de manière continue, entre le pôle « purement » académique et, à l'autre extrême, la communication politique.

2. LA SEE « EN PRATIQUE » : SES RAPPORTS AVEC LES GOPE ET LA COORDINATION ÉCONOMIQUE, LES DÉBATS DU COMITE DE L'EMPLOI

La part la plus importante des entretiens menés à l'occasion de ce second rapport a eu lieu avec des membres du Comité de l'emploi et au sein de la Commission (DG Emploi et DG Ecfm) (voir annexe¹¹⁷). Quelques experts liés à la SEE ont été en outre interrogés.

Cette partie retrace, à *titre de transition* avec les développements approfondis sur la notion de « qualité de l'emploi » dans la SEE, quelques enseignements essentiels qui nous semblent acquis à la suite de nos deux vagues d'enquête, quant au « fonctionnement de la SEE », incluant particulièrement le rôle des services de la Commission et le rôle du Comité de l'emploi.

Quels que soient les efforts individuels ou collectifs pour construire des « ponts » et des « langages communs » entre les services de la DG Ecfm et ceux de la DG Emploi et Affaires sociales, la rivalité structurelle des deux entités, la rivalité structurelle des deux discours, désormais tous deux économiques, à propos des politiques sociales et de l'emploi, sont des éléments qui sont faits pour durer.

La rivalité structurelle se maintient donc tout « naturellement » entre les deux MOC : GOPE contre SEE. La phase de « synchronisation » (*streamlining*) a été menée sans que, selon l'interprétation qui se dégage de nos entretiens, on puisse dire qu'une amélioration de la cohérence soit enregistrée par les acteurs¹¹⁸. La lutte des conceptions économiques des politiques sociales fait rage.

Les Comités de l'emploi et de politique économique sont également en pleine rivalité. Le Comité de politique économique a les coudées plus franches, il est beaucoup plus libre de l'intervention de la Commission, beaucoup plus libre de fixer son programme de travail et ses débats. Il est en connexion étroite avec le Comité économique et financier, qui reste complètement secret, mais dont tous savent, au sein de la Commission, qu'il détient un pouvoir essentiel dans l'architecture complexe des décisions.

Si les membres de la DG Emploi utilisent régulièrement des arguments aux fins de mettre en scène l'importance du Comité de l'emploi comme équivalente à celle du Comité de politique économique (voire, à argumenter en faveur de sa légitimité juridique supérieure), les réalités de déséquilibre d'influence structurelle peuvent difficilement être ignorées¹¹⁹.

Le processus monétaire apparaît comme un processus pilote, qui s'impose au reste de la politique communautaire et impose des contraintes fortes – même s'il n'exclut pas, comme on l'a vu, y compris la « licence » de certains États membres d'échapper, avec l'aval du Conseil, à la procédure multilatérale de surveillance et à la procédure de déficit excessif.

La SEE en est donc minorée. À son origine, par exemple, la SEE ne se préoccupait pas explicitement de la question des prétendus « systèmes de prélèvements et de prestations » (*tax and benefit systems*). Il lui a fallu, comme le dit l'un de nos interlocuteurs, « avaler la couleuvre » qui venait de la DG Ecfm¹²⁰.

¹¹⁷ Nous avons rencontré les membres du Comité de l'emploi des quatre grands États membres (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni).

¹¹⁸ Peu avant les arbitrages finals concernant la nouvelle SEE et le processus de *streamlining*, un membre de la Commission se demandait ironiquement s'il y aurait, à la fin « une ou deux SEE » (entretien du 03.04.2003), l'une vue du côté de la SEE, l'autre vue du côté des GOPE. La communication de la Commission sur les GOPE d'avril 2003 écrit : « Les lignes directrices sur l'emploi (...) traitent les questions d'emploi de manière plus complète que les GOPE », ce qui semblerait confirmer l'existence de deux versions concurrentes de SEE. La toute récente communication (2004) 20 final (du 21.01.2004) traite, à plusieurs reprises, du marché du travail mais se préoccupe fort peu de la qualité de l'emploi.

¹¹⁹ On notera cependant qu'il serait nécessaire d'étudier plus précisément le processus d'arbitrage entre les deux DG, qui est exercé par la présidence de la Commission.

¹²⁰ Entretien à la Commission, du 03.04.2003.

Pour autant, ses activités n'ont pas cessé de se déployer et de devenir de plus en plus riches, variées, impliquant le débat politique (feutré, euphémisé, apparemment dépolitisé) sur des thèmes sans cesse renouvelés dans leur présentation et leur angle d'approche.

Depuis l'origine du lancement de la SEE, qui visait notamment à accroître la légitimité du processus communautaire européen, on ne peut la réduire à une simple « déclinaison » de la stratégie monétaire et de coordination économique. Elle affirme ses marges d'autonomie, en premier lieu, en donnant lieu à un vaste processus d'échanges, de réflexions, de comparaisons.

Il convient, à cet égard, d'insister fortement sur la nature de ce processus qui a, par des mécanismes clairs, une influence de « socialisation » sur ceux et celles qui y sont impliqués. Contrairement à une vision irénique, les échanges, études et analyses dont il s'agit sont constamment marqués du sceau de leur insertion dans un processus politique, fût-elle, comme c'est le cas, très loin des affrontements partisans dans la lutte pour la détention du pouvoir. Nous maintenons l'analyse, déjà faite en 2001, selon laquelle les échanges donnent lieu à la création d'un discours commun, « à vocation de code neutre ».

Mais la nature même des documents doit être analysée en détail : documents d'étude, relevant d'applications économiques, proches de travaux académiques d'économie appliquée (comme *Employment in Europe*, en partie) ; résumés politiques de ces analyses ; rapports explicitement politiques, comme le *Joint Employment Report*, ou contenant des sections politiques à côté d'analyses plus techniques (comme les rapports de bilan de la SEE), documents de pure communication politique¹²¹, une grande palette de documents circule dans ces échanges. Le danger, pour le chercheur, est de se fonder de manière non critique sur ce qui constitue une montagne de documentation à caractère composite, utilisée constamment dans l'action politique et administrative.

Parallèlement à ce puissant (et croissant) dispositif d'échanges d'informations « discrètement politisées », contrairement à la thèse de la convergence substantielle, de même que contrairement à la thèse prospective de la construction d'un espace de « rationalité délibérative » (Jacobsson, 2003), trois constats solides peuvent être faits : (i) la diversité nationale de la substance des politiques coordonnées et des systèmes dans lesquels elles s'inscrivent n'a pas été réduite (cela relève d'une étude de plus longue durée pour comprendre si, même, cette diversité ne s'accroît pas). Cette diversité affleure constamment dans les débats, plus ou moins conflictuels, du Comité de l'emploi, dont on donnera ici quelques exemples ; (ii) plus que l'émergence d'un processus fédéral sous l'autorité de la Commission – même si l'autonomie de celle-ci reste très grande – on assiste plutôt à un processus marqué par l'inter-gouvernementalisme : d'incessantes confirmations de ce fait émergent¹²² ; (iii) les activités spécifiques qui sont organisées autour de la SEE intéressent les acteurs nationaux – au premier rang desquels il y a les gouvernements, mais pas seulement eux, si elles débouchent sur un surcroît de ressources dans leurs actions nationales propres (ce qui s'applique, notamment, au cas des syndicats).

Une liste (non exhaustive) de thèmes porteurs de conflits (récurrents ou ponctuels et maintenant disparus) entre États membres ou entre États membres et Commission comprendrait : l'attention aux travailleurs pauvres (*working poor*), la définition de la qualité de l'emploi¹²³, la hiérarchie entre qualité et quantité d'emplois à créer, la nécessité d'une approche « préventive » du chômage plutôt que « curative », l'acceptabilité d'objectifs quantifiés validés conjointement, l'inclusion des salaires dans les indicateurs, la définition de l'écart de rémunération entre hommes et femmes, la prise en compte des attentes des salariés quant à la qualité de l'emploi. Il serait fastidieux de recenser, à

¹²¹ typologie suggérée et complétée lors d'un de nos entretiens à la Commission (03.04.2003).

¹²² Les derniers en date étant (i) l'échec de la Commission à imposer des objectifs quantitatifs à la suite de sa communication de janvier 2003 ; (ii) la diversion que constitue, pour elle, le recours du Conseil (en fait les trois grands pays – France, Allemagne et Royaume-Uni) à la *Task force* présidée par Wim Kok en 2003.

¹²³ Une position extrême sur la qualité et la quantité vient d'un entretien avec un membre du comité de l'emploi (24.04.2003) « *quality is about protecting insiders* ».

chaque fois, les traces des positions des États membres. Tous ces conflits sont des signes éclairants du fait que la rivalité politique des gouvernements et leur souhait de maintenir leur autonomie de décision nationale en matière sociale commande la logique de leurs positions, qui, bien souvent, rentre en conflit (et ce, visiblement, plus dans la dernière période, à ses dépens) avec les positions de la Commission.

Des alliances privilégiées

Dans les entretiens réalisés, mention est toujours faite de certains pays de façon privilégiée, comme participant d'oppositions ou d'alliances. Il est dit à la fois que ces dernières changent en fonction des thèmes, mais, en même temps, le diagnostic d'une opposition entre Royaume-Uni et France revient souvent, l'Allemagne étant décrite comme alliée, tantôt de l'un, tantôt de l'autre de ces États membres. La proximité privilégiée des États membres francophones avec la Commission est aussi majoritairement invoquée. De même, comme nous l'avons noté déjà dans ce rapport, une alliance des États les moins « fédéralistes » semble exister entre le Royaume-Uni et les pays scandinaves.

3. LA QUALITÉ DE L'EMPLOI, ÉTUDE THÉMATIQUE

3.1. Introduction

L'étude de la qualité de l'emploi est intéressante à plusieurs titres, dans le cadre de la SEE. Nous en présenterons ici une première approche.

La notion de « qualité de l'emploi » est évidemment une expression courante, qui peut être utilisée par quiconque, mais son emploi étudié ici est spécifique.

1 - La qualité de l'emploi, tout d'abord, est intéressante en tant que catégorie, notion nouvelle, apparue dans le vocabulaire standard de la SEE, au niveau communautaire : elle s'est construite, malgré de nombreux problèmes de traduction¹²⁴ (voir encadré ci-après), comme notion du discours politique dans la suite des décisions du sommet de Lisbonne. Elle a été de plus en plus utilisée ensuite dans les documents de la Commission et du Conseil, du Comité de l'emploi, et plus généralement les institutions de l'Union et les organismes de l'arène et des forums bruxellois.

Quelques problèmes de traduction à propos de la qualité de l'emploi¹²⁵

Loin de s'atténuer au fil du temps, les problèmes persistent. Parmi d'autres exemples, prenons celui des différentes versions allemande, française et anglaise de la communication de la Commission sur la qualité [Com(2003) 728 final, du 26.11.2003] : la qualité de l'emploi est traduite en anglais *quality in work*, et en allemand *Arbeitsplatzqualität*.

Bien évidemment, une part des différences et éventuels problèmes tient à la qualité conjoncturelle de la traduction, qui n'est pas égale au cours du temps. Les termes choisis varient en fonction des documents.

Cependant, indépendamment de ce facteur inévitable, les écarts sont importants.

¹²⁴ Les conceptions nationales de ce qui est entendu par « qualité de l'emploi » demanderaient, à elles seules, une enquête approfondie. Il s'agit là d'un exemple parmi d'autres de l'importance des conceptions nationales et des problèmes de traduction (Barbier, 1999, 2002b). Ces difficultés persistent au cours du temps.

¹²⁵ Lorsque l'on examine, par exemple, les fiches-pays en 2002, on constate des variations (voire des incertitudes) terminologiques. Souvent, il s'agit de « *quality in work* » mais parfois on trouve aussi « *quality at work* » (Espagne, par exemple) et « *quality of work* » (Finlande, par exemple).

Dans le point 1.1. de cette communication récente, la version allemande, quand il est question de la relation entre qualité de l'emploi et plein emploi, utilise la notion de « *Beschäftigungsqualität* » là où le français utilise *qualité de l'emploi*, alors que l'équivalent allemand général utilisé dans le document est *Arbeitsplatzqualität*, c'est-à-dire une qualité plus centrée sur les conditions situées du travail dans le poste de travail. Dans ce point 1.1., la version anglaise (anglais international) parle de « *job quality* », alors que l'équivalent général dans la communication est *quality in work*. Le « qualité de l'emploi » français a donc deux équivalents possibles dans chacune des deux langues.

Ces subtilités sémantiques qui pourront paraître superflues aux esprits pressés pointent des différences fondamentales que nous avons étudiées en détail dans une recherche sur la précarité de l'emploi en Europe (Barbier, 2002d).

Le « qualité de l'emploi » français renvoie, *principalement*, au problème français (et latin) de la qualité des statuts, dans un contexte où les sociétés latines expérimentent la dualité du marché du travail (voir le rapport de la *Task force* de Wim Kok). Différemment, le *Arbeitsplatzqualität* allemand semble centré sur les conditions de travail, dans le contexte d'un marché du travail où le dualisme est infiniment moindre. Quant au *quality in work* de l'anglais international, il tend à poser la *qualité* comme une contrepartie à l'obligation de travailler, comme incitation à prendre des emplois.

Il est intéressant de noter au passage que cette communication utilise - ce qui nous paraît, sous réserve de vérification plus systématique, nouveau ou inhabituel - les équivalents *prekär* (p. 17 de la version allemande) et *precarious* (p. 15 de la version anglaise) pour l'adjectif *précaire* en français. On observe ici une *européanisation* du langage, quant on sait (Barbier, 2002d) que la notion de « précarité de l'emploi » n'est pas utilisée en anglais, au point même que certains chercheurs britanniques ont inventé le mot *precarity*, qui est un barbarisme ou un gallicisme¹²⁶, et que la notion de « *Prekarität* » n'a, jusqu'à présent, été utilisée en allemand que par des cercles étroits d'économistes ou de sociologues, dans le domaine de l'emploi.

2 - Nous n'avons pas conduit d'analyse à propos de la diffusion de la notion dans d'autres pays que la France. Les étrangers rencontrés pour la rédaction de ce rapport sont tous familiers de la SEE et ils n'ont pas de problème pour identifier la notion. En France, les personnes rencontrées dans les entretiens, sans être toutes des spécialistes de la SEE, sont familières des questions européennes et identifient facilement la notion. C'est le cas par exemple des représentants des organisations des partenaires sociaux rencontrés. La notion s'est également répandue dans les services d'étude et de recherche, avec des perspectives plus ou moins critiques.

3 – La qualité de l'emploi peut s'entendre de façons très diverses.

Elle peut tout d'abord comporter *un aspect descriptif, analytique* : la qualité de l'emploi est alors le nom qu'on choisit de donner à l'agrégation d'un certain nombre de caractéristiques associées à l'emploi ou au travail¹²⁷. Ces caractéristiques peuvent être repérées par des procédures statistiques, donnant lieu à l'établissement d'indicateurs, qui classent les types d'emploi.

La qualité de l'emploi peut également désigner le résultat d'une *évaluation normative* : en fonction de telles ou telles caractéristiques, on décide de classer tel ou tel emploi parmi ceux qui sont de « bonne qualité » ou ceux qui sont de « mauvaise qualité ».

La Commission européenne, dans son rapport *L'emploi en Europe*, en 2001, a, par exemple, proposé une typologie en quatre catégories d'emploi, dont la dernière, « emploi sans perspective » (*dead-*

¹²⁶ Le barbarisme est utilisé par la fondation de Dublin et par l'institut ETUC (European Trade Union Confederation) ; il semble trouver l'une de ses origines dans le titre d'un ouvrage de Gallie et Paugam, publié chez Oxford University Press en 2000. Un rapport de la DG Emploi de 2002 porte aussi le titre *Social precarity and social integration* (octobre 2002, enquête Eurobarometer 56.1).

¹²⁷ La distinction n'est évidemment pas sans importance. Elle est, en partie, à la source des différentes « dimensions » de la définition de la qualité de l'emploi par la Commission européenne, ensuite approuvée par le Conseil des ministres en novembre 2001.

end jobs) est clairement identifiée comme de « mauvaise qualité » (« *low quality* »). La Commission a actualisé cette analyse dans son rapport *Employment in Europe* (2003, chapitre 4). L'approche de la Commission européenne, cherchant à se fonder sur des caractéristiques considérées comme objectivables¹²⁸, s'efforce en même temps de rester relativement « neutre » face aux débats politiques qui peuvent avoir lieu dans tel ou tel État membre. Les critères qu'elle utilise, cependant, n'en restent pas moins normatifs et politiques.

Dans le cas français, nous avons montré l'étroite liaison entre la notion de « qualité de l'emploi » et la notion de « précarité de l'emploi », qui n'est pas présente dans d'autres pays (Barbier, 2002d). La notion de « précarité », qui est également une notion clef du discours politique français, a très large usage. Elle n'a jamais pu faire l'objet d'une définition scientifique incontestée.

Plus directement encore, la notion de qualité de l'emploi peut être utilisée en tant qu'appréciation politique (ou dans la négociation sociale¹²⁹), dans le débat politique à propos de l'évolution des conditions d'emploi, et, tout particulièrement, dans le débat sur les conséquences de la flexibilité de l'emploi et du travail.

Pour des raisons expliquées en première partie (la « dépolitisation »), l'approche communautaire s'efforce de rester en deçà de ces débats explicitement politiques qui ont (éventuellement) lieu dans les arènes et forums nationaux, ce qui ne signifie nullement qu'elle échappe ainsi à la dimension politique du débat. Toutefois, cette qualité de l'emploi est, pour l'approche communautaire, normativement et explicitement reliée à la notion de « modèle social européen », qui est constamment invoquée¹³⁰ pour la soutenir (par différence, souvent implicite, avec ce qui est considéré comme le modèle américain).

4 – Ainsi, comme la plupart des notions manipulées par les acteurs de la SEE, la qualité de l'emploi est une notion à la fois politique, normative, et, seulement dans certains cas, analytique. À ce titre, en tant que notion, elle est utilisée par ces acteurs dans leur action qui obéit à de multiples rationalités.

Elle se trouve différemment conçue, voire provoque des conflits entre les directions générales de la Commission (DG Emploi et Affaires sociales *versus* DG Ecofin).

Elle se trouve évidemment différemment conçue dans les différents États membres, provoquant là aussi des conflits de conceptions.

La présente étude essaie d'abord de retracer comment la notion de « qualité » est devenue un élément important de la SEE (dans la dernière version de cette SEE, trois grands objectifs organisent la coordination des politiques de l'emploi : après le plein emploi, le second est « améliorer la qualité et la productivité du travail »). La liaison entre qualité « du travail » et productivité du travail était déjà présente, nous le verrons, dans les dimensions constitutives de la « qualité » définies par la Commission et adoptées par le Conseil des ministres en 2001.

Elle s'efforce ensuite de comprendre comment la notion est utilisée dans le cadre de la SEE, ce qui pose, d'une façon particulière, toutes les questions que nous avons déjà rencontrées. Parmi elles, les positions différentes des États membres vis-à-vis de la qualité et leur interprétation ; le rôle du lan-

¹²⁸ Il s'agit de la sécurité de l'emploi, de l'accès à la formation et des perspectives de carrière, ainsi que des salaires horaires. Les *dead-end jobs* sont ceux qui sont de durée limitée ou sans contrat formel dans des emplois d'exécution qui n'offrent pas d'accès à la formation. Les données sont issues du panel ECHP (1994-96) qui interroge des ménages et des individus (satisfaction et qualité de l'emploi).

¹²⁹ Nos entretiens nous montrent par exemple que les représentants du Médef interrogés reprochent, dans le débat français, aux organisations syndicales de réduire la question de la qualité de l'emploi à celle de la précarité, et plus précisément, à la question des contrats (CDI *versus* CDD) [entretiens du 25.04.2003].

¹³⁰ Voir la première phrase de l'introduction de la communication 728 (2003) de la Commission sur la qualité : « La promotion de la qualité de l'emploi est un principe directeur de la modernisation du modèle social européen défini dans l'agenda pour la politique sociale. » (Conseil de Nice en décembre 2000) Cette formule est évidemment reprise dans la communication 842 (2003) sur la modernisation de la protection sociale.

gage et des discours politiques ; la compréhension des acceptions différentes entre les DG de la Commission ; l'influence éventuelle de la SEE sur les caractéristiques des emplois et de leur contexte dans les États membres, etc.

3.2. La catégorie de « qualité de l'emploi » dans la problématique des influences et du fonctionnement de la SEE

À l'origine de l'introduction de la qualité de l'emploi dans le vocabulaire et dans les lignes directrices de la SEE, une ligne d'interprétation pouvait être poursuivie, que nous avons examinée en détail et confrontée aux entretiens réalisés.

On pouvait considérer l'inscription de la qualité comme un élément du *contenu social* de la SEE, vis à vis de la logique économique dominante de la construction communautaire et de la domination des GOPE sur le processus de coordination. La qualité de l'emploi, nous l'avons noté (Barbier, 2002c, p. 20), différenciait non seulement les GOPE de la SEE, mais aussi la SEE des orientations de l'OCDE. Par extension, les pays à gouvernement de gauche pouvaient être considérés comme enclins, plus que les pays à gouvernement de droite, à défendre la place de la qualité dans les orientations de la SEE. De même, structurellement, la DG Emploi et Affaires sociales aurait une propension supérieure à pousser les questions relatives à la qualité face à sa concurrente toute puissante, la DG Ecfm.

On pouvait, également, considérer que les États membres qui, selon les statistiques comparatives et la comparaison approfondie de leurs marchés du travail, sont bien placés pour afficher des performances en matière de qualité de l'emploi comparée se trouveraient, dans le processus de l'utilisation de la notion de qualité au sein de la SEE, être des défenseurs en quelque sorte « naturels » de la qualité¹³¹.

Enfin, suivant l'une des lignes d'interprétation des chercheurs qui considèrent la SEE comme un processus capable d'influencer de façon substantielle et positive les réalités du marché du travail dans les États membres (voir le point 1.1., deuxième partie), on pouvait penser que l'inscription de la qualité de l'emploi était un témoignage de la consolidation des partisans de l'Europe sociale.

Nos entretiens nous ont fait rencontrer des acteurs du processus qui vivaient effectivement la participation aux débats et décisions à propos de la qualité de l'emploi comme un engagement personnel¹³² et collectif¹³³ pour la défense du contenu social de la SEE face à des adversaires qu'ils voyaient comme plutôt partisans de la liberté du marché du travail, et l'acceptation d'emplois « tels qu'ils sont sur le marché ».

Ils nous ont aussi fait rencontrer des interlocuteurs qui ont affirmé, on ne peut plus clairement – c'est la position officielle, par exemple, du gouvernement britannique – que l'objectif de la SEE et de l'agenda social, était « d'amener le plus possible de personnes au travail, de faire augmenter les taux d'emploi » et qu'ils interprétaient l'insistance sur la qualité de la part de certains acteurs,

¹³¹ On pense ici aussi bien aux pays scandinaves qu'à l'Allemagne. Notre entretien avec un administrateur allemand, qui insiste sur l'importance de la qualité de l'emploi (entretien du 10.09.2003), est cohérent avec la situation comparative de l'Allemagne en la matière (Barbier, 2002d, ESOPE). En revanche, d'autres membres du Comité de l'emploi signalent le faible engagement de ce pays dans la promotion de la qualité au sein du comité de l'emploi. Cette situation est typique.

¹³² Un de nos interlocuteurs français (entretien du 05.02.2003) parle d'une conception « humaniste » de la qualité de l'emploi, qu'il défend. La qualité, pour lui, est primordiale : « pour avoir plus d'emplois, il en faut des meilleurs », ce qui est l'inverse de la position qui pense que la qualité vient en second.

¹³³ Dans sa synthèse très précise sur le plan empirique et stimulante, qui formule de nombreuses remarques avec lesquelles nous sommes en accord (réalisée pour le compte de la DGEFP), Davoine (2002) adopte explicitement cette position (qui est différente de la nôtre), cherchant à identifier (p. 32) les États qui sont les plus aptes à promouvoir la qualité de l'emploi. Nous confirmons son point de vue, à l'aide de nos entretiens, selon lequel « Les pays nordiques ne semblent pas attacher particulièrement d'importance au concept [de qualité] ». La contribution de Davoine, comme notre note intermédiaire (Barbier, 2003), convergent également sur le caractère « décevant » d'une analyse qui se fonderait principalement sur l'analyse des PNAE ou des rapports d'évaluation.

comme une tentative de remettre en cause les engagements de Lisbonne et de Nice, en matière de taux d'emploi.

Ils nous ont aussi fait comprendre que les coalitions d'États membres sur les thèmes débattus, et, en particulier sur la qualité des emplois, revêtaient une rationalité clairement inter-gouvernementale, comme nous l'avons brièvement indiqué au point 2. précédent. Ainsi, les États membres hostiles ou systématiquement réservés vis-à-vis de l'accroissement des logiques quasi fédérales se retrouvent ensemble sur des positions communes, indépendamment des priorités ou orientations qu'ils mettent en œuvre au niveau national (l'alliance privilégiée entre le Royaume-Uni et les pays scandinaves, dans de nombreux cas ; à laquelle se joignent, dans certains cas, les Pays-Bas).

Nos entretiens nous ont également confirmé les fortes différences d'interprétation de la qualité entre les DG Emploi et Affaires sociales et la DG Ecfm¹³⁴. M. Larsson (voir partie I) nous signalait que les « gens » de « sa » DG pensaient que les « gens » de Ecfm étaient « inatteignables ». Les « gens » de Ecfm appellent les « gens » de la DG Emploi « les sociaux ». Les différences, par exemple, lors du débat récent à propos de la nouvelle SEE, portaient fortement sur la hiérarchie des trois objectifs généraux (mettre sur le même plan ces trois objectifs ou mettre sur une position supérieure la question du plein emploi¹³⁵).

Autrement dit, une vision plus réaliste du rôle de la qualité des emplois doit pouvoir associer plusieurs explications, et, éventuellement, les hiérarchiser.

À un pôle, on trouverait l'explication cynique de courants de la science politique qui tendent à considérer les acteurs comme de simples pions manipulés par les intérêts sociaux qui les dépassent, ou comme des agents de processus strictement déterminés par des structures ou des règles, ou encore comme des acteurs qui se saisissent cyniquement de ressources. Ici, la qualité de l'emploi serait, soit (ou simultanément) un leurre (une diversion sociale pour faire passer les dures orientations économiques), soit une ressource bureaucratique utilisée par la Commission pour augmenter son pouvoir sur les États membres, ou encore une ressource bureaucratique utilisée par certains États membres pour changer le rapport de force en leur faveur¹³⁶, y compris indépendamment des questions de substance des accords (cas des arrangements donnant-donnant, du type « *horse-trading* »¹³⁷).

On peut ajouter à ces explications, dans une logique qui donne plus d'autonomie aux acteurs qui, engagés dans l'action, cherchent des solutions innovantes ou coopératives, l'usage de la qualité de l'emploi (et des indicateurs qui y sont associés) comme un levier (voir, sur ce point, Barbier, Sylla, 2002, pp. 80-81) : un levier utilisé par les acteurs nationaux de la SEE vis-à-vis de leur situation nationale, une ressource qui leur permet d'accroître leurs chances de faire triompher tel ou tel de leurs projets¹³⁸.

À un autre pôle, on trouve les explications qui privilégient l'importance des différences substantielles des orientations politiques défendues. Ainsi, par exemple, les différences entre les formes d'arrangements (entre politiques économiques et sociales) comme celles que nous avons analysées en détail dans le cas suédois. De toute façon, pour les raisons plusieurs fois déjà évoquées de la

¹³⁴ À la DG Ecfm, nous n'avons pu effectuer cependant que deux entretiens (06.06.2003).

¹³⁵ "It is difficult to accept that employment quality is as important as its quantity." (entretien, 06.06.2003)

¹³⁶ C'est, semble-t-il, selon nos entretiens, ce qui a lieu régulièrement dans la compétition entre les États membres les plus peuplés, en particulier dans le trio France, Royaume-Uni et Allemagne.

¹³⁷ Nombreux sont les exemples dont nos interlocuteurs nous entretiennent. Il y a eu visiblement un accord dans les années 2001-2002 entre les pays scandinaves et le Royaume-Uni pour écarter les questions de la rémunération des emplois, mais pour des raisons différentes : la Suède et le Danemark renvoyant à la compétence des partenaires sociaux, le Royaume-Uni – qui peut aussi utiliser l'argument des partenaires sociaux, comme nous l'enseignent un entretien avec un membre du Comité de l'emploi (24.04.2003) – étant défavorisé dans la comparaison à propos des travailleurs pauvres.

¹³⁸ À cet égard, il est intéressant de voir que la défense ou le rejet d'indicateurs, selon les pays, peuvent être pratiqués dans la même logique du « levier » : il n'y a donc pas de relation simple entre la position d'un État membre vis-à-vis d'un indicateur, et l'utilisation qu'il en fait (ou non) dans les actions/débats nationaux.

« dépolitisation », ces différences, évidentes au niveau national, sont euphémisées au niveau communautaire. Il faut d'autre part rappeler fortement ici notre analyse des transformations (cf. point I.3. schéma 2). À défaut d'identifier un mécanisme pertinent de la transformation (ici : l'amélioration de l'attention à la question de la qualité des emplois, suivie éventuellement par des réformes relevant des possibles indiquées au schéma 2), on ne peut empiriquement montrer une influence substantielle de la SEE. En matière de changements de représentations, compte tenu des conflits d'interprétation de la notion de qualité dont nous parlent abondamment nos interlocuteurs, il nous semble plutôt que diverses conceptions parviennent à cohabiter, sans pour autant qu'on ait pu observer des transformations de conceptions chez tel ou tel acteur épousant telle ou telle conception associée à son appartenance nationale.

C'est donc la combinaison adéquate des explications qui est la plus délicate à établir, compte tenu des limites (intrinsèques) de la connaissance¹³⁹ qui peut être retirée des entretiens menés en nombre forcément limités (avec les précautions méthodologiques rappelées, voir point 2., première partie).

La conclusion la plus claire de cette deuxième enquête semble cependant privilégier l'explication par la rationalité inter-gouvernementale¹⁴⁰ (que nous ne posons qu'à titre d'hypothèse dans Barbier, Sylla, 2002, p. 59) comme *facteur de premier ordre*, sans éliminer les autres explications envisagées ci-dessus, et en tenant compte du fait que la Commission est tout à fait en mesure de passer, avec tel ou tel État membre, des alliances privilégiées pour accroître les chances de faire triompher ses projets¹⁴¹.

En effet, des explications qui font intervenir d'autres variables (type de système de protection sociale, caractère partisan de tel ou tel gouvernement, représentation d'intérêts, etc.) ne montrent pas, dans l'analyse des éléments de faits tirés de nos entretiens, de régularités satisfaisantes.

Enfin, notons un fait important : les indicateurs de qualité ont été, depuis leur introduction en 2001, faiblement utilisés dans les rapports conjoints sur l'emploi (*Joint Employment Reports*), comme le montre à nouveau le projet actuellement discuté pour 2003.

3.3. La construction de la catégorie communautaire de qualité de l'emploi en perspective

La qualité de l'emploi (avec ses versions dans plusieurs langues) est donc une catégorie internationale normative de discours politique, qui est souple par principe, peut se remplir et changer de significations en fonction des circonstances.

C'est une notion fonctionnelle qui permet (formulation internationale) de recouvrir de nombreuses acceptions très différentes selon les pays. En ce sens, elle est bien plus « neutralisée » que la question de la précarité de l'emploi dans le cadre français. La notion reste cependant plus conflictuelle que d'autres, si l'on en croit nos entretiens, concernant l'adoption des indicateurs spécifiques de la qualité au sein de la batterie des indicateurs de la SEE¹⁴².

Plusieurs raisons expliquent l'émergence de la notion de qualité dans le cadre de la SEE.

Des raisons de légitimation de la coordination communautaire : au sommet de Lisbonne, la défense du modèle social européen cadre bien avec l'introduction de la qualité sous la forme « *more and better jobs* » en tenant compte de l'impératif de cohésion sociale (*inclusion*). Il faut aussi faire sa

¹³⁹ Par exemple, nous ne parvenons pas à réconcilier certains éléments contradictoires des entretiens vis-à-vis de l'implication de la Suède dans la question de la qualité des emplois, du moins après le conseil de Stockholm et la contribution, sous la présidence suédoise, d'une première définition opératoire de la qualité en sept dimensions au premier semestre 2001 (entretien, 03.04.2003).

¹⁴⁰ C'est également la conclusion de l'intéressante analyse de Jobelius (2003) à propos de la définition des objectifs dans le Comité de l'emploi en 2002-2003.

¹⁴¹ L'illustration la plus claire à ce sujet se situe au deuxième semestre de 2001, sous présidence belge.

¹⁴² Les indicateurs de qualité de l'emploi, approuvés par le Conseil du 03.12.2001 sont intégrés à la liste des indicateurs qui servent de base au travail du Comité de l'emploi.

place au rôle de la bonne conjoncture économique¹⁴³. Le moment précis où la qualité est introduite de façon plus précise est aussi à mettre en relation avec les États membres qui assurent la présidence et leur coopération (France, Suède, Belgique) plus étroite avec la Commission, dans un domaine qui, relativement ouvert, laisse plus d'initiative à la Commission. Nos entretiens nous laissent penser que France et Belgique et les services de la Commission ont joué un rôle essentiel dans la définition des dix dimensions de la qualité (après la définition de sept dimensions sous présidence suédoise).

Comme on le verra plus en détail, l'accent sur la qualité dans la SEE doit aussi être rapproché d'autres initiatives internationales, dont celle de l'OIT, avec sa publication du rapport sur le travail décent (*Decent Work*, 1999).

L'OCDE (par exemple, *Perspectives de l'emploi*, 2003) a également analysé la question (*Vers des emplois plus nombreux et meilleurs* est sa traduction du mot d'ordre *more and better jobs*), à l'occasion de la réunion des ministres du 26 septembre 2003. Quant aux relations existant entre la construction des analyses et des prescriptions de politiques de l'emploi entre l'OCDE et la SEE, une étude plus approfondie est nécessaire. Il est, à tout le moins, remarquable que le document *Perspectives de l'emploi* de 2003, préparatoire à la conférence des ministres de l'organisation (qui ne sont pas tous européens, loin s'en faut) traite de sujets *très semblables* à ceux qui sont à l'ordre du jour de la SEE, y compris de la qualité de l'emploi¹⁴⁴. Il faudrait analyser plus finement le détail des évolutions des analyses et des prescriptions de politiques qui se sont produites, parallèlement dans les deux cas depuis 1994¹⁴⁵.

3.3.1. L'émergence de la notion de qualité dans la SEE

La qualité de l'emploi a donc été introduite au niveau communautaire lors du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), sans pour autant être précisément spécifiée (Davoine, 2002).

Lors du sommet d'Helsinki (décembre 1999), trois mois plus tôt, le thème de la qualité de l'emploi n'était pas encore apparu formellement, mais on se rappelle que Allan Larsson date de 1999 (ou avant - voir partie 1.2. - qu'il associe au rôle de son directeur général adjoint, K. Lönhroth) les premières discussions avec la Confédération européenne des syndicats (CES) à ce propos.

La notion de « qualité de vie » était utilisée mais dans un sens renvoyant à des préoccupations environnementales et de sécurité alimentaire. Avec le sommet de Lisbonne, la qualité de l'emploi acquiert droit de cité dans l'agenda européen. La présidence portugaise a joué un rôle actif à cet égard.

À Lisbonne, il était fait référence aussi bien à la qualité de l'emploi qu'à la qualité du système de protection sociale. Le contenu de la notion de qualité de l'emploi était encore flou. Il ne concernait que des mesures axées sur l'offre de travail (formation). Un avis du Comité de l'emploi sur le document préparatoire de la présidence portugaise signalera d'ailleurs que la qualité de l'emploi ne saurait se limiter à la qualification. Néanmoins, Lisbonne a été une étape décisive en envisageant la qualité de l'emploi comme lien entre emploi et cohésion sociale (*more and better jobs and social*

¹⁴³ Voir entretien à la Commission (03.04.2003) : "there were good economic conditions and it was an opportunity to look at the quality aspect".

¹⁴⁴ L'appréciation générale sur les marchés du travail portée par le document (2003, p. 55) n'est pas très différente de celle qu'on trouve dans *Employment in Europe*, 2003 : "Progress in increasing employment has not been accompanied by systematic changes in indicators of job quality, which provide a mixed picture including some evidence for upward pressures on earning inequality, job insecurity and the intensity of work, but also evidence that a strong employment performance need not imply a degradation of job standards or productivity growth. In sum, some progress has been achieved in generating more and better jobs but plenty of scope for improvement remains."

¹⁴⁵ On notera dans ce document l'insistance sur une notion qui, jusqu'à présent, est étrangère au vocabulaire de l'Union européenne, la notion de « *benefit dependency* », qui est définie comme *the proportion of people of working age who receive a public income-replacement benefit* (p. 174, version anglaise). La version française parle (p. 186) du « taux de dépendance à l'égard des prestations – autrement dit la proportion des personnes d'âge actif qui perçoivent un revenu de remplacement versé par un système public de protection sociale ».

cohesion) accompagnant la fixation des premiers objectifs quantitatifs en matière de taux d'emploi au niveau communautaire.

La notion de qualité de l'emploi a ensuite été « solidifiée » au sommet de Nice (décembre 2000) qui l'a inscrite au cœur de l'Agenda social européen. À la différence de Lisbonne où son contenu était encore « minimal », la qualité de l'emploi a été élargie sous la présidence française. L'accent portait moins sur la qualité de l'emploi que la qualité en général. La qualité de l'emploi côtoie d'autres notions connexes telles que la « qualité de la formation », la « qualité du travail », la « qualité des relations professionnelles » et la « qualité de la politique sociale ». Nice a aussi été l'occasion pour les États membres de montrer leur préférence pour la méthode ouverte de coordination - plutôt que la voie législative - pour promouvoir la qualité.

Le Conseil européen de Stockholm (mars 2001) a évoqué la question de la qualité de l'emploi à travers son insistance sur le triptyque de Lisbonne (plus d'emplois, de meilleurs emplois et plus de cohésion sociale). La notion de « plein-emploi » de qualité est apparue dans ce cadre. Le point 26 des conclusions de la présidence énonce :

« Rétablir le plein emploi signifie qu'il importe d'axer notre action sur une amélioration non seulement quantitative, mais également qualitative de l'emploi. Il convient de déployer des efforts accrus pour promouvoir un bon environnement de travail pour tous, y compris l'égalité des chances pour les personnes handicapées, l'égalité entre les hommes et les femmes, une organisation du travail satisfaisante et souple permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée, l'éducation et la formation tout au long de la vie, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la participation des travailleurs et la diversité dans la vie professionnelle. »

Le point 27 annonce l'intégration de la qualité dans les lignes directrices de 2002 et demande le rapport qui sera présenté au Conseil de Laeken.

Le sommet de Laeken (décembre 2001) a ainsi été l'occasion de donner à la qualité une tournure plus opérationnelle par la définition des composantes de la qualité de l'emploi et la proposition d'une liste d'indicateurs (Davoine, 2002).

3.3.2. La « qualité de l'emploi communautaire » et le travail décent de l'OIT

Les incertitudes à propos de la notion de qualité de l'emploi dérivent du fait que les définitions privilégient des *aspects* différents et selon des *points de vue* différents. La qualité est, par définition, empreinte de subjectivité.

Plusieurs approches sont possibles, comme celle du tableau 1, qui peut être confrontée à la fois à la définition communautaire et à celle de l'OIT. Nous distinguons six aspects majeurs auxquels le débat sur la qualité (entendue dans un sens large) semble renvoyer. Ces aspects de la qualité font référence soit à des caractéristiques des acteurs (salariés, employeurs, syndicats) soit à des institutions (marché du travail, système de protection sociale).

Dans notre recherche européenne sur la précarité de l'emploi, nous avons, à la suite de l'étude conduite pour le BIT (Rodgers, Rodgers, 1989), privilégié quatre dimensions pour comparer ce qui, *in fine*, s'avéra très proche de la qualité du travail entre Royaume-Uni, Italie, Espagne, Allemagne et France (Barbier, 2002d) :

- stabilité et continuité des emplois ;
- qualité de la protection sociale ;
- qualité des conditions de travail ;
- qualité et continuité des revenus du travail.

Tableau 1. Six aspects de la qualité de l'emploi

Principaux aspects de la qualité	Contenu
Qualité de la vie	pose essentiellement la question de l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle
Qualité de l'offre de travail	pose la question du niveau de capital humain détenu par la force de travail et sa capacité d'adaptation aux besoins du marché du travail.
Qualité de la demande de travail	pose essentiellement la question des rémunérations versées aux salariés par les employeurs.
Qualité de l'environnement de travail	pose généralement la nature de la protection juridique qui échoit aux salariés dans l'exercice de leur travail. Il s'agit notamment de tout ce qui a trait à la santé au travail, à la sécurité au travail, à la législation sur la protection de l'emploi et au dialogue social
Qualité de la protection sociale	pose la question du niveau des prestations sociales et des indemnités d'assurance ainsi que celle de leur impact sur l'emploi
Qualité du marché du travail	pose la question des caractéristiques et des performances du marché du travail. Elle comporte une dimension macro-économique importante. Les principaux thèmes constitutifs sont la flexibilité (salariale et horaire), les inégalités salariales (ou la question de la discrimination), la productivité du travail et les taux d'emploi

Les six aspects du tableau 1 sont interdépendants et il est difficile d'envisager l'un d'entre eux sans tenir compte des autres. Il n'en est pas moins utile de les distinguer conceptuellement. Ainsi, on pourra s'attendre, lorsqu'ils parlent de la qualité, que les syndicats l'envisagent plutôt sur la dimension de l'environnement de travail ou des statuts (en France, particulièrement), que les employeurs évoquent davantage la question de la productivité, voire de la modération salariale, que les planificateurs soient plus intéressés par la dimension « marché du travail », etc. De même, lorsque c'est la qualité de la demande de travail qui est par exemple l'objet de débat, il est compréhensible que les syndicats et les employeurs puissent avoir des conceptions divergentes et que les économistes d'orientation keynésienne ne parviennent pas à parler le même langage que les économistes de l'offre.

La qualité de l'emploi communautaire

Le cadre analytique retenu lors du Conseil de Laeken a été élaboré par la Commission, avec la coopération privilégiée de la France et la Belgique, si l'on en croit nos entretiens.

Dans sa première communication sur la qualité de juin 2001, la Commission reconnaît explicitement qu'il n'y a pas de *définition normalisée ou convenue* (2001, p. 8). Deux grands thèmes peuvent être distingués.

- Il y a, d'un côté, les *caractéristiques des emplois* : caractéristiques objectives et intrinsèques comprenant la satisfaction de l'emploi, la rémunération, les avantages extra-salariaux, les horaires de travail, les qualifications, la formation et les perspectives de carrière, le contenu de l'emploi et la correspondance entre les caractéristiques de l'emploi et du travailleur.

- Il y a, de l'autre, le *contexte des emplois et du marché du travail* : égalité des sexes, santé et sécurité, flexibilité et sécurité, accès aux emplois, équilibre entre vie professionnelle et vie privée, dialogue social et participation des travailleurs, diversité et non-discrimination.

La Commission spécifie la qualité comme suit (p. 7) :

« La qualité de l'emploi – de meilleurs emplois – implique non seulement de considérer, ou de tenir compte de l'existence d'un emploi rémunéré mais aussi d'examiner les caractéristiques de cet emploi. C'est un concept relatif et multidimensionnel. Dans sa définition la plus large, il prend en compte :

- Les caractéristiques objectives liées à l'emploi, tant l'environnement du travail au sens large que les caractéristiques spécifiques de l'emploi considéré ;
- Les caractéristiques du travailleur – les caractéristiques qu'il apporte à l'emploi ;
- La correspondance entre les caractéristiques du travailleur et les exigences de l'emploi ;
- Et l'évaluation subjective (satisfaction de l'emploi¹⁴⁶) de ces caractéristiques par le travailleur individuel. ».

À des fins de mesure, la Commission (2001) distingue dix dimensions de la qualité de l'emploi (qui doivent combiner les deux aspects des caractéristiques des emplois et du contexte du marché du travail) (p. 10). Pour chacune d'entre elles, elle propose, à l'époque, un ou plusieurs indicateurs, dont seuls certains seront finalement retenus, et dont la définition mobilisera le groupe « indicateurs » du Comité de l'emploi, donnant lieu à de nombreuses controverses.

Tableau 2. La qualité de l'emploi de la Communication de juin 2001

Dimensions de la qualité	Indicateurs possibles (extrait)
Qualité intrinsèque de l'emploi	Degré de satisfaction, progression vers une meilleure rémunération
Qualifications, éducation, formation tout au long de la vie et progression de carrière	% de la population adulte participant à l'éducation et la formation
Égalité entre les hommes et les femmes	Ratio des gains horaires bruts des femmes sur ceux des hommes ; <i>gender gap</i> en matière d'emploi.
Santé et sécurité au travail	Indicateur d'accidents du travail
Flexibilité et sécurité	% de travailleurs couverts par des modalités flexibles
Insertion et accès au marché du travail	Passage des jeunes à la vie active, taux de chômage de longue durée (catégories)
Équilibre vie professionnelle/vie familiale	Proportion de travailleurs couverts par des modalités flexibles
Dialogue social et participation des travailleurs	Indicateurs : nombre de jours perdus et % de travailleurs couverts par les négociations collectives
Diversité et non-discrimination	Taux d'emploi des 55/64 ans
Performance générale du travail	Croissance de la productivité du travail

Source : Commission (2001).

En référence au tableau 1, la qualité de l'emploi, telle qu'elle a été définie au niveau européen, privilégie une approche « qualité du marché du travail ».

En effet, six des dimensions concernent des caractéristiques et les performances du marché du travail (qualité intrinsèque ; inclusion et accès au marché du travail ; égalité selon le genre ; flexibilité et sécurité ; diversité et non-discrimination ; performance globale en matière de travail).

¹⁴⁶ Il est notable que la prise en compte du point de vue du salarié est, de fait, minorée dans les indicateurs (à l'inverse utilisée dans les rapports *Employment in Europe*) ; elle appartient aux « indicateurs de contexte ».

Deux dimensions abordent la question de l'environnement du travail (santé et sécurité ; dialogue social). La question de la qualité de l'offre de travail n'est évoquée qu'une seule fois (apprentissage tout au long de la vie) tout comme celle de la qualité de la vie (équilibre vie professionnelle/vie familiale).

La question de la protection sociale n'apparaît pas au premier plan (elle est présente, dans cette communication de 2001, dans la dimension « flexibilité et sécurité », mais elle n'a pas été retenue par la suite dans les indicateurs).

La question des salaires n'est pas abordée frontalement, mais par le biais des indicateurs de transition entre emplois et non emploi, taux de « *working poor* », ainsi que par le biais des inégalités de revenus entre hommes et femmes. Nos entretiens parmi les membres du Comité de l'emploi nous enseignent que la question des revenus du travail a fait l'objet de multiples contradictions, qu'il s'agisse d'évoquer les travailleurs pauvres (*working poor*), de la question de la mesure de l'inégalité hommes/femmes (indicateur brut ou corrigé), ou encore des bas salaires (l'indicateur de transition entre différents emplois ou non emploi par niveau de salaire semble avoir été un compromis difficile à atteindre sur cette question¹⁴⁷).

La « qualité » de l'emploi de l'OIT

Dans sa stratégie de promotion du « travail décent », inaugurée par le rapport du directeur général à la quatre-vingt-septième session de la conférence internationale de 1999, l'OIT a défini sept formes de « sécurité » pour un travail décent. Le tableau suivant en donne un résumé.

Tableau 3. Le cadre de référence de l'OIT

Formes de sécurité	Définition
Sécurité du marché du travail	Emplois et possibilités de travail décents grâce à un taux d'emploi élevé résultant d'une politique macro-économique
Sécurité de l'emploi	Protection contre les licenciements abusifs et stabilité de l'emploi compatible avec une économie dynamique
Sécurité professionnelle	Un créneau professionnel ou une « carrière », ainsi que la possibilité de valoriser sa profession en améliorant ses compétences
Sécurité au travail	Protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles grâce à des réglementations sur la sécurité et la santé, sur la limitation du temps de travail et des heures supplémentaires, grâce aussi à la diminution du <i>stress</i> au travail
Sécurité du maintien des qualifications	Multiplication des possibilités d'acquérir ou de maintenir ses qualifications grâce à des moyens innovants, à l'apprentissage ou la formation professionnelle
Sécurité du revenu	Création de revenus adéquats
Sécurité de représentation	Protection de l'expression collective sur le marché du travail grâce à des syndicats et des organisations patronales indépendants, ainsi qu'à d'autres organismes capables de représenter les intérêts des travailleurs

Source : www.ilo.org/public/french/protection/ses/activity/2define.htm

En référence au tableau 1, la notion de *travail décent* accorde un poids important à l'environnement de travail.

¹⁴⁷ Notamment entretien au ministère français du travail (05.02.2003).

La sécurité de l'emploi, la sécurité au travail et la sécurité de représentation font toutes référence à cet aspect. Vient ensuite l'aspect « offre de travail » qui est évoqué à travers les *items* « sécurité professionnelle » et « sécurité du maintien des qualifications ». L'aspect « qualité du marché du travail » est abordé à travers la dimension « sécurité du marché du travail ». Les aspects liés à la demande de travail et la protection sociale ne sont pas directement évoqués. On peut penser toutefois qu'ils le sont indirectement à travers la dimension « sécurité du revenu ». La problématique de la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale n'apparaît dans aucun de ces *items*. De même, certains aspects de la qualité du marché du travail ne sont pas évoqués directement, telles la flexibilité des relations d'emploi, la discrimination sur le marché du travail ou encore la productivité du travail.

Dans leur article paru dans la *Revue internationale du Travail*, Rubery et Grimshaw (2001, p. 209) donnent la définition suivante de la qualité de l'emploi, notion mise explicitement en relation avec celle de travail décent :

« Cette expression est clairement liée à la notion de travail décent qui est au cœur de l'ordre du jour de l'OIT. La qualité de l'emploi dépend de la réalisation des quatre objectifs stratégiques du programme du travail décent, à savoir le respect des normes du travail, les possibilités d'emploi, la protection sociale et le dialogue social. Si elle est tributaire des possibilités d'emploi, c'est parce qu'un chômage élevé représente une menace pour les normes du travail. Le dialogue social et la protection sociale sont, pour leur part, des mécanismes essentiels à la défense des normes et des réglementations du travail. Enfin, la notion de « qualité de l'emploi » comprend les normes élémentaires du travail, mais elle va plus loin et englobe aussi la promotion des droits au travail dans son ensemble. Telle que nous l'entendons ici, c'est une pré-occupation qui n'est pas réservée aux personnels hautement spécialisés ni aux seuls travailleurs des pays riches. Elle concerne aussi ceux qui occupent des emplois faiblement qualifiés dans toutes les sociétés, y compris des emplois pénibles ou subalternes. Une stratégie axée sur la qualité de l'emploi ne vise pas à éliminer ces emplois mais à en améliorer autant que possible la qualité. Voici les principaux paramètres de la qualité de l'emploi :

- Les qualifications requises par un emploi et les possibilités offertes par l'exercice de ces qualifications en termes d'épanouissement personnel ou de prestation d'un service social ou d'une prestation ;
- Le degré d'autonomie ou de contrôle dont le travailleur bénéficie dans son travail ;
- L'équité manifestée par la direction dans son exercice du contrôle et de la discipline ;
- Les possibilités en matière de liberté syndicale et de négociation collective ;
- La sécurité de l'emploi et les possibilités de mettre à profit le savoir-faire acquis auprès d'un autre employeur ;
- Les responsabilités liées à l'emploi et les possibilités de satisfaction professionnelle qu'elles offrent ainsi que le stress dont elles peuvent être la cause ;
- L'intensité du travail et ses répercussions sur la santé physique et mentale et sur la possibilité de mener une vie personnelle et familiale épanouie ;
- Les possibilités de formation et de perfectionnement qu'offre l'emploi et les perspectives de progression vers un emploi plus satisfaisant, plus sûr et mieux rémunéré ;
- Les possibilités de prendre part à l'activité créatrice de l'organisation, notamment au règlement des problèmes, à l'innovation, et de prendre des initiatives personnelles sur la base des compétences et des connaissances développées, afin d'améliorer la qualité ou le service ».

On constate que cette spécification de la qualité de l'emploi ou du travail décent, que les deux auteurs tiennent presque pour synonymes, ressortit majoritairement à l'aspect « environnement de travail » et à l'offre de travail.

Les aspects « qualité du marché du travail », « qualité de la protection sociale », « qualité de la demande de travail » et « qualité de vie » n'ont pas la même visibilité. À aucun endroit, il n'est explicitement fait directement mention de la discrimination, des niveaux de prestations de sécurité sociale ou encore de la productivité du travail.

Au total, la notion de travail décent de l'OIT et celle de qualité de l'emploi de la Commission européenne ont de nombreuses affinités. Elles exhibent néanmoins des différences importantes.

Dans les deux cas, c'est là leur principal point commun, la question des salaires et la question du niveau des prestations sociales ne sont pas abordées de manière frontale. Les différences les plus saillantes entre ces deux approches résident en ceci que l'OIT a surtout en vue la qualité de l'environnement de travail et la qualité de l'offre de travail, alors que la Commission européenne se réfère davantage à la qualité du marché du travail.

Cela n'a pas de quoi surprendre si l'on considère leur spécialisation « fonctionnelle ». L'OIT emprunte de façon privilégiée le point de vue des travailleurs et des syndicats ; son rôle, à travers le monde, est de contribuer à améliorer leurs conditions de travail par la signature de conventions sur l'application de certaines garanties et normes minimales dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale.

Si la Commission européenne partage cet objectif, sa fonction est centrée sur la coordination des politiques économiques, des politiques de l'emploi, voire des politiques sociales. Cela passe par une définition de la qualité de l'emploi qui est plus large, plus éparse et moins précise.

Avec un menu aussi varié, chaque État membre peut trouver des ingrédients qui lui conviennent particulièrement. C'est sans doute sous cet angle que l'on peut apprécier les propos de certains de nos interlocuteurs à la Commission selon lesquels la SEE est une stratégie « équilibrée ».

3.4. Argumentaires de la justification de la qualité

L'accent placé sur la notion de « qualité » par contraste avec la quantité ou sur la notion de « travail décent » par contraste avec le travail non décent est symptomatique des mutations actuelles dans les relations de travail. Ces notions émergent dans un contexte où l'ancien modèle de relations de travail stables a commencé à être sérieusement remis en cause. Celui-ci est critiqué pour sa rigidité et son manque de flexibilité. Il est accusé d'être à l'origine, par exemple, des niveaux inquiétants de chômage en Europe. Les politiques sociales et les arrangements institutionnels qui l'accompagnent sont également pointés comme sources d'inefficience majeures. Ils sont accusés de réduire les incitations à la productivité. Des prestations sociales élevées décourageraient l'offre de travail¹⁴⁸ de s'insérer sur le marché du travail, alors que des salaires artificiellement rigides et des charges sociales élevées contrarieraient le dynamisme de la demande de travail en augmentant ses coûts salariaux. Le résultat est qu'une partie substantielle des facteurs de production est sous-utilisée. Avec l'interdépendance croissante des économies, les nations qui se permettent « le luxe » d'avoir des systèmes sociaux très protecteurs sont sanctionnées au niveau de leur compétitivité internationale. Parce qu'ils ne sont pas contraints par de tels standards sociaux, les nouveaux pays industrialisés (NPI) et les pays en développement offrent des produits à des prix compétitifs sur le marché international des biens et des services, qui concurrencent ceux des pays développés. Des économistes renommés sont allés même jusqu'à dire que l'Europe « subventionne » la main-d'œuvre faiblement qualifiée des États-Unis face à la concurrence exacerbée de la part des nouveaux pays industrialisés. En mettant au chômage une partie importante de sa main-d'œuvre non qualifiée simultanément à l'augmentation de la main-d'œuvre non qualifiée des NPI, l'Europe fait un cadeau précieux aux États-Unis. Comme l'offre mondiale de travail non qualifié reste constante, les États-Unis souffrent moins de la concurrence des NPI que dans le cas où l'Europe aurait maintenu sa main-d'œuvre non qualifiée en activité par la flexibilisation de son marché du travail (Sachs, 1998, p. 7). L'évolution actuelle semblerait donc, de ce point de vue, montrer une incompatibilité fondamentale entre l'aspiration à des standards sociaux élevés et l'efficacité économique.

¹⁴⁸ Voir la remarque de Allan Larsson sur cette question clé.

À l'inverse, l'impact de la concurrence des « pays à bas salaires » est relativisée par certains économistes qui pensent que le problème gît sans doute moins dans le différentiel dans les coûts du travail que dans le différentiel dans la croissance de la productivité (Krugman, 2000). En outre, il apparaît de plus en plus que le fonctionnement du marché requiert, pour son efficacité, la mise en place de certaines institutions dont les systèmes sociaux. Rétrospectivement, l'on se rend compte que les nombreuses tentatives d'introduction du marché dans les pays en développement et dans les ex-pays communistes ont échoué parce qu'il leur manquait de telles institutions.

Dans un environnement d'information imparfaite et dans un contexte d'imperfection des marchés, les politiques sociales ont un rôle complémentaire à celui du marché (Fouarge, 2002). Il apparaît également dans le contexte actuel de globalisation que l'ouverture économique internationale est d'autant mieux réussie que les gouvernements ont un rôle important dans l'économie (Rodrik, 1998).

La notion de qualité de l'emploi, comme celle de travail décent, malgré leurs différences et les différents positionnements des organismes dont elles émanent, émergent toutes deux dans un contexte où *c'est l'impact en termes d'efficacité économique des systèmes de protection sociale qui est au centre du débat*. Que l'on perçoive ces dernières comme un coût ou comme un investissement, chaque position débouche sur des implications normatives très importantes. D'où le caractère central de l'argumentation économique de la Commission en 2001.

3.4.1. L'argumentation économique de la communication sur la qualité de 2001

Dans sa communication *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité*, la Commission rappelle que la qualité est une caractéristique distinctive du « modèle social européen », (il « est hautement apprécié par les citoyens de l'UE et admiré par le reste du monde », p. 5). Néanmoins, sa « modernisation » devient un impératif compte tenu de « l'évolution rapide de la nouvelle économie et de la nouvelle société » (p. 5). L'enjeu sera de l'adapter à la transition vers « l'économie de la connaissance » tout en préservant un système de protection sociale de qualité, ou dit autrement, d'offrir une « sécurité » dans un contexte de changement. La modernisation du modèle social européen doit s'ancrer plus encore sur la qualité à travers la mise en place d'« États sociaux actifs ». En effet, plus de qualité, c'est plus de cohésion sociale¹⁴⁹.

La qualité dont parle la Commission n'est donc pas seulement la qualité de l'emploi. Il s'agit plus largement de la qualité du « modèle » européen, c'est-à-dire la qualité de sa protection sociale (entendue au sens large). En insistant sur la qualité du modèle social européen, la Commission réfute le caractère unilatéral des arguments selon lesquels les systèmes de protection sociale tendraient à générer des distorsions sur le marché du travail, qui réduisent les incitations des individus à travailler et celles des employeurs à créer des emplois : « ...les avantages des politiques sociales de haute qualité de l'Europe et leur relation, avec la qualité de l'emploi sont couramment considérées comme allant de soi ou sous-évalués. On oublie ou on néglige trop souvent l'alternative – le coût de l'absence de telles politiques sociales » (p. 7).

Cette justification de la qualité est référée à la question de l'efficacité économique : « La qualité, peut et doit aller de pair avec une amélioration de l'efficacité, en particulier en ce qui concerne les finances publiques et les incitants sur le marché du travail. » « Les systèmes sociaux bien conçus et fonctionnant de manière satisfaisante devraient être considérés comme des facteurs productifs du fait qu'ils offrent une sécurité dans un contexte de changement. » Au vrai, pour justifier la pertinence de la qualité comme thème de politique économique et/ou sociale, la Commission a, pour l'essentiel, recours à des arguments économiques, qui s'attachent plus à montrer la *valeur instru-*

¹⁴⁹ Voir l'actualisation de cette argumentation par la communication (2003) 842 final du 30.12.2003, centrée sur la nécessité de systèmes de protection sociale plus « favorables à l'emploi ».

mentale de la qualité que sa *valeur intrinsèque*¹⁵⁰. L'argumentation repose plus sur des considérations d'efficacité que sur des considérations éthiques ou « sociales » au sens traditionnel. Ainsi, c'est le rôle « productif » des systèmes sociaux qui est mis en avant pour donner un fondement plus solide à leur fonction sociale : ils sont désirables parce qu'ils sont facteurs de productivité et ils sont facteurs de productivité dans la mesure où ils offrent une « sécurité ».

Pour la Commission (2001), investir dans la qualité (de l'emploi), c'est investir dans les ressources humaines, et c'est profiter des retombées de la société de la connaissance. C'est, en même temps, accroître la productivité individuelle des travailleurs et du coup, la compétitivité globale de l'Europe (on a ici un clair écho à l'analyse de Radaelli (2003) en termes de « *master discourse* » de la compétitivité). Ces thèmes de la compétitivité et de la productivité sont très sensibles et leur liaison avec la qualité n'est pas fortuite. L'investissement dans la qualité devient d'autant plus nécessaire qu'il contribue à élever la productivité en Europe et sa compétitivité extérieure (la qualité « est un élément clé de la promotion de l'emploi dans une économie compétitive » ; « de bonnes politiques sociales et de l'emploi sont nécessaires pour soutenir la productivité »).

En outre, investir dans la qualité permet également d'avoir une distribution des salaires économiquement viable. S'il y a une disparité entre la demande d'emploi qualifié et l'offre d'emploi qualifié, il en résulte une situation lourde de conséquences. S'il y a pénurie d'emplois qualifiés, cela va avoir tendance à gonfler les salaires des personnes hautement qualifiées et à accentuer les inégalités salariales. S'il y a un excédent de travailleurs faiblement qualifiés, cela va tirer les salaires à la baisse. Dans les deux cas, il va falloir mobiliser les systèmes sociaux en vue de « relever le niveau des revenus des ménages à bas salaires pour les porter à des niveaux minimaux, socialement acceptés » (p. 6). En un sens, privilégier la qualité de l'emploi, c'est vouloir davantage impliquer le marché du travail dans la formation du revenu des ménages, de façon à réduire le rôle des systèmes sociaux dans le soutien qu'ils apportent à l'offre de travail mal insérée sur le marché du travail.

Enfin, dernier argument en faveur de la qualité, les emplois de qualité accroissent les incitations à travailler (« élément important d'attractivité et d'incitation au travail »). C'est là une des formulations possibles de l'orientation du *making work pay*¹⁵¹ consistant à dire que pour relever significativement les taux d'emploi, il faut créer des emplois susceptibles d'attirer les catégories les plus en retrait du marché du travail, voire les moins incitées à s'y présenter (les femmes, les handicapés, etc.).

La Commission accorde une importance renouvelée aux politiques sociales dont il faudrait reconnaître les fonctions économiques à côté des fonctions sociales classiques (« les politiques sociales remplissent des fonctions économiques au même titre que sociales, l'emploi et les revenus constituant le lien entre les deux » [p. 6]). Elle défend l'idée de politiques sociales qui ne soient plus purement et simplement juxtaposées aux politiques économiques mais qui soient conçues en interaction avec des politiques économiques et avec des politiques de l'emploi également en interaction. Le « triangle de l'agenda de la politique sociale » devant consister en une « interrelation positive et dynamique entre les politiques économiques, sociales et de l'emploi » (p. 11).

Au total, la qualité de l'emploi est certes justifiée sous l'aspect de sa valeur intrinsèque (« progrès dans l'équité », « désir garanties normes minimales »...), mais c'est surtout sa valeur instrumentale qui est mise en avant (« élément clé » dans une économie compétitive) : « Elle établit un lien entre les deux visées de compétitivité et de cohésion, grâce aux bénéfices économiques manifestes apportés par les investissements dans les ressources humaines et des systèmes sociaux forts, jouant leur rôle de soutien. » (p. 3)

¹⁵⁰ Si l'on reprend la distinction entre valeur intrinsèque et valeur instrumentale de Amartya Sen (2000).

¹⁵¹ La communication (2003) 842 est entièrement centrée sur la question de « rendre le travail plus rémunérateur ».

L'érection du thème combinant la qualité et la productivité, dans les trois objectifs généraux de la nouvelle SEE, est une confirmation de cette approche que nos entretiens nous font interpréter de la façon suivante.

En consonance avec Allan Larsson, qui, à la fois (i) insiste fortement sur la relation entre politiques économiques, efficacité du marché du travail et politiques sociales¹⁵² et (ii) souligne¹⁵³ que sa capacité (personnelle) de « parler le langage » des économistes¹⁵⁴ de la DG Ecfm fut nécessaire pour le lancement de la SEE, la communication de la Commission sur la qualité présente un discours économique sur le social, à tonalité principalement instrumentale. Il ne s'agit certainement pas d'attribuer à M. Larsson une influence démesurée sur cette question ; si l'on en croit nos interlocuteurs, son arrivée comme directeur général a cependant coïncidé avec une modification considérable des discours sur le social et des relations avec la DG Ecfm (une enquête systématique est, de ce point de vue, nécessaire pour analyser ces changements dans une perspective comparative précise).

Mais la question dépasse le rôle des individus. Le rapport entre les deux DG, semble-t-il, a longtemps achoppé sur le fait qu'elles ne parlaient pas « la même langue », la DG Emploi « incapable » d'employer des « concepts économiques » selon l'expression d'un de nos interviewés. L'argumentation de la qualité de l'emploi est, d'un certain point de vue, significative du progrès de la communication entre les deux DG. La DG Emploi devient capable de justifier les politiques sociales à partir de considérations d'efficacité : si les politiques sociales sont socialement désirables, c'est moins parce qu'elles contribuent à plus de justice sociale que parce qu'elles sont vitales pour la bonne santé de l'économie.

Si l'on en croit nos entretiens, cette argumentation « utilitariste » reflète, de la part de la DG Emploi, plus une stratégie d'adaptation langagière et d'argumentation, dans la lutte pour le contrôle des représentations, qui relève parfaitement d'une analyse en termes cognitifs des politiques publiques. Cet aspect est indépendant, au sens strict, de la signification normative et politique des débats.

Si la DG Emploi et Affaires sociales parvient à faire la démonstration « économique » du bien-fondé des politiques sociales, la DG Ecofin peut être amenée à s'incliner devant l'argumentation. Tant que la DG Emploi justifiait les politiques sociales à partir de fondements moraux, la DG Ecofin pouvait toujours rétorquer qu'elles génèrent des distorsions ayant un coût énorme en termes d'efficacité. Le dialogue entre elles était alors un dialogue de sourds. Pour la DG Emploi, le changement observé dans les entretiens nous fait penser que « la bataille des concepts », selon les dires d'un de nos interviewés, a changé de nature. Les entretiens menés à la DG Ecofin laissent penser qu'elle s'accommode bien de ce changement. Commentant les résultats de *l'Emploi en Europe*, notamment le fait que l'emploi précaire peut être un tremplin vers l'emploi stable mais pas pour l'ensemble des groupes du marché du travail, un de nos interlocuteurs note qu'« il est possible de trouver des compromis » avec ce type d'analyse.

Ainsi peut-on mieux percevoir les fonctions stratégiques de la qualité de l'emploi dans l'affrontement structurel des deux DG, qui renvoie à la contradiction, à l'échelon national, entre ministres dépensiers et ministres des Finances. La mobilisation de théories économiques pour argumenter de la nécessité de promouvoir la qualité ainsi que le recours à un raisonnement utilitariste font partie d'une stratégie visant à mettre les politiques sociales sur le devant de la scène et à modifier l'équilibre du pouvoir entre la DG Emploi et la DG Ecofin. Le développement d'une littérature sur l'impact positif en termes d'efficacité des politiques sociales dans des environnements d'imperfection des marchés et d'information imparfaite va dans ce sens (voir par exemple Fouarge 2002). Il est possible de penser que, déjà, ce type d'argumentation se trouvait mobilisé par le Livre

¹⁵² Pour une distribution égalitaire, dans le cas suédois.

¹⁵³ Comme d'autres personnes interrogées l'on fait, dans pratiquement la totalité de nos entretiens à la Commission.

¹⁵⁴ Et son autorité dans le domaine monétaire et financier, en tant que ministre des Finances de Suède, notamment. Il a quitté la DG en 2000.

Blanc de 1993, mais qu'il se déploie aujourd'hui d'une façon systématique dans de nombreux arènes et forums communautaires.

Tous nos entretiens au sein de la Commission confirment ce point de vue : du côté de la DG Emploi et Affaires sociales, les interlocuteurs considèrent, aujourd'hui, qu'ils n'ont de chances de voir avancer les efforts et les orientations « sociales » que s'ils produisent des démonstrations de leur efficacité économique¹⁵⁵. La DG Emploi et Affaires sociales a d'ailleurs, logiquement, accru significativement ses ressources en compétence économique, dont on voit la trace dans le changement qualitatif récent de sa publication *L'emploi en Europe*, depuis les années 2000. De la même façon que la communication de la Commission de 2001 sur la qualité faisait abondamment référence à des études économiques (académiques et OCDE), les travaux de la DG Emploi utilisent désormais systématiquement les études économiques, de l'OCDE ou d'ailleurs, à l'instar de la DG Ecfm, dont les membres écrivent des *working papers* d'inspiration orthodoxe dans la série *European Economy, Economic papers*¹⁵⁶. Les économistes de la DG Emploi et Affaires sociales mènent des études économiques qui sont en rivalité avec celles de leurs confrères de l'autre DG. Tout semble, si l'on croit les entretiens que nous avons conduits, se passer comme si les chances de l'inscription d'une orientation sociale particulière sur l'agenda – au delà des arbitrages entre DG, qui relèvent de la présidence de la Commission – dépendaient, au moins en partie, de la capacité des services « sociaux » de rendre cette inscription défendable en termes économiques. Du côté de la DG Ecfm, les experts eux mêmes s'attendent à une qualité accrue des argumentaires qui leur viennent de l'autre DG, ce qui semble provoquer une espèce d'émulation d'analyse économique. Un de nos interlocuteurs regrette, d'ailleurs, d'avoir à discuter avec des membres de la DG Emploi qui sont incapables de formuler leur analyse dans des termes économiques.

On peut raisonnablement faire l'hypothèse - ici, sans preuve empirique -, que des phénomènes d'émulation, de coopération et de controverses analogues s'établissent entre les services de la Commission et ceux de l'OCDE¹⁵⁷.

Il est possible ici de voir l'un des aspects de la diffusion, de plus en plus hégémonique, et qui ne se limite pas au niveau communautaire, de la conception et de la représentation économiques des politiques sociales, dont l'ampleur dépasse évidemment l'objet de ce rapport¹⁵⁸. Ce type d'analyse est particulièrement bien illustré par les approches développées récemment dans les livraisons annuelles de *L'Emploi en Europe*.

3.4.2. Des arguments empiriques complémentaires, qui vont dans le même sens

Dans le chapitre 3 de *L'Emploi en Europe 2002*, la Commission (2002a) apporte des justifications empiriques à la nécessité à promouvoir la qualité de l'emploi. Ce document constitue sans doute un exemple important du type de discours communautaire sur la qualité : il y est mis en évidence des relations existant entre qualité de l'emploi et taux d'emploi, qualité de l'emploi et exclusion sociale, qualité de l'emploi et réduction des inégalités de salaire hommes/femmes, qualité de l'emploi et productivité. À chaque fois, les experts de la Commission ont trouvé de fortes corrélations entre ces grandeurs.

On peut évidemment replacer ces analyses dans le cadre des controverses plus ou moins ouvertes entre les deux DG, mais aussi dans le débat, certes comme on l'a dit, euphémisé et « dépolitisé » qui

¹⁵⁵ On notera avec intérêt que Allan Larsson, dans une conférence de l'OIT en 2001, alors qu'il était devenu consultant, poursuit la même ligne de travail en déclarant à l'OIT que « sur les mérites des normes de travail, c'est à l'OIT que revient la charge de la preuve » (cité dans la *Revue internationale du Travail*, vol 141, n°1/2, 2002, p. 177).

¹⁵⁶ www.europa.eu.int/comm/economy_finance

¹⁵⁷ Ce qui expliquerait l'appréciation de Allan Larsson sur le « rapprochement » entre analyses de l'OCDE et de la SEE, appréciation également formulée lors d'un entretien récent au ministère français du Travail (2004).

¹⁵⁸ Cette remarque rencontre également l'hypothèse sur la *master discourse* de Radaelli (2003), que nous avons déjà évoquée.

a lieu entre certains États membres. On pense aux défenseurs du choix à faire entre qualité et quantité¹⁵⁹.

L'objet de ce chapitre, écrivent les experts de la Commission, est notamment de discuter l'opinion de « certains observateurs (qui) affirment qu'il y a des arbitrages à opérer entre quantité et qualité, et que les améliorations de la qualité peut entraîner des effets négatifs, se traduisant soit par une augmentation des coûts de main-d'œuvre, soit par des obstacles au processus "d'embauche et de licenciement" et/ou à la "flexibilité salariale" » (p. 81). Le document diffère également du diagnostic contemporain de l'OCDE sur la situation de l'emploi en Europe. L'OCDE (2001) faisait remarquer, par exemple, que les États-Unis avaient connu une plus forte croissance de l'emploi par rapport à l'Europe et cela, à tous les niveaux de salaires, et attribuait ces différences à des facteurs institutionnels tels « que les coûts de main-d'œuvre élevés résultant de l'existence d'un salaire minimum légal fixé à un haut niveau et/ou de charges sociales lourdes ».

Le texte de la Commission s'ouvre sur le constat d'une double tendance sur les marchés du travail européens : la majorité des nouveaux emplois sont des postes très qualifiés et de haute qualité ; une corrélation positive existe entre taux d'emploi et forte proportion de « modes de travail flexibles ». Selon la Commission, ces tendances plutôt satisfaisantes en cachent d'autres plus inquiétantes : « La santé et la sécurité au travail notamment restent problématiques, une proportion croissante de salariés se plaignant du *stress* ou de l'aliénation provoquée par les processus de production. Cet enjeu a un coût économique, car les dépenses induites par les problèmes de santé et les accidents au lieu de travail s'élèvent à 3/4 % du PIB européen. » (p. 79)

La Commission (2002a) distingue quatre catégories d'emplois, on l'a vu plus haut : les emplois de « bonne qualité » ; les emplois de « qualité raisonnable » ; les emplois « faiblement rémunérés/à faible productivité » ; les emplois « sans perspectives ». Cette classification est opérée « sur un constat, à savoir que la précarité des contrats, un faible niveau de rémunération/productivité et l'absence de responsabilités et de perspectives de carrière comptaient parmi les principaux facteurs à l'origine de l'insatisfaction professionnelle déclarée par les travailleurs de l'UE et les États membres » (p. 81).

À partir de cette classification, il ressort que la majorité des emplois de l'UE sont de « relativement bonne qualité en termes de rémunération horaire brute, de sécurité de l'emploi ; d'accès à la formation et d'évolution des carrières ». Cependant un quart de la main-d'œuvre « occupe encore des postes de faible qualité, peu rémunérés et faiblement productifs, caractérisés par des perspectives de formation et de carrière médiocres, et par la précarité » (p. 81). En somme, « bien qu'aucune tendance claire en faveur de l'amélioration de la qualité de l'emploi ne se dégage au sein de l'UE, il n'est pas justifié de penser que la récente croissance de l'emploi a essentiellement été alimentée par la multiplication de postes de qualité médiocre » (pp. 81-82). Dans *Employment in Europe* (2003, p. 126, notamment), la Commission écrit qu'en dépit des fortes performances du marché du travail dans la deuxième partie des années quatre-vingt-dix, les données les plus récentes n'ont pas montré d'évolution significative de la satisfaction dans l'emploi et la qualité de l'emploi (à l'exception du Portugal et de la Grèce, mais des différences importantes existent selon les États membres).

La Commission (2002a) signale une corrélation positive entre taux d'emploi et qualité de l'emploi au sein de l'UE : un taux d'emploi élevé est associé au fait d'avoir une proportion élevée d'emplois de qualité. Pour arriver à ce résultat, la Commission a comparé, d'un côté, les taux d'emploi des pays ayant moins de 25 % de salariés employés dans des emplois de « faible qualité » avec, de l'autre, ceux ayant plus de 25 % des salariés employés dans des emplois de « faible qualité » (p. 98). Ce seuil représente la moyenne européenne du volume d'emplois de faible qualité. La distinction entre causalité et corrélation n'est pas sans ambiguïté ici. Dans le même sens argumen-

¹⁵⁹ Davoine (2002, p. 24, voir aussi p. 33), par exemple, cite un extrait du PNAE 2002 du Royaume-Uni : "The basic prerequisite for quality in work is work itself. There is no quality for those without work. Therefore meeting the Lisbon targets must be the first priority."

tif, on note l'observation selon laquelle la création massive d'emplois de faible qualité n'est pas, en soi, le gage d'une insertion stable et durable sur le marché du travail pour les individus qui les occupent : « Les emplois de faible qualité [peuvent] souvent ne pas jouer le rôle de tremplin vers de postes plus stables et plus productifs pour certaines catégories présentes sur le marché du travail, notamment les femmes et les travailleurs âgés. » (p. 97).

Un second argument en faveur de la qualité repose sur le fait que le lien positif entre qualité de l'emploi et taux d'emploi est beaucoup plus « prononcé » pour les femmes : « Dans les pays présentant de fortes proportions d'emplois de qualité élevée, les taux d'activité moyens sont supérieurs de 5 % chez les femmes, voire plus pour les travailleurs aux qualifications moyennes ou élevées. » (p. 98) Toutefois, ce lien positif n'est pas observé pour les travailleurs âgés : « Cet effet pourrait cependant être uniquement dû à un mécanisme d'auto-sélection et à un retrait plus massif du marché du travail dans les pays aux niveaux de qualité de l'emploi relativement élevés. » (p. 98)

Troisième élément empirique en faveur de la qualité, c'est l'existence d'un lien entre, d'une part, la qualité de l'emploi et, d'autre part, le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté (p. 95). Concrètement, cela signifie que la promotion des emplois de qualité est aussi un moyen de lutter contre la pauvreté (et l'exclusion), alternatif aux dispositifs de protection sociale. Cela a pour corollaire que davantage de qualité, c'est davantage d'économies réalisées au niveau des systèmes de protection sociale.

Enfin, le quatrième argument empirique en faveur de la qualité, qui s'appuie sur des comparaisons sectorielles, est le lien positif existant entre qualité de l'emploi – mesurée à travers la satisfaction personnelle - et productivité apparente du travail dans tous les pays de l'UE pour lesquels des données sont disponibles. Dans la mesure où l'Europe a un retard sur les États-Unis en matière de productivité du travail (brute), ce fait constitue un argument pour les défenseurs de la qualité [il faudrait, ainsi, que l'Europe investisse davantage dans les emplois de qualité si elle veut rattraper son retard de productivité sur les États-Unis (pp. 98-99)]. Ce lien pourrait s'interpréter en termes de « salaire d'efficience », c'est-à-dire que les employeurs versent à leurs employés des salaires supérieurs au taux du marché en échange d'une productivité accrue de leur part ; en termes « d'équité et de réciprocité » entre salariés et employeurs ; en termes de capital humain : une main-d'œuvre en bonne santé qui bénéficie d'une grande sécurité dans son environnement de travail est plus productive que lorsque la santé et la sécurité au travail sont déficientes ; de même, la formation « stimule la productivité ».

Au total : « Premièrement, des emplois plus attractifs et disponibles accroissent l'offre de main-d'œuvre. Deuxièmement, la formation ainsi qu'un renforcement de l'effort personnel, de l'efficacité, de l'équité et de la réciprocité dans les relations de travail stimulent la productivité ; enfin, la réduction des flux à partir des emplois de faible qualité et une meilleure évolution à la hausse de la qualité consolident les performances de l'emploi et de l'insertion sociale. » (p. 98)

La promotion de la qualité de l'emploi apparaît ainsi comme un enjeu important de la place des politiques sociales dans la coordination communautaire qui, désormais, est formulée dans les termes du langage économique commun, partagés par les acteurs de la SEE. Comme on l'a vu à propos des controverses latentes illustrées par le débat qualité/quantité, de la même façon qu'on l'a observé dans nos entretiens, les divergences et controverses ne manquent pas, au delà du langage commun, du « code¹⁶⁰ » de la qualité de l'emploi, qui a cours dans la SEE. C'est un argument empirique supplémentaire pour ne pas se satisfaire d'une analyse qui verrait la SEE comme le simple appendice d'une stratégie dite « néo-libérale ». Cette remarque se renforce, non pas des « effets » substantiels de la SEE elle-même, dont nous avons amplement souligné le caractère problématique, mais du *maintien concret* de conditions effectives de qualité de l'emploi dans plusieurs États membres et

¹⁶⁰ Employant le mot « code » dans un sens différent, un interlocuteur du Comité de l'emploi nous dit que l'usage de la qualité est un « langage codé » pour masquer les prétentions bureaucratiques et de pouvoir de la Commission (entretien du 24.04.2003).

pour de nombreuses catégories de salariés, parallèlement au déploiement de la SEE dans la fin des années 1990 et les premières années 2000.

3.5. Usages, débats, controverses à propos de la qualité de l'emploi dans le cadre de la SEE

La qualité de l'emploi, dans sa définition floue, est donc devenue l'un des éléments du langage commun, du grand référentiel de politique économique et sociale de la coordination communautaire. Cela ne fait aucun doute. La Commission est, par sa position privilégiée, structurellement la plus active sur la question (voir la communication (2003) 728 final du 26.11.2003, ainsi que le rapport *Employment in Europe*, 2003). Elle déplore la faiblesse de l'attention à ce sujet dans les plans nationaux d'action pour l'emploi, notamment à l'occasion de l'écriture des rapports conjoints. C'est encore le cas pour le projet de rapport 2003 : "There is scope, écrit la Commission, for considerable improvement under each dimension of quality" (p. 18)¹⁶¹, en soulignant la très grande hétérogénéité des approches nationales (lesquelles sont, évidemment, la contrepartie de la très grande hétérogénéité, que nous avons soulignée précédemment, des dimensions de la définition communautaire).

Dans ce cadre, la qualité de l'emploi est aussi un révélateur du fonctionnement de la SEE.

L'utilisation, à des fins politiques et stratégiques, de la notion de qualité de l'emploi n'est évidemment pas limitée aux membres de la Commission. D'autres acteurs au niveau communautaire ainsi que d'autres acteurs nationaux s'en sont emparés.

La seule analyse des documents est, à cet égard, délicate et souvent extrêmement décevante, ce qui est cohérent avec notre approche méthodologique (Barbier, 2003)¹⁶².

Nous renvoyons à Davoine (2002) pour une analyse précise des apports des différentes présidences. Nos entretiens vont plutôt dans le sens de la confirmation du rôle de certains États membres, ainsi que celui de l'apport de la CES. Royaume-Uni et Espagne se montreraient les plus réticents par rapport à la qualité de l'emploi.

La troisième remarque de cette brève analyse relève les divergences de point de vue entre les syndicats et les organisations patronales, que nous avons rencontrées chez nos interlocuteurs français, cette fois ci.

Nos interlocuteurs au Médef ne font pas de la qualité un angle principal de réflexion. « Le problème qui nous préoccupe, ce n'est pas surtout la qualité, mais la quantité de l'emploi. » Car, plus d'emplois, c'est moins de chômage, moins de prestations chômage, moins de charges sociales, un coût du travail moins élevé et davantage de compétitivité.

¹⁶¹ C'est un écho au rapport conjoint précédent, selon lequel la qualité « n'a pas reçu suffisamment d'attention » (p. 12). Les États ne se la sont pas encore vraiment approprié. Malgré certains progrès, il se sont généralement contentés de l'aborder « d'une manière fragmentaire ne reflétant pas le caractère multidimensionnel du concept » ("dealt with in a piecemeal way which does not reflect the multidimensional character of the concept") (p. 21). La Commission insistait aussi en 2002 sur la profonde hétérogénéité des éléments que les États membres rangent sous la rubrique de la qualité de l'emploi. L'Allemagne, par exemple, se serait focalisée sur la santé et la sécurité au travail laissant de côté la question des travailleurs à temps partiel. L'Espagne n'a pas évoqué le dialogue social et s'est consacrée à quatre aspects : la formation, la stabilité de l'emploi ; la santé et la sécurité au travail, et l'égalité des chances. L'Irlande s'est surtout concentrée sur le salaire et le temps de travail. L'Italie n'a pas accordé d'attention « à la sécurité et aux aspects qualitatifs » de façon à « éviter le risque de marginalisation des femmes au chômage de longue durée, surtout dans le Sud ». La Hollande a favorisé le dialogue social dans la mise en œuvre de « politiques pour la qualité » plutôt orientées vers la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le constat vaut également pour la Finlande qui a mis l'accent sur les aspects « flexibilité » et « sécurité » et sur les *working life development programmes*. S'agissant de la Grande-Bretagne, la qualité a été abordée sous l'aspect de l'extension du choix parmi les emplois disponibles (*providing greater choice in the range of jobs available*). Il reste néanmoins à convaincre les employeurs qu'une meilleure qualité des emplois est susceptible d'accroître la productivité outre que les différences salariales entre sexes atteignent des proportions « inacceptables ». Enfin, la France a accordé une large place à la qualité dans son PNAE et au dialogue social.

¹⁶² Comment interpréter, par exemple, que trois rapports nationaux d'évaluation de la SEE ne mentionnent pas la qualité de l'emploi (Danemark, Autriche, Suède), à la différence du Portugal et de la Finlande (Davoine, 2002) ?

Du côté de nos interlocuteurs syndicaux, le débat sur la qualité de l'emploi est plutôt perçu comme une heureuse initiative dans la mesure où elle permet de poser la question du « bien-être au travail ». Mais il y a également une interrogation sur le fait de savoir si la promotion de la qualité n'est pas une stratégie de « dilution » quand on ne peut atteindre le plein-emploi. Globalement, et dans la mesure de leur significativité méthodologique, il nous est apparu que les syndicalistes qui participent aux affaires européennes sont réceptifs à la notion, qui ouvre des possibilités d'action¹⁶³.

Au niveau communautaire, l'Unice manifeste de sérieuses appréhensions par rapport à la qualité de l'emploi, redoutant que le débat sur ce thème ne serve à relancer une législation communautaire. Elle ne partage pas la même optique sur la qualité que la CES et le Parlement européen. Il n'est pas surprenant que l'interlocutrice considère la « quantité », c'est à dire l'objectif de créer plus d'emplois, comme prioritaire. Selon elle, « l'Unice est mise au banc des accusés à chaque fois qu'elle évoque la question de la qualité de l'emploi, parce que, dans ce “débat difficile”, les gens ne se concentrent que sur le type de contrat et les conditions de travail », alors que, de son point de vue, il ne faut pas se limiter à ces seuls aspects. Il n'est donc pas étonnant non plus que l'Unice se félicite du « retour » de la question de la qualité accompagnée de celle de la « productivité ».

BIBLIOGRAPHIE¹⁶⁴

ANXO D., 1993, « Les années 90 ou la fin du modèle suédois ? », in Gazier B. (éd.), *Emploi. Nouvelles Données*, Economica.

ANXO D., BROSSIER C., GAZIER B., 2001, “Assessing the Influence of Gösta Rehn in France”, in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate, Aldershot.

BARBIER J.-C., GAUTIE J., 1997, « Le modèle suédois à la croisée des chemins », *CEE – 4 Pages*, n° 20, mars, 4 p.

BARBIER J.-C., SIMONIN B. 1997, “European Social Programmes: Can Evaluation of Implementation Increase the Appropriateness of Findings ? ”, *Evaluation*, vol. 3, n° 4, octobre, pp.391-407.

BARBIER J.-C., 1998, « À la recherche de la politique européenne de l'emploi », in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.

BARBIER J.-C., GAUTIE J. (dir.), 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, 435 p.

BARBIER J.-C., 1999, « À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen », Communication au séminaire “Catégorisations des statuts d'emploi et d'activité”, LASMAS-IRESO, Paris, 15 novembre 1999, *Cahiers du Lasmas*, 00-2, pp. 21-41 [*Document de travail*, 2000, n°3, CEE, septembre, 30 p.].

BARBIER J.-C., SIMONIN B., 1999, *The 'Nouveaux services, Emplois jeunes' (NSEJ) Programme : the Challenges of Innovation*, report prepared for the Peer Review Meeting, DGV- NEI, septembre, Paris, 28 p.

BARBIER J.-C., 2000, « Juger l'“Europe sociale” en termes d'efficacité et d'équité ? », in Alcouffé A., Fourcade B., Plassard J.M. et Tahar G., *Efficacité versus équité en économie sociale*, Tome 1, L'Harmattan, Paris, pp. 199-211.

BARBIER J.-C., SYLLA NDONGO SAMBA, 2001, *Stratégie européenne de l'emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la Dares et la Délégation à l'emploi, décembre, 119 p. [documents de travail du CEE, 2002, n°07, novembre]

BARBIER J.-C., THÉRET B., 2001, “Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case”, in Gilbert N. and Van Voorhis R., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, pp.135-183.

BARBIER J.-C., 2002a, « Peut-on parler d'“activation” de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, pp. 307-332.

¹⁶³ Plus largement, les interlocuteurs d'une des centrales syndicales nous indiquent qu'ils ont enregistré des retombées positives du passage du débat « par Bruxelles », dans le débat franco-français.

¹⁶⁴ Se reporter aussi à la bibliographie de Barbier (2003).

- BARBIER J.-C., 2002b, « Conditions d'une comparaison internationale approfondie », *Sociétés contemporaines*, n° 45-46, novembre, pp. 191-214.
- BARBIER J.-C., 2002c, « Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi » *Sociétés contemporaines*, n°47, pp. 11-36.
- BARBIER J.C. (dir.), 2002d (with Brygoo A., Viguier F., Tarquis F.), "Normative and Regulatory Frameworks Influencing Flexibility, Security, Quality and Precariousness of Jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom", *ESOPÉ project report*, Fifth Framework project, December, 101p.
- BARBIER J.-C., LINDLEY R., 2002, « La précarité de l'emploi en Europe », *CEE 4-Pages*, n° 53, septembre, Noisy-le-Grand, 4 p.
- BARBIER J.-C., 2003, « La stratégie européenne pour l'emploi en perspective comparative : les enjeux de la qualité de l'emploi », note d'étape de la recherche convention DARES, 47 p.
- BARBIER J.-C., THÉRET B., 2003, "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", in N. Gilbert and R. Van Voorhis (eds.), *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers, New Brunswick, p. 119-168.
- BARBIER J.-C., 2004, "The European Employment Strategy: a Channel for Activating Social Protection?", in Magnusson L, Pochet P. and Zeitlin J. (eds.), *Opening the method of coordination; the case of the EES*, Peter Lang, Brussels (forthcoming).
- BARBIER J.-C., THERET B., 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, « Repères ».
- BEHRENS L., DELANDER L., NIKLASSON H., 2002, "Can Sweden's 'Rehn-Meidner' Model be put back on its Feet ?", in H. Mosley, J. O'Reilly and K. Schöman, eds, *Labour Markets, Gender and Institutional Change, Essays in Honour of Günter Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 36-61.
- BJÖRKLUND A., FREEMAN R., 1997, "Generating Equality and Eliminating Poverty, the Swedish Way", in Freeman R.B., Topel R., Swedeborg B. (eds), *The Welfare State in Transition*, The University of Chicago Press.
- BLAIR T., SCHROEDER G., 1999, *Europe : The Third Way/Die Neue Mitte*, [http : //www.spd-brussel.de/dokumente/Schroeder-Blair-engl.html](http://www.spd-brussel.de/dokumente/Schroeder-Blair-engl.html).
- BLYTH M., 2001, "The Transformation of the Swedish Model : Economic Ideas, Distributional Conflicts, and Institutional Change", *World Politics*, vol.54, n°1.
- BÖRZEL T., RISSE T., 2000, "When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, N° 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- BOYER R., DEHOVE M., 2003, « La répartition des compétences en Europe, le double éclairage du droit et de l'économie », Cepermap, n° 2003-03.
- CAHUC P., 2001, *À quoi sert la prime pour l'emploi ?*, CREST, mimeo, Paris, 44 p.
- CHALMERS D., LODGE M., 2003, "The Open Method of Coordination and the European Welfare State", *discussion paper* 11, June, London School of Economics.
- Commission européenne, 2001, *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, 20 juin COM 313 final.
- Commission européenne, 2002a, *L'emploi en Europe, Chapitre 3 : Synergie en qualité et quantité*, Commission Européenne.
- Commission européenne, 2002b, *Draft Joint Employment Report 2002*, Communication from the Commission to the Council [SEC (2002) 1204].
- DAVOINE L., 2002, *La qualité de l'emploi dans la Stratégie européenne pour L'Emploi. Bilan et Perspectives en Septembre 2002*, Département Synthèses, DGEFP.
- DE LA PORTE C., POCHE P., 2003, *The Participative Dimension of the OMC*, paper for the conference 'Opening the Method of Coordination', European University Institute, Florence, 4-5 July, mimeo draft version.
- EASTERLY W., LEVINE R., 2001, "It's not Factor Accumulation : stylized facts and growth models", *World Bank Economic Review*, vol.15, n°2.
- EDGRÉN G., FAXEN K.O., ODHNER C.E., 1973, *Wage Formation and the Economy*, London, Allen and Unwin.
- EKLUND K., 2001, "Gösta Rehn and the Swedish Model : Did we follow the Rehn-Meidner Model too little rather than too much ?", in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate, Aldershot, pp. 53-72.

- ERIXON L., 2001, “A Swedish Economic Policy – The Rehn-Meidner Model’s Theory, Application and Validity”, in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate, Aldershot.
- ERHEL C., PALIER B., 2003, *Europe sociale et Europe de l’emploi : l’apport d’une perspective institutionnaliste à l’explication des trajectoires nationales*, Cahiers Matisse, n°2003-30.
- ESPING-ANDERSEN G., 1985, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- ESPING-ANDERSEN G., 1996, ‘*After the Golden Age*’: *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage in association with UNRISD.
- ESPING-ANDERSEN G., 1999, *Social Foundations of Post-industrial Economies*, OUP, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN G., GALLIE D., HEMERIJCK A., MYLES J., 2001, *A New Welfare Architecture for Europe?*, report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, September, 280 p. (internet version)
- EYMARD-DUVERNAY F., FAVEREAU O., ORLEAN A., SALAIS R., THEVENOT L., 2003, *Des contrats incitatifs aux conventions légitimes, une alternative aux politiques néo-libérales*, communication au colloque « Conventions », Université Paris X Nanterre, 23 p.
- FALKNER G., 2003, *Comparating Europeanisation Effects : from Metaphor to Operationalisation*, EIOP, vol.7, n°13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003.013a.htm>
- FITOUSSI J.-P. (dir.), 1999, *Rapport sur l’état de l’Union européenne*, Fayard/Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- FITOUSSI J.P., PASSET O., 2000, « Réformes structurelles et politiques macro-économiques : les enseignements des “modèles de pays” », in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, rapport du Conseil d’analyse économique, La Documentation française, Paris, pp. 11-96.
- FOUARGE D., 2003, *Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Costs of not Having Them*, rapport pour la Commission européenne, Emploi et Affaires Sociales DG, 49 p.
- FREEMAN R. B., 2000, “Single Peaked versus Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes”, *NBER Working Paper*, 7556, February.
- FREEMAN R.B., TOPEL R., SWEDENBORG B. (eds), 1997, *The Welfare State in Transition*, The University of Chicago Press.
- GAZIER B., SCHMID G., 2002, “The Dynamics of Full Employment, an Introductory Review”, in Schmid G., Gazier B. (eds), *The dynamics of full employment*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GOETSCHY J., 1999, “The European Employment Strategy: Genesis and Development”, *European Journal of Industrial Relations*, vol.5 n°2, pp.117 à 137.
- GOETSCHY J., 2003, “The European Employment Strategy, Multi-level Governance and Policy Coordination/ Past, Present and Future”, in Zeitlin J., Trubek C., *Governing Work and Welfare in a Economy : European and American experiments*, Oxford University Press, Oxford., pp.61-88, wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/OMC/Pdpers/EUC/ZTbook/ztbody.htm
- GOVECOR, 2002, “EU Governance by Self-Coordination, towards a Collective ‘gouvernement économique’”, *State of the Art report*, April, 77 p.
- HALL P. A., 1993, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol.25, n°3, April, pp.274-296.
- HASSENTEUFEL P., SMITH A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L’analyse des politiques publiques “à la française” », *Revue française de science politique*, vol 52, n°, février, pp. 53-74.
- HOLCBLAT N., 2002, *Stratégie européenne et politique française de l’emploi (1997-2001)*, Cahier Travail et Emploi, Dares, La Documentation Française.
- JABKO N., 2001, « Expertise et politique à l’âge de l’euro, la banque centrale européenne et la démocratie », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre, pp 903-932.
- JACOBSSON K., 2003, “Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy”, in Mörth U. (ed), *Soft Law in Governance and Regulation: An interdisciplinary analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- JACOBSSON K., VIFELL A., 2003, *Integration by Deliberation, on the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, paper for the workshop “the Forging of deliberative supranationalism” in the EU, Florence, 7-8 February.
- JOBELIUS S., 2003, *Who Formulates the European Employment Guidelines, the OMC between Deliberation and Power Games*, paper for the ESPAnet conference, 13-15 November, internet version.

- JOBERT B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), pp. 219-234.
- JOBERT B. (ed), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOHANSSON K. M., 1999, "Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions", *Journal of European Public Policy*, 6:1, March, 85-101.
- JÖRGENSEN H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Journal of Economic Perspective*, 1994, vol.8, n°1.
- KENNY C., WILLIAMS D., 2000, "What Do we Know about Economic Growth ? Or Why Don't we Know very much?", *World Development*, vol.29 n°1.
- KJELLBERG A., 1992, "Sweden : Can the Model Survive?", in A. Farmer & R. Hyman (eds), *Industrial relationships in the New Europe*, Blackwell, Oxford, pp. 87-142
- KORPI W., 1996, "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity : on the Role of Values among Economic Policy Experts", *The Economic Journal*.
- KRUGMAN P., 2000, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, La Découverte & Syros, 2^e éd. française (1^{ère} éd. anglaise 1996).
- LARSSON A., 1999, "Von Dänemark lernen", *Document interne, Wissenschafts-zentrum für Sozialforschung*, vol. février, 38 p.
- LARSSON A., 2002, *The New Open Method of Coordination, a Sustainable Way between a Fragmented Europe and a European Supra State*, Uppsala University, 4 March, mimeo.
- LEIBFRIED S., PIERSON P., 1998, *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, Paris.
- MASTERBAUER M., 2001, "Rehn-Meidner and Austro-Keynesianism : Two-Post keynesian roads to high employment", in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate, Aldershot.
- MEIDNER R., 1993, *Why Did the Swedish Model Fail ?*, Socialist Register.
- MEYER C.O., 2003, *Towards a Europeanization of Socio-Economic Discourses? A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Coordination since Amsterdam*, paper presented at the WZB conference, 20-22 June.
- MILNER H., WADENSJÖ E. (eds), 2001, *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate, Aldershot.
- NOAKSSON N., JACOBSSON K., 2003, "The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD, the OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy", *Score rapportserie*, 7, Stockholm University.
- OCDE, 2001, *Perspectives de l'Emploi, Chapitre 3 : Caractéristiques et qualité de emplois dans le secteur des services*, OCDE.
- PALIER B., 2003, *The Europeanization of Welfare Reforms*, paper presented at the Espanet conference, Copenhagen, 13-15 november, internet version.
- PIERSON P. (ed), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- RADAELLI C.M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril, pp. 255-276.
- RADAELLI C.M., 2003, *The Open Method of Coordination, a New Governance Architecture for the European Union?*, SIEPS, 2003-1, Stockholm.
- RAVEAUD G., 2003, "The European Employment Policy : from End to Means", in Salais R., Villeneuve R. (eds), *Europe and the politics of capabilities*, forthcoming.
- REHN G., 1991, *Le futur de l'État providence*, Socialisme du futur.
- RODGERS G. and J. (ed.), 1989, *Precarious Jobs in Labour Market Regulation, The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, ILO (International Institute of Labour Studies), Free University of Brussels, Brussels.
- RODRIG D., 1998, "Why Do More Open Economies Have Bigger Government?", *Journal of Political Economy*, vol.106, n°5.
- ROJAS M., 1998, *The Rise and Fall of the Swedish Model*, The Social Market Foundation, Center For Post-collectivist Studies.

- RUBERY, GRIMSHAW, 2001, « Les TIC, l'emploi et la qualité de l'emploi », *Revue internationale du Travail*, vol 140, n° 2.
- RYNER M., 2002, *Capitalist Restructuring, Globalisation and the third Way. Lessons from the Swedish Model*, Routledge, London and New York.
- SACHS J., 1998, *Globalization and Employment. A Public Lecture*, www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/publics/sachs/ch2.htm
- SALAS R., 2004, « La politique des indicateurs, du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne de l'emploi », in B. Zimmermann (dir.), *Action publique et sciences sociales*, Paris, Editions de la MSH (à paraître).
- SEN A., 2000, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Odile Jacob, (trad. française).
- SMITH A., 2002, *Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de la FNSP, Paris.
- SYLVESTRE J.J., 1986, « Marché du travail et crise économique : de la mobilité à la flexibilité », repris (pp. 147-160), in Gazier B., Marsden D., Silvestre J.-J., 1998, *Repenser l'économie du travail, de l'effet d'entreprise à l'effet sociétal*, Octares Editions.
- TRUBEK D., MOSHER J., 2003, "New Governance, Employment Policy, and the European Social Model", in Zeitlin J., Trubeck D. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.
- WADENSJÖ E., 2001, "The Labour Market Policy – Rehn or Rubbestad", in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate. Aldershot, pp.3-12.
- ZEITLIN J., TRUBECK D. (eds.), 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

1. LES ENTRETIENS

Nombre de personnes rencontrées dans les entretiens	en France (24) à l'étranger (29) au total (53)
Répartition des entretiens en France	Ministère du Travail et des Affaires sociales (17) Syndicats (5) Médéf (2)
Répartition des entretiens à l'étranger	Commission (12) Comité de l'emploi (9) Autres (8)
Nationalité des personnes rencontrées en entretiens	Français (29) ; Italiens (2) ; Anglais (4) ; Allemands (6) ; Belge (4) ; Danois (1) ; Finlandais (1) ; Suédois (3) ; Roumain (1) ; Espagnol (1)

NB : Les observations dans des réunions et discussions à leur occasion ne sont pas comptées. Certaines ont cependant été importantes.

2. « CAHIER DES CHARGES » PRÉSENTÉ À LA DARES

A – Problématique et objet de la recherche

Le présent projet de recherche s'inscrit dans le programme de travail de Jean-Claude Barbier sur la construction communautaire dans le domaine social au sens large (au sein de l'unité de programme « Marchés du travail et systèmes de protection sociale »).

Il entend directement poursuivre le travail d'enquête mené, en novembre et décembre 2001, pour répondre à la demande conjointe de la Dares et de la DGEFP, dans le cadre de l'évaluation des premières années de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Ce travail, concernant le thème 10 de l'annexe 2 au guide du proposant établi par les services de la Commission européenne (« Exposé des problèmes pour les projets d'évaluation nationaux de politiques »), a fait l'objet d'un rapport remis au début janvier 2002¹⁶⁵.

Au cours de l'année 2002, les formes prises par la politique communautaire en matière d'emploi vont être renouvelées (en particulier à la lumière de l'évaluation conduite dans les États membres). Plusieurs scénarios sont possibles, notamment concernant les méthodes et procédures qui articule-

¹⁶⁵ Cf. Barbier J.C., Sylla N.S. (2001), *Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la Dares et la DGEFP du ministère du Travail et de l'Emploi, CEE, Noisy-le-Grand, 118 p.

ront la coordination issue des Grandes orientations de politique économique et celle à quoi donne lieu la SEE.

La présente recherche vise à suivre cette évolution d'une manière prospective et à en comprendre les déterminants.

Deux hypothèses peuvent apparaître plausibles aujourd'hui : celle de l'extension du champ des politiques sociales relevant de la méthode ouverte de coordination, avec une articulation avec le champ des politiques nouvellement qualifiées d'inclusion sociale ; celle de la diminution relative de la place de la SEE en tant que telle, par rapport aux GOPE.

Quelles que soient les formes institutionnelles précises, la coordination des politiques de l'emploi des États membres va cependant se poursuivre et, sans doute, manifester des liens accrus avec certains pans des systèmes de protection sociale (retraites, exclusion, formation et éducation, etc.).

Le processus à l'œuvre en Europe, que nous avons décrit dans notre précédent rapport (Barbier, Sylla, 2001) est celui de la création collective et supra-nationale de nouveaux référentiels des politiques sociales et de l'emploi. Y participent les acteurs nationaux divers, les services de la Commission, les différentes institutions communautaires et comités en charge de ces questions, les experts, etc.

La compréhension des processus de genèse et de transformation de ces référentiels est donc un vecteur essentiel pour comprendre la nature et la profondeur de l'eupéanisation des politiques de l'emploi.

Cette eupéanisation comporte, notamment, la présence de débats, d'échanges, voire de controverses à propos des référentiels de ces politiques. Quelles que soient leur vigueur et leur importance, ils s'intègrent cependant dans un cadre de pensée qui devient de plus en plus commun – comme nous l'avons montré à propos du cas de la France dans notre rapport.

C'est ce rapport entre les différences de conceptions, d'une part, et le référentiel commun, d'autre part, (appuyé sur un référentiel désormais adopté partout de politique économique – ou de *policy mix* qu'on peut considérer comme « orthodoxe ») qu'il s'agit de mieux éclairer.

En effet, il y a actuellement au moins trois sources de différences potentielles dans les référentiels de politique de l'emploi – sous réserve de prendre en compte, à part, les éléments conjoncturels qui les influencent :

- la différence nationale est la première source : chaque système national de politiques de l'emploi se trouve dans la dépendance de sa construction historique et de ses systèmes (nationaux) d'acteurs ;
- il faut lui ajouter les différences manifestées par les choix idéologiques et politiques (notamment l'opposition gauche-droite) : les débats politiques ici sont menés dans chaque communauté nationale ;
- et enfin, les divergences qui sont liées à des positions structurelles, des positions d'intérêt, des rapports de forces des différents acteurs (par exemple, les divergences entre les représentations patronales et syndicales au niveau communautaire, etc.).

Nous avons montré l'importance de « l'arène bruxelloise » pour les acteurs français, c'est-à-dire la nécessité grandissante pour eux de prendre part au débat de niveau quasi-fédéral.

Cette arène – nous laissons de côté ici les forums d'experts – ne fonctionne certes pas comme les arènes correspondantes du niveau national. Les accords (notamment sur la définition des politiques et priorités communes) relèvent de compromis passés entre les acteurs pertinents des États membres et la Commission. La palette d'accords possibles est le résultat à la fois de facteurs qu'on peut considérer comme conjoncturels (des alliances et jeux stratégiques inter-gouvernementaux) et des facteurs plus permanents (traditions nationales, orientations politiques, etc.).

Mais les lieux pertinents où se décident les orientations de politique de l'emploi dans chaque pays sont désormais étroitement associés avec le niveau communautaire.

Nous faisons l'hypothèse que tous ces types de variations quant aux orientations se traitent dans le cadre commun d'un même référentiel. Les acteurs qui raisonnent à l'extérieur de ce référentiel consensuel peuvent être considérés comme marginaux.

Toutefois, il convient de préciser tout particulièrement comment se positionnent les partenaires sociaux, qu'il s'agisse des acteurs de la Confédération européenne des syndicats, qui représentent probablement ceux des acteurs qui contestent le plus d'éléments particuliers du consensus, ou, à tout le moins, l'équilibre général et les priorités, ou qu'il s'agisse des organisations représentant les employeurs.

Au niveau national, nous avons observé ce consensus. Mais nous avons aussi noté qu'il n'empêchait pas de profondes différences.

L'enjeu de la présente partie de la recherche est de mieux cerner précisément comment il y a coexistence entre le référentiel communautaire commun et ses différentes interprétations nationales, mais aussi ses différentes interprétations idéologiques ou politiques, ou encore liées à des positions d'acteurs dans des rapports de force.

B – Approche spécifique et méthodes proposées

Approche : terrain français et terrain « bruxellois »

Nous entendons mener, beaucoup plus que dans la précédente étape, le travail aux deux niveaux, le français et le communautaire. En effet, dans la première étape, le niveau communautaire a été laissé de côté pour l'essentiel faute de temps.

1 - *Dans le cas du terrain français*, il n'apparaît pas pertinent d'interroger de nouveau les acteurs sur la question d'ensemble de la stratégie elle-même.

On pourrait certes diversifier les types d'acteurs interrogés (par exemple des acteurs régionaux, des services déconcentrés, etc.) pour aller au-delà du cercle restreint des décideurs nationaux qui a été rencontré dans la première partie de la recherche. Cette étape devra être réalisée si l'on veut comprendre comment la SEE se diffuse dans le corps social en France, mais elle suppose la réalisation préalable de l'enquête que nous proposons.

La meilleure entrée en France nous semble de prendre des dispositifs particuliers qui figurent en bonne place dans la SEE et qui ont fait, ou font encore, l'objet d'interprétations divergentes. Deux objets répondent particulièrement à ce type d'interrogation, le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) et la prime pour l'emploi (PPE).

Il s'agit de comprendre comment ces deux dispositifs, en quelque sorte « témoins » d'une forme « d'europanisation » :

- a) à la fois sont influencés, dans leur genèse, leur évolution, leur gestion, par le fait qu'ils s'inscrivent dans le référentiel communautaire consensuel ;
- b) en même temps sont l'objet d'interprétations différentes dans le cadre français (par exemple, pour le cas de la PPE, une interprétation redistributive ou keynésienne, etc.).

2 - La réalisation du terrain communautaire n'aura pas le même objectif. Il s'agit plutôt dans cette phase de recueillir des éléments significatifs des divergences internes à la Commission, ou, plus largement, aux différents acteurs de ce que nous avons appelé « l'arène bruxelloise ».

Ici, l'entrée qui nous semble le mieux convenir est celle de la « qualité de l'emploi », telle qu'elle a commencé de se répandre après le sommet de Lisbonne, puis telle qu'elle a été relayée par la communication de la Commission en juin 2001 et les travaux de la fin 2001.

D'autre part, il faut aussi ici tâcher de rencontrer quelques acteurs clés de façon plus approfondie, qui n'ont pu être vus dans la première étape de la recherche, acteurs porteurs en même temps de la mémoire de la genèse de la SEE.

Méthodes

1 - Analyse documentaire

- Analyse de la production des documents par la CES et par l'Unice, ainsi que les débats du parlement européen, et les prises de position des ONG représentées au niveau communautaire.
- Analyse des plans nationaux des principaux pays (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie) et des Pays-Bas et du Danemark.
- Analyse documentaire des débats concernant le PARE et la PPE.

2 - Entretiens

- Entretiens de représentants de la Commission (visée historique)
- Entretiens de représentants de la Commission (visée de la diversité nationale)
- Entretiens des partenaires sociaux (CES et Unice)
- Entretiens France : syndicats, Médef, hauts fonctionnaires.

3 - Estimation provisoire du nombre d'entretiens

France : 15

Belgique+ Suède : 15.

NUMEROS DEJA PARUS :
(téléchargeables à partir du site
<http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 15** *Compétition généralisée, déclassement et conversions politiques. Les effets différentiels de la crise dans la sidérurgie et dans la haute technologie*
GABRIELLE BALAZS, JEAN-PIERRE FAGUER, PIERRE RIMBERT
septembre 2004
- N° 14** *Les seniors et les transferts de compétences dans les TPE et PME d'Auvergne : un état des lieux*
BRUNO COURAULT, ÉMILIE BOURLIER, PHILIPPE TROUVE
septembre 2004
- N° 13** *Expérience professionnelle et relations de service. Actes du séminaire Vieillesse et Travail (année 2002)*
CREAPT-EPHE
décembre 2003
- N° 12** *Des standards nationaux à l'épreuve d'internet. Sites et offres d'emploi en France, Espagne et en Grande-Bretagne*
EMMANUELLE MARCHAL, GERALDINE RIEUCAU, DIDIER TORNY
septembre 2003
- N° 11** *Stratégies contractuelles et gestion de la relation de travail. Pré-enquête sur la constitution d'une base de données de contrats de travail*
MYRIAM BERNARDI, CHRISTIAN BESSY, CAMILLE CHASERANT, FRANÇOIS EYMARD-DUVERNAY, EMMANUELLE MARCHAL
juillet 2003
- N° 10** *Conventions et institutions du travail*
CHRISTIAN BESSY
mars 2003
- N° 09** *Opinions, attitudes et aspirations des familles vis-à-vis de la politique familiale en France*
MARIE-THERESE LETABLIER, SOPHIE PENNEC, OLIVIER BÜTTNER
janvier 2003
- N° 08** *Les acquis des opérateurs durant leur parcours professionnel. Actes du séminaire Vieillesse et Travail (mai 2001).*
CREAPT-EPHE
décembre 2002
- N° 07** *La Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*
JEAN-CLAUDE BARBIER, NDONGO SAMBA SYLLA
octobre 2002
- N° 06** *Actes du séminaire Travail, citoyenneté et intégration sociale (année 2000)*
CECILE BARON, PATRICK NIVOLLE
octobre 2002
- N° 05** *Marchés financiers et licenciements*
TRISTAN BOYER
septembre 2002

N° 04 *La mise en œuvre du programme objectif 3 du Fonds social européen. Contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France*

JEAN-CLAUDE BARBIER, avec l'aide de Saïd Adjerad, Olivia Blum, Angelina Brygoo, Coralie Pérez, Claude Rack, Françoise Tarquis

juin 2002

N° 03 *Embaucher, sélectionner, valoriser. Les offres d'emploi dans la presse française entre 1960 et 2000*

EMMANUELLE MARCHAL, DIDIER TORNY

avril 2002

N° 02 *L'action publique face aux transformations de la famille en France*

OLIVIER BÜTTNER, MARIE-THERESE LETABLIER, SOPHIE PENNEC, avec la collaboration de Sophie Bontemps et Martine Lurol

février 2002

N° 01 *Les institutions locales et le programme « emplois-jeunes » dans les activités culturelles et socioculturelles*

BERNARD SIMONIN, MARIE-CHRISTINE BUREAU, CORINNE IEHL, BERNARD GOMEL, ELIANE LE DANTEC, VINCENT LEMAITRE, COLETTE LEYMARIE, NICOLAS SCHMIDT

janvier 2002