L'Union européenne contre le salaire

Gilles RAVEAUD [1]

*D*ans le domaine social et de l'emploi, l'Europe est partout : les politiques nationales « s'inscrivent dans un cadre communautaire dont elles doivent tenir compte » (IGAS, 2006:3). Mais ce domaine social est lui-même subordonné aux institutions et aux orientations économiques de l'Union européenne (UE). Or le projet européen a changé de nature au cours des années 1980. Initialement, il s'agissait de construire un marché unique et de coordonner les politiques sociales nationales, dans le but d'améliorer les conditions de vie. Mais l'adoption de l'Acte unique (1986), du traité de Maastricht (1992) et de l'euro (1999), en instaurant un espace économique unique, vont accroître la compétition entre salariés.

Certes, l'Europe essaiera de prendre des orientations plus sociales, avec l'adoption de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) en 1997, et surtout, avec la Stratégie de Lisbonne (2000). Mais ces procédures non contraignantes ne résisteront ni à la force institutionnelle des traités, de la Banque centrale européenne (BCE) et des ministres des Finances, ni aux retournements conjoncturels. De ce fait, si l'UE possède toujours une stratégie « sociale », la Stratégie « UE 2020 », celle-ci se limite à la réduction de la pauvreté – et non l'amélioration des conditions de vie ni même la réduction des inégalités.

La gouvernance économique instaurée à partir de 2011 a radicalisé ces orientations, faisant du salaire l'ennemi de la « compétitivité ». Ainsi, au sein du nouveau cadre qu'ils ont créé avec le Semestre européen, l'adoption du Pacte « euro plus » et, récemment, du Traité de stabilité, de coordination

1. Institut d'études européennes, Université Paris 8 Saint-Denis, chercheur au Laboratoire d'économie dionysien (LED). Je remercie tout particulièrement Mathieu Bunel, Pierre Concialdi, Anne Dufresne, Michel Husson et Antoine Math pour leur aide bibliographique et leurs précieux conseils et remarques, ainsi que l'ensemble des participants du séminaire de l'IRES.

et de gouvernance, les Etats membres s'imposent de maîtriser les coûts salariaux et de réduire les coûts non salariaux. Mais il s'agit également de mener des réformes institutionnelles, en décentralisant les procédures collectives de négociation salariale et en différenciant le plus possible les rémunérations entre salariés.

Il s'agit pour les Etats membres de suivre les politiques menées en Allemagne depuis 2000, qui ont pourtant eu des effets néfastes sur le niveau de vie des salariés allemands (Hege, 2012a ; 2012b, dans ce numéro) ainsi que sur la stabilité de la zone euro, plongée dans la déflation salariale et donc privée de demande interne. Certes, l'UE défend désormais l'idée d'un salaire minimum, mais dans une approche qui en limite grandement la portée. Enfin, l'analyse des recommandations adressées aux Etats met à jour l'incohérence des orientations européennes, qui voudraient flexibiliser au maximum les marchés du travail nationaux, tout en regrettant que les pays précisément « flexibles » soient marqués par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au total, l'UE n'est pas parvenue à définir un modèle économique permettant de promouvoir le « modèle social européen » (Commission européenne, 1997a). Ce modèle existe pourtant dans les pays scandinaves. Mais il n'a jamais été même discuté, les traités européens reposant entièrement sur la libre concurrence, tandis que l'euro a été créé pour lutter contre l'inflation, pas contre le chômage (Tietmeyer, 1999). Loin des « solidarités de fait » que Robert Schumann souhaitait créer, le gouvernement économique européen en cours de création aggrave la récession, la pauvreté et les inégalités, tout en alimentant les dissensions entre Etats ainsi que le rejet de l'UE par les citoyens. Jamais sans doute depuis la signature du traité de Maastricht, le terme de « construction européenne » n'a semblé correspondre aussi peu à la réalité.

I. De la hausse du niveau de vie à la lutte contre les hausses de salaires (1957-1992)

La question sociale en général, et celle des salaires en particulier, est présente depuis les tout débuts de l'aventure européenne. Dès la signature du traité de Rome (1957) par les Six – Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas –, les inquiétudes des patrons français étaient vives à l'égard de la concurrence de l'Italie en raison de ses salaires très inférieurs (Palier, 2009).

I.1. Le rapide abandon des ambitions initiales

La Communauté économique européenne se donne alors pour mission de conduire à « un relèvement accéléré du niveau de vie » (article 2 du traité).

Il s'agit de viser une harmonisation par le haut, grâce d'une part au marché commun, qui « favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux », et d'autre part au « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives » (art. 117). Spécifiquement, le traité vise deux objectifs. Tout d'abord, « l'égalité des rémunérations » (art. 119) entre les hommes et les femmes, afin notamment de lutter contre la concurrence de l'industrie textile italienne (Palier, 2009). Ensuite, favoriser le rattrapage des régions pauvres au moyen du Fonds social européen, afin d'éviter que les forts taux de chômage ne conduisent à des baisses de salaires.

Ces orientations seront doublement remises en cause au cours des années 1970. Tout d'abord, la crise de 1973 fera de la lutte contre l'inflation la priorité. Du statut de soutien à la consommation dans l'approche keynésienne, le salaire passera à celui d'ennemi de l'inflation et de l'emploi dans la nouvelle théorie dominante, le monétarisme. De plus, l'entrée du Royaume-Uni et de l'Irlande (avec le Danemark) en 1973 créera une hétérogénéité qui nuira au projet d'Europe sociale, ces pays étant opposés à toute législation en la matière. Au total, depuis cette période, l'UE ne vise plus principalement « le relèvement des niveaux de vie », mais plutôt l'accroissement de la compétitivité, fût-ce aux dépens des « travailleurs européens », pour reprendre les termes du traité de Rome.

I.2. Le basculement : l'Acte unique (1986) et le traité de Maastricht (1992)

La première rupture dans la construction européenne sera la signature de l'Acte unique en 1986. La création d'un marché unifié, sans droits de douane, a eu pour conséquence de mettre les salariés des différents pays en concurrence entre eux, tout en facilitant la mobilité du capital, et donc le déplacement des entreprises vers les lieux où les coûts de production étaient les plus faibles. Certes, la politique de cohésion devait permettre aux régions les plus pauvres ou les plus touchées par les mutations économiques de rattraper les plus riches. Mais le budget, insuffisant, ne permettra pas d'éviter que les inégalités se creusent, ni que le chômage de masse s'installe en Europe.

Toutefois, jusqu'à la crise actuelle, les salaires étaient restés en dehors de la gouvernance économique européenne – au moins sur le plan légal. Le protocole social annexé au traité de Maastricht (1992), signé par 11 Etats membres sur les 12 de l'époque (tous sauf le Royaume-Uni) était clair sur ce point : les mesures que la nouvellement créée Union européenne pourrait prendre dans le domaine social « ne s'applique[raie]nt pas aux rémunérations » [2]. Autrement dit, le salaire relevait de la compétence nationale,

2. Ni aux droits d'association, de grève, ou de *lock-out*.

et d'elle seule. Mais la marche vers la monnaie unique a eu des effets très sensibles sur les rémunérations, les politiques de « modération salariale » se généralisant en Europe. Ces politiques ont parfois été institutionnalisées, avec la signature de « pactes sociaux » visant à asseoir la compétitivité du pays au moyen de la maîtrise du coût du travail, obtenue en échange de réformes fiscales ou de la protection sociale (Fajertag, Pochet, 2001).

Dans ce contexte, la négociation collective en Europe « effectue un tournant fondamental », passant du partage des gains de productivité à une négociation fondée sur la compétitivité et la préservation des emplois (Dufresne, 2012:3). De plus, les mécanismes d'indexation des salaires sur l'inflation sont progressivement abandonnés : la progression du pouvoir d'achat n'est plus garantie. Il est alors difficile pour les syndicats de mettre en place des stratégies coopératives. Même des initiatives comme le « groupe de Doorn » (Pays-Bas), créé en 1998 et qui réunit des syndicalistes néerlandais, belges, luxembourgeois et allemands, ne parvient pas à coordonner ses revendications salariales (Dufresne, 2011). Sur le plan sectoriel, la Fédération européenne des métallurgistes sera pionnière avec l'établissement progressif, au cours des années 1990, d'une norme de référence commune pour les négociations. Malgré ces développements, les travaux d'Anne Dufresne montrent l'impossible création d'un mouvement syndical européen dont les difficultés sont aggravées dans la période récente par la décentralisation des négociations et le développement des emplois à bas salaires.

Ces évolutions ont conduit à un bouleversement macroéconomique, synthétisé par l'effondrement de la part des salaires dans la valeur ajoutée à partir du début des années 1980 (Husson, 1999, 2010). Les politiques de « modération salariale » s'avéreront en effet bien peu modérées, ramenant la part des salaires à des niveaux très inférieurs à celle des années 1960, tout en alimentant de manière concomitante les dividendes. La période fordiste touche à sa fin : désormais, les revenus des travailleurs seront insuffisants pour absorber la production des entreprises, tandis que l'économie se financiarisera de plus en plus (Plihon, 2010).

Aux forces propres de la mondialisation et du libre-échange s'ajoutent alors les orientations de l'UE en matière d'emploi et de salaires.

II. La progressive mise en place d'une gouvernance économique et sociale (1993-1997)

Dès sa mise en place, l'Union européenne s'est intéressée aux salaires, et cela de deux manières : en recommandant que soient réduits les « coûts non salariaux » et en incitant les Etats à maîtriser les salaires.

II.1. La force des grandes orientations des politiques économiques (1993)

Tout d'abord, le « Livre blanc Delors » (Commission, 1993) a mis l'accent sur la nécessaire réduction des « coûts non salariaux ». Il ne s'agit pas ici d'inciter les Etats à réduire l'ensemble des coûts de production autres que le salaire, tels que les dividendes (Concialdi, 1999), mais de les encourager à réduire les (seules) cotisations sociales afin d'accroître la compétitivité des entreprises européennes face à leurs concurrents américains ou asiatiques, tout en préservant le pouvoir d'achat immédiat des salariés.

Cette orientation sera inscrite dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), dont la première édition date de 1993. Pilotées par la Commission et les ministres des Finances, les GOPE établissent ce que sont, pour l'UE, les bons principes de politique économique (Math, 2002). Sur le plan juridique, étant adoptées sous la forme d'une recommandation du Conseil de l'UE, les GOPE ne sont pas contraignantes. Mais, signées de la main des Etats, ces lignes directrices ont une valeur symbolique par laquelle, en quelque sorte, les Etats membres se demandent à eux-mêmes de mener des réformes. En effet, depuis 1999, des recommandations thématiques sont adressées aux pays lorsque, selon les termes du traité, leurs politiques ne sont « pas conformes » aux GOPE ou qu'elles risquent de « compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire » (Dévoluy, 2001). La couverture des GOPE s'est étendue au fil du temps pour couvrir désormais des sujets tels que, outre les salaires, la protection sociale [3].

Concernant les salaires, les GOPE viseront trois objectifs : des hausses de salaires inférieures aux gains de productivité, afin de stimuler l'investissement ; des salaires individuels alignés sur la productivité de chacun ; l'extension de la modération salariale au secteur public. Ainsi, dans leur première formulation, les GOPE appellent « la société » à « consentir les efforts », sous la forme de hausses de salaires très limitées, qui « apporteront demain plus de prospérité et d'emplois » (Conseil de l'UE, 1993). De plus, il est fait appel au développement des négociations décentralisées (au niveau de la branche ou de l'entreprise), afin de promouvoir de nouvelles formes d'organisation du travail sur une base économique « saine ». Enfin, le texte signale que « la modération salariale dans le secteur public est également importante », pour réduire les dépenses publiques et pour « donner l'exemple » au secteur privé.

En 1998, après la signature du traité d'Amsterdam (le 2 octobre 1997) instaurant le Pacte de stabilité et de croissance et en lien avec la prochaine

3. En 2000, les mesures suivantes étaient, entre autres, demandées à la France : « Réduire le déficit public, réformer les retraites, libéraliser les industries de réseaux, réduire la pression fiscale sur le travail, réexaminer le système d'allocations et la protection de l'emploi, veiller à ce que la mise en œuvre de la semaine des 35 heures n'ait pas d'effets négatifs sur les coûts salariaux », etc.

introduction de l'euro, les GOPE rappellent que toute hausse jugée excessive des salaires aurait pour conséquence un « resserrement » de la politique monétaire (Conseil de l'UE, 1998). De plus, le texte, craignant que l'UEM ne fasse naître des « revendications salariales dans les pays à faibles rémunérations », rappelle la nécessité de faire coïncider strictement les salaires avec les niveaux de productivité nationaux. Enfin, il est demandé que les « coûts salariaux d'insertion » soient réduits pour les chômeurs jeunes, peu qualifiés ou de longue durée. Par ailleurs, en 2000, il sera demandé aux Etats de réduire les différences de salaires entre hommes et femmes afin de lutter contre cette « discrimination de fait ».

Dans ce contexte, le milieu des années 1990 va être décisif pour les orientations de la politique européenne de l'emploi, avec la création de la Stratégie européenne pour l'emploi, alors généralement perçue comme un « rééquilibrage social » d'une construction européenne jusqu'alors principalement dédiée à l'économie et à la finance.

II.2. L'impuissance de la Stratégie européenne pour l'emploi (1997)

En 1993, l'Europe connaît une forte récession alimentée – déjà – par les politiques d'austérité issues du traité de Maastricht (hausse des taux d'intérêt et diminution des dépenses publiques). De plus, en 1994, l'OCDE publie sa Stratégie pour l'emploi, centrée sur « l'accroissement de la flexibilité des coûts salariaux », la réduction de la « sécurité de l'emploi » et la réforme des systèmes d'indemnisation chômage (OCDE, 1994). L'ensemble des Etats sont alors appelés à suivre l'exemple du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande, où la « réduction des rigidités du marché du travail » a permis « une réduction du chômage structurel » (OCDE, 1996:19).

C'est dans ce contexte que les chefs de gouvernement sociaux-démocrates alors au pouvoir (en particulier Tony Blair, Lionel Jospin et Gerhard Schröder) décident d'impulser la création d'une Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Issue du traité d'Amsterdam (1997), la SEE, tout comme les GOPE, est purement indicative (Charpail, Lerais, 2006:15). Ainsi, dans le cas de la France, la SEE a influencé l'adoption de la « prime pour l'emploi », les politiques de réduction des cotisations sociales, de lutte contre les préretraites, ou encore la recherche d'un suivi individualisé des personnes privées d'emploi (Charpail, Lerais, 2006).

En termes institutionnels, la SEE est subordonnée aux GOPE (Degryse, Pochet, 2003). De fait, la SEE ne parviendra pas, ni ne cherchera réellement, à contrebalancer les orientations des GOPE. Divers facteurs expliquent cet échec, tels que la multiplicité, la complexité, et le caractère changeant des lignes directrices (Charpail, Lerais, 2006:16). Mais on notera que même si la SEE se distinguait par son attention à l'inclusion des groupes défavorisés et à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, ses orientations

économiques fondamentales étaient les mêmes : accroître la flexibilité du marché du travail, réduire le coût du travail, et développer les incitations monétaires (Raveaud, 2006).

Il est cependant remarquable que le terme de salaire n'apparaisse dans aucun document lié à la SEE : au sein de l'UE, le salaire est de la responsabilité des ministres des Finances, pas de l'Emploi ou des Affaires sociales. Mais cela importe assez peu puisque la SEE visait, comme les GOPE, la réduction des coûts non salariaux. Il s'agissait donc de réduire le « salaire total », somme du salaire net et des prestations sociales perçues par les salariés (Friot, 2011). En effet, si l'UE demandait aux Etats de réduire les cotisations sociales, elle ne leur demandait pas de maintenir les prestations sociales correspondantes.

A ces orientations indicatives vont s'ajouter les forces autrement contraignantes de la monnaie unique. Ayant renoncé à leur politique monétaire, et voyant leur politique budgétaire encadrée par le Pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 (traité d'Amsterdam), les Etats participant à l'euro n'auront à leur disposition qu'une seule variable pour s'adapter aux fluctuations de la conjoncture : les salaires.

III. L'impossible rééquilibrage social de la construction européenne (1999-2010)

Dès sa mise en place, la Banque centrale européenne (BCE) a revendiqué sa capacité à influencer les négociations salariales nationales, afin de garantir la stabilité des prix. De ce fait, la BCE placera la surveillance des « coûts unitaires de main-d'œuvre » au cœur de sa politique, appelant les « partenaires sociaux » à la « responsabilité » (Dufresne, 2004). Cette orientation conduira le ministre allemand des Finances Oskar Lafontaine à impulser la création, en juin 1999, d'un « dialogue macroéconomique » entre l'ensemble des acteurs : la BCE, les gouvernements, et les partenaires sociaux. Pour le keynésien Lafontaine, il s'agissait notamment de rendre la BCE comptable de ses décisions en termes de taux d'intérêt (Dufresne, 2002). Mais l'absence de volonté politique partagée conduira à « vider le projet de sa substance » (Math, 2002:2), le dialogue macroéconomique se résumant à de simples rencontres formelles (Dufresne, 2004).

III.1. L'euro (1999) : le salaire, seule variable d'ajustement

Présentant le numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* intitulé « L'euro et les débats nationaux sur les salaires », Concialdi (1999) rejetait l'idée selon laquelle « le seul moyen de restaurer la compétitivité serait d'ajuster les salaires à la baisse ». Mais il notait l'existence d'une coalition en faveur de la modération salariale comprenant les Etats membres,

la Commission européenne, et les organisations syndicales. Or, d'après lui : « Continuer dans la voie [de la régression salariale] risquerait de nourrir un sentiment de rejet qui pourrait conduire à des réflexes de repli nationaliste et, en conséquence, compromettre gravement et durablement l'avenir même de la construction européenne. Dans ces conditions, la question des salaires et, plus généralement, du retour à un partage plus équilibré des revenus apparaît plus que jamais à l'ordre du jour » (Concialdi, 1999:11).

En 2012, les termes du débat n'ont pas changé, en dépit de l'adoption, en 2000, d'une politique économique, sociale, et environnementale européenne.

III.2. La stratégie de Lisbonne (2000), une timide tentative de rééquilibrage progressivement abandonnée

La fin des années 1990 est marquée par l'euphorie : l'emploi augmente, au point que se profile la perspective d'un retour au « plein emploi » (Pisani-Ferry, 2000). Portés par l'enthousiasme issu de la croyance en une « nouvelle économie » (Gadrey, 2000), les dirigeants européens souhaitent, lors du sommet de Lisbonne, faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000). Concrètement, il s'agissait de porter le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans, alors égal à 66,6 %, à 70 % en 2010 (le chiffre atteint sera de 68,6 %, après un pic à 70,3 % en 2008) [4].

Souvent présentée comme un « tournant social » dans la construction européenne, la Stratégie de Lisbonne s'inscrit en fait largement dans la logique de pleine concurrence édictée à Maastricht (Amable *et al.*, 2009). Il s'agit en effet avant tout de parvenir à « l'achèvement du marché intérieur » et d'« accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz, l'électricité, les services postaux et les transports » (Conseil européen, 2000). Certes, des éléments progressistes étaient également présents, comme l'attention portée à la qualité de l'emploi. Mais cette question, portée seulement par un petit nombre d'Etats, disparaîtra rapidement des priorités (Raveaud, 2007).

Plus encore, avec le retournement de la conjoncture à partir de 2001, les objectifs pour 2010 semblent hors d'atteinte. L'ancien Premier ministre néerlandais Wim Kok (2003) rédigera alors un rapport organisé autour d'une idée centrale : « Exploiter le potentiel humain inutilisé de l'Europe » (2003:17). Pour cela, il fallait agir dans trois directions : améliorer la

4. Il s'agira également, par la suite, de viser un taux de 60 % pour les femmes (62,1 % en 2010) et de 50 % pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans (46,3 % en 2010).

« capacité d'adaptation » des entreprises et des travailleurs » [5], accroître la population active et développer les investissements en « capital humain ». Il reviendra alors au Président de la Commission européenne, Jose Manuel Barroso, de rendre officiel le « recentrage » de la stratégie de Lisbonne sur « la croissance et l'emploi » (Commission, 2005), qui sera ensuite validé par les chefs d'Etat et de gouvernements (Conseil européen, 2005).

Il était pourtant possible de suivre une autre voie, sociale, celle de la Suède.

III.3. La Suède n'existe pas

De façon ironique, au moment même où l'UE abandonnait son ambition sociale et environnementale, l'OCDE constatait, en lieu et place de la « voie unique » qu'elle avait elle-même proposée en 1994, l'efficacité de deux orientations dans la lutte contre le chômage. D'une part, celle des pays libéraux, fondée sur de faibles niveaux de protection sociale, et une protection de l'emploi et des conventions collectives peu contraignantes. Dans ces pays, les taux d'emploi sont élevés, mais les disparités de revenus sont « relativement fortes » (OCDE, 2006:21). A l'inverse, les pays scandinaves sont parvenus à promouvoir l'emploi – et une relative égalité salariale – au moyen de prestations sociales « généreuses », par un large recours à la négociation collective et en imposant une législation relative à l'emploi plus stricte que dans les pays libéraux. Cependant, note l'OCDE, ces dernières politiques imposent « des coûts budgétaires importants ».

Autrement dit, si l'on reprend la typologie classique d'Esping-Andersen (1999) des trois types d'Etats sociaux présents en Europe, ce sont les pays « libéraux » et « sociaux-démocrates » qui parviennent le mieux à défendre l'emploi, à l'inverse des pays « corporatistes » d'Europe continentale. La voie pour l'Europe sociale semblait alors toute tracée : suivre le modèle nordique, afin de concilier progrès économique et cohésion sociale. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé. Ainsi, en 2003, le Conseil de l'UE a constaté que, en Suède, « tous les objectifs européens » en termes de taux d'emploi « [étaient] d'ores et déjà dépassés ». Mais cela n'a pas empêché le Conseil de reprocher à ce pays sa « charge fiscale pesant sur le travail la plus élevée de l'UE » et ses « régimes d'indemnisation [chômage] relativement généreux ». En conséquence, la Suède a été « invitée » à « poursuivre davantage les

5. A ce propos, le rapport indique : « Les marchés du travail devraient être rendus plus flexibles (...). Ceci contribuerait à lutter contre l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses, où les "*insiders*" bénéficient de hauts niveaux de protection de l'emploi, tandis qu'un nombre croissant de "*outsiders*" sont recrutés par le biais d'autres formes de contrats offrant une protection inférieure » (Kok, 2003:9). Ainsi, les Etats membres et les partenaires sociaux étaient « invités (...) à s'assurer que les contrats de travail restent attrayants *pour les employeurs* » (*id.*, nous soulignons).

réformes des systèmes d'imposition et d'indemnisation afin de renforcer les incitations au travail » [6] (Raveaud, 2005b).

Ces recommandations sont contradictoires. En premier lieu, il est demandé au pays européen où la population travaille le plus d'accroître l'offre de travail. De plus, cela doit se faire au moyen d'une réduction des ressources fiscales, ressources précisément nécessaires à l'obtention d'un taux d'emploi élevé, grâce à l'embauche de nombreux fonctionnaires. Enfin, l'UE impose des *moyens*, quand le principe même de la méthode de coordination est de s'entendre sur des *objectifs*, le choix des moyens étant laissé à la discrétion des Etats membres (Raveaud, 2005a).

En réalité, le modèle conceptuel de l'UE reste celui de la flexibilité marchande. L'UE ne parvient pas à penser les institutions, publiques comme privées. La préoccupation de justice sociale se limite alors à la lutte contre la pauvreté, comme dans le cas de la Stratégie « UE 2020 ».

III.4. « UE 2020 » : réduire la pauvreté ?

Arrivée à son terme en 2010, la Stratégie de Lisbonne s'est conclue sur un double échec. Tout d'abord, les principaux objectifs, par exemple en termes de hausse du taux d'emploi ou de dépenses en recherche-développement, n'ont pas été atteints. De plus, le consensus s'est fait sur le caractère démesuré des procédures associées à la stratégie.

Il a alors été décidé d'adopter une stratégie simplifiée, aux objectifs limités. Le programme « UE 2020 » vise une croissance « intelligente, durable et inclusive » (Commission européenne, 2010). Cinq domaines sont concernés : l'emploi (objectif de taux d'emploi des 20-64 ans égal à 75 %, contre 68 % en 2011) ; la recherche-développement (dépenses portées à 3 % du PIB de l'UE) ; l'environnement (réduction des émissions de gaz à effet de serre ; développement des énergies renouvelables ; amélioration de l'efficacité énergétique) ; l'éducation (lutte contre l'échec scolaire et hausse de l'accès à l'enseignement supérieur) ; la pauvreté et l'exclusion sociale (réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées).

Comme la Stratégie de Lisbonne avant elle, la Stratégie UE 2020 souffre de ne disposer ni de compétences réglementaires, ni de budget. De plus, cette stratégie ne vise pas la réduction des inégalités, mais seulement la réduction de la pauvreté. Enfin, depuis l'éclatement de la crise en 2008, la Stratégie UE 2020 a perdu l'essentiel de sa visibilité au sein des institutions

6. En 2012 encore, il est demandé à la Suède de « prendre de nouvelles mesures afin d'accroître la participation au travail des jeunes et des groupes vulnérables » (Council of the European Union, 2012f) en « accroissant la flexibilité des salaires pour les bas salaires » et en « réduisant la différence de protection de l'emploi entre travailleurs permanents et temporaires » (European Commission Staff, 2012e:5).

européennes. Il est ainsi permis de douter de sa capacité à contrebalancer les orientations récentes de l'UE, marquées par une remise en cause des salaires inconnue jusqu'ici.

IV. La nouvelle gouvernance économique européenne : austérité et compétitivité (depuis 2011)

La crise entamée en 2008 a montré la nécessité de mieux coordonner les politiques économiques nationales. Avec la mise en place en 2011 du « Semestre européen », chaque Etat doit désormais préciser ses engagements budgétaires et transmettre un document exhaustif sur sa politique économique, baptisé « programme national de réforme ». Suite à la lecture de ces documents, le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations spécifiques à chaque pays (voir, sur tous ces points, la remarquable synthèse de Degryse, 2012). Comme le note Degryse, le Semestre européen introduit trois changements majeurs : l'extension des domaines couverts, l'adoption facilitée des recommandations et sanctions [7], et le fait que la présentation des programmes par les Etats à Bruxelles ait lieu *avant* l'adoption des budgets par les parlements nationaux.

IV.1. Eviter les déséquilibres internes à l'UE

Le dispositif visant à prévenir les déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro a pris la forme d'un « mécanisme d'alerte » instauré en décembre 2011. Il s'agit à la fois de surveiller la position extérieure d'un pays (solde commercial, taux de change…) et sa situation intérieure (endettement public et privé, crédit, immobilier et emploi). Concernant les rémunérations, il est demandé aux Etats de limiter la hausse du coût nominal unitaire du travail, sur une période de trois ans, à 9 % pour les pays de la zone euro (et 12 % pour les autres) [8]. On remarquera que cette cible ne comporte pas de valeur plancher : il s'agit d'éviter les hausses, mais pas d'empêcher les baisses.

Cette attention portée aux hausses de salaires sera également au cœur du « Pacte pour l'euro plus » signé en mars 2011 par 23 Etats membres de l'UE [9]. Selon le mode de gouvernance si particulier de l'Union européenne, ces Etats se sont demandé à eux-mêmes d'agir en faveur de la compétitivité, « pour préserver [leurs] modèles sociaux ». Pour cela, le pacte appelle à la suppression des mécanismes d'indexation des salaires, à une surveillance

7. Toute mesure proposée par la Commission est réputée adoptée par le Conseil, sauf si celui-ci s'y oppose à la majorité qualifiée de ses membres (on parle alors de « majorité qualifiée inversée »).
8. Les pays concernés sont, pour la période 2008-2010, la Bulgarie, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande.
9. Le Pacte est dit euro « plus » car il a été signé, en plus des 17 membres de la zone euro, par six pays : la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne, la Lettonie, la Lituanie et le Danemark.

étroite des coûts unitaires de la main-d'œuvre (CUM) [10], à l'ouverture à la concurrence des « secteurs protégés » (les taxis et les professions juridiques ou médicales dans le cas de la France), et au développement de la flexisécurité. En effet, l'engagement solennel en faveur de l'équilibre budgétaire renforce la pression sur les salaires.

IV.2. L'équilibre budgétaire, règle suprême

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2013, vise à interdire les déficits publics et à réduire le taux d'endettement des Etats. Au cœur de ce traité se trouve la notion de « déficit structurel », c'est-à-dire le déficit public qui serait observé si l'économie fonctionnait à son niveau « normal », et qui doit être au maximum égal à 0,5 % du PIB. Or, en période de chômage durablement élevé, la productivité du travail ralentit, tandis que des personnes renoncent à chercher du travail. De ce fait, la production potentielle est réduite, ce qui conduit à une surestimation du déficit structurel par les services de la Commission, et ce d'autant plus que ceux-ci incluent dans leur calcul les dépenses liées aux plans de relance (Jolivet, Sauviat, 2012).

Le déficit structurel étant au cœur du nouveau traité, cette situation introduit un biais défavorable à l'encontre des politiques de demande, accusées de creuser le déficit structurel, et elle va conduire à une nouvelle récession en Europe en 2013 (Timbeau, 2012). Enfin, la Commission étant amenée à réviser ses estimations du déficit structurel de façon non négligeable, cela peut conduire à la situation « absurde » dans laquelle un pays est condamné sur la base d'estimations erronées (Jolivet, Sauviat, 2012).

Au total, ces nouvelles orientations s'inscrivent dans les pas du traité de Maastricht et de la glaciation salariale qu'il a entraînée. Cependant, un nouveau cap est franchi, puisque l'UE appelle désormais explicitement à une hausse des inégalités salariales ainsi que, dans certains cas, à une réduction des salaires réels [11].

V. Limiter et différencier les salaires pour accroître l'emploi et la stabilité ?

Avec l'approfondissement de la crise en 2010, les GOPE vont, pour la première fois depuis 1993, demander aux Etats de procéder à une « fixation appropriée des salaires dans le secteur public », en raison de leur effet de « signal important » pour le privé (Conseil de l'UE, 2010) [12]. De plus, il s'agit de réformer les « cadres de fixation des salaires minimaux », afin qu'ils

10. Selon Gros (2012:5) : « On rapporte que Jean-Claude Trichet, le précédent président de la BCE, montrait à chaque réunion du Conseil européen un graphique mettant en évidence les divergences de CUM entre pays membres de la zone euro. »
11. Ce qui entre d'ailleurs en contradiction avec le Traité de l'UE.
12. Nous ne savons pas pourquoi cette orientation avait disparu entre 1993 et 2010.

reflètent l'hétérogénéité des situations d'emploi. Enfin, la réduction des déséquilibres au sein de la zone euro exigerait que « les obstacles d'ordre institutionnel à l'ajustement flexible des prix et des salaires aux conditions du marché [soient] supprimés » (Conseil de l'UE, 2010).

V.1. La décentralisation des négociations salariales : des conséquences incertaines sur l'emploi, pas sur les inégalités et la pauvreté

Pour l'UE, la décentralisation des négociations salariales doit permettre à l'économie d'être plus flexible, et donc plus efficace. Il s'agit là de la colonne vertébrale des réformes européennes en matière de salaires. Pourtant, dans une étude de référence sur le sujet, l'OCDE conclut sur la « grande difficulté » qu'il y a à « identifier des associations robustes » entre, d'une part, le niveau des négociations salariales et, d'autre part, les résultats économiques en termes d'emploi et de chômage (OCDE, 2004:183).

Couvrant la période allant de 1970 à 2002, l'OCDE estime que « des formes d'organisation très différentes peuvent être capables de performances [d'emploi] similaires » (OCDE, 2004). En particulier, l'OCDE rejette l'affirmation de Calmfors et Driffill (1988) selon laquelle les pays à niveaux intermédiaires de coordination-centralisation des négociations salariales, typiques de l'Europe continentale (France, Italie, Pays-Bas...), connaîtraient nécessairement les plus mauvais résultats. De ce fait, l'OCDE a été conduite à abandonner ses recommandations en faveur de la décentralisation émises dans sa Stratégie de 1994. Depuis, l'analyse de l'OCDE a été renforcée par... la BCE, qui estime que le mode de coordination intermédiaire est même celui qui pourrait « conduire à de plus hauts niveaux d'emploi » (Du Caju *et al.*, 2008:18).

En revanche, en permettant aux salariés travaillant dans les entreprises les plus rentables d'obtenir des salaires plus élevés, la décentralisation bénéficie aux hommes et aux cadres, et pénalise les femmes et les ouvriers Wallerstein, 1999 ; Damiani *et al.*, 2011). Ces travaux empiriques soutiennent la conclusion selon laquelle « les effets d'équité » doivent être « soigneusement pris en compte » (OCDE, 2004:183). Enfin, l'OCDE rappelle qu'aucun pays n'a évolué dans le sens d'une plus grande centralisation, de nombreux pays évoluant en sens inverse (Danemark, Belgique, Espagne, Suède...) tandis que les clauses de dérogation aux accords nationaux se sont multipliées (Allemagne, Pays-Bas, Espagne...).

Le bilan est net : l'effet de la décentralisation des négociations salariales sur l'emploi est incertain, à l'inverse de celui sur les inégalités et la pauvreté. Pourtant, en 2011, l'UE a demandé à la Grèce, à l'Italie et à l'Espagne de réformer leurs systèmes de négociation en ce sens. Ainsi, le document de travail de la Commission consacré à l'Italie pour 2012 (European Commission Staff, 2012d) se félicite de la signature d'un accord entre partenaires

sociaux en juin 2011 créant la possibilité de signer des accords locaux, et prévoyant des dérogations au droit du travail. De fait, dans ses recommandations, le Conseil de l'UE demande au gouvernement italien de « surveiller » la mise en place de l'accord, afin qu'il « contribue à l'alignement des hausses de salaires sur la productivité au niveau sectoriel et à celui de l'entreprise » (Council of the European Union, 2012d:8) [13].

Pour sa part, la Confédération européenne des syndicats (CES) conteste ces recommandations, qu'elle qualifie de « décentralisation forcée des négociations salariales » (CES, 2012:1) et de processus de « dévaluation salariale » (CES, 2010). Face aux politiques proposées, la CES veut « adopter une nouvelle coordination de la politique des négociations collectives » (CES, 2012:3). Mais la confédération ne cache pas qu'elle rencontre de fortes difficultés à opposer un front uni aux orientations de l'UE, en raison de la diversité des situations et de la concurrence entre travailleurs européens [14]. Et pourtant, il est possible de considérer que la modération salariale intervenue au cours de la dernière décennie, notamment en Allemagne, est au cœur de la crise actuelle et de la difficulté à en sortir.

V.2. Les hausses de salaires, ennemis de la stabilité européenne ?

Pour la Commission, la surveillance des salaires s'explique par le fait que les coûts du travail ont excédé les gains de productivité dans plusieurs Etats membres avant la crise, ce qui a dégradé leur compétitivité, et, en est-il inféré, les a précipités dans la crise. Ces pays doivent donc remédier aux « rigidités structurelles des marchés de produits et du travail », afin que les « ajustements des salaires » soient « adaptés aux chocs » (Commission européenne, 2012a:9).

Ces mutations structurelles seront également le moyen de remédier au chômage, dont le taux maximum ne devrait pas excéder 10 % de la population active. Pour la première fois, avec le mécanisme d'alerte (Commission européenne, 2012a), une cible de taux de chômage est intégrée dans les orientations européennes, les gouvernements ayant toujours refusé les propositions de la Commission qui avait suggéré de viser un taux de chômage de 7 % (Commission européenne, 1997b). Mais il ne faut pas s'y tromper : pour la Commission, un fort taux de chômage n'est pas le signe d'une

13. Les documents de travail sont accessibles à http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.
14. « Dans le nouveau contexte économique, il est difficile pour nous d'aboutir à une coordination générale avec des lignes de conduite uniques, ou même d'atteindre les résultats escomptés. Il est également difficile de proposer un nom de campagne universel intéressant tous les travailleurs quels que soient leur pays de résidence, leur secteur ou leur situation professionnelle » (CES, 2012:2-3). « *Les accords défensifs devraient avoir pour but d'éviter les licenciements, (…) et pas de favoriser le* dumping *salarial ou la concurrence entre travailleurs*. » (2012:4).

activité insuffisante, mais « d'un ajustement prix/salaires trop limité » [15] (Commission européenne, 2012a:14). Autrement dit, si le chômage augmente dans des proportions sans précédent en Grèce ou en Espagne, c'est parce que les prix et les salaires ne baissent pas assez [16]. Cette analyse est reprise et approfondie par la BCE, pour qui « la priorité devrait être de rendre les salaires réactifs (flexibles) », et de renforcer les politiques actives de lutte contre le chômage, afin « d'accroître la pression à la baisse sur les salaires exercée par les chômeurs » (ECB, 2012:9-10).

La logique des institutions européennes devient claire : renforcer la concurrence sur le marché du travail pour faire baisser les salaires et, par là, réduire le chômage. Cependant, Gros (2012) soutient que les hausses de salaires observées dans les pays de la périphérie (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande) ont été la conséquence des importants flux de capitaux du Nord vers le Sud de l'union monétaire. De plus, il relève que, de 2000 à 2010, les parts à l'exportation de l'Irlande, de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal au sein de l'UE 27 sont restées stables. Le même constat est fait par Gaulier *et alii* (2012) qui relèvent, pour l'ensemble des pays de la zone euro, l'absence de lien entre coût du travail et niveau des exportations. De la même manière, Artus (2012) estime que la déflation salariale est vouée à l'échec, et que la solution réside du côté de l'éducation et de l'innovation, afin que l'Europe (hors Allemagne) comble son déficit de productivité avec les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

Enfin, le remarquable travail de synthèse mené par van Treeck et Sturn (2012) montre l'absence de corrélation entre le degré de réglementation de l'ensemble des marchés – du travail et des produits – et le solde commercial. Ce sont ainsi les bases empiriques du modèle « compétitif dérégulateur » qui s'effondrent les unes après les autres. De ce fait, pour van Treeck et Sturn, procéder à des « réformes structurelles » est inutile sur le plan économique, tout en étant dangereux en termes sociaux et politiques ainsi que l'illustre le cas de l'Allemagne, pourtant présentée comme un modèle à suivre par les institutions européennes et internationales.

V.3. L'Allemagne : modèle, ou contre-modèle ?

Pour Jean-Claude Trichet, l'Allemagne est « l'exemple à suivre pour tous ses voisins » [17]. Mais on ne peut que s'étonner. Comment se fait-il que ce

15. Selon l'étude de la DG Affaires économiques et financières (2012:23), le taux de chômage a pour but d'indiquer « la faible capacité d'ajustement générale de l'économie. (…) En ce sens, l'indicateur retenu peut être perçu comme une valeur approchée du taux de chômage structurel qui est, cependant, une variable inobservable et dont les estimations sont soumises à plusieurs précautions. »
16. Dans son rapport sur le mécanisme d'alerte, la Commission écrit, à propos de l'Espagne : « La contraction de l'emploi liée à la restructuration du secteur de la construction et à la récession économique a été aggravée par le faible ajustement des salaires, qui a alimenté le chômage » (Commission, 2012a:16).
17. Jean-Pierre Robin, « Les pays de la zone euro doivent faire des efforts », interview de Jean-Claude Trichet, *Le Figaro*, 3 septembre 2010.

pays, qui représente l'archétype des « économies de marché coordonnées » (Hall, Soskice, 2001), soit mis en avant par l'UE ? L'explication réside dans « l'Agenda 2010 » lancé en 2000 par le chancelier Gerhard Schröder, qui a conduit, entre autres, à un net recul de l'Etat social, une quasi-stagnation des salaires réels, et une hausse de la pauvreté au travail (Hege, 2012b, dans ce numéro). L'Allemagne a ainsi accentué son modèle de croissance entièrement tiré par les exportations, les entreprises utilisant la modération salariale pour accroître leurs marges, tandis que la stagnation du CUM comprimait la demande de la première économie européenne (van Treeck, Sturn, 2012).

De façon troublante, les critiques de van Treeck et Sturn apparaissent également... dans le document de travail des services de la Commission, qui relève la « longue période de modération salariale durant laquelle les salaires n'ont pas toujours augmenté autant que la productivité » (European Commission Staff, 2012a:5). De plus, l'usage étendu de contrats atypiques, tels que les *Mini-Jobs*, est critiqué en raison des faibles salaires associés à ces emplois. En effet, le taux de pauvreté au travail atteint 7,2 % en 2010 en Allemagne (8 % dans l'UE). Enfin, est évoquée la « possibilité » que les réformes Hartz aient eu des conséquences négatives sur les revenus des chômeurs de longue durée, dont les allocations ont été réduites, et qu'elles aient « contribué à la hausse des inégalités de revenus » (European Commission Staff, 2012a:16).

Suite à ces analyses, le Conseil demande à l'Allemagne de « créer les conditions permettant aux salaires de suivre les évolutions de la productivité » [18] (Council of the European Union, 2012b:10). Si l'on ne peut que soutenir cette perspective, l'absence de cohérence de l'UE laisse songeur : comment regretter les évolutions advenues en Allemagne tout en demandant que les institutions qui les ont créées soient généralisées en Europe, et que celles qui pourraient les prévenir disparaissent ?

Il est alors difficile de comprendre quel modèle théorique l'UE a pour référence. En effet, si une situation de plein emploi pourrait, sous certaines conditions, conduire à ce que les salaires suivent parfaitement les gains de productivité, cela ne limiterait en rien les inégalités salariales ni n'empêcherait que les salaires s'établissent à des niveaux extrêmement bas pour certains travailleurs, surtout si les négociations sont décentralisées. Entre la décentralisation des négociations salariales ou l'égalité salariale, il faut choisir, tout comme entre la flexibilité du marché du travail et la réduction de la pauvreté.

18. Concernant les contrats de travail, l'analyse note la nécessité de faciliter la transition des *Mini-Jobs* vers des formes de contrats plus stables, mais cela n'est pas repris dans les recommandations du Conseil.

Avec la Stratégie UE 2020, l'UE s'est engagée à réduire la pauvreté et à promouvoir la cohésion sociale (ainsi que le prévoyait déjà la stratégie de Lisbonne). Cette préoccupation se retrouve dans le nouvel argumentaire de l'UE en faveur du salaire minimum, dont la légitimité vient d'être reconnue – sous certaines conditions.

VI. De la pauvreté des analyses à celle des populations

Fait nouveau, la Commission estime désormais que « la fixation de salaires minimaux adaptés peut aider à prévenir une augmentation du nombre de travailleurs pauvres [19] et est importante pour garantir la qualité d'emplois décents » (Commission, 2012b:10). Mais deux bémols doivent être immédiatement ajoutés. Tout d'abord, pour la Commission, afin de « préserver la demande de main-d'œuvre », les minimums salariaux doivent être « différenciés » par catégorie de travailleurs et ajustables à l'état de la conjoncture (Commission, 2012b:11). De plus, pour la Commission, « un salaire minimum élevé » est « un handicap pour les perspectives d'emploi, en particulier pour les groupes les plus vulnérables » (Services de la Commission européenne, 2012:20).

VI.1. L'UE pour un salaire minimum très faible

Cette analyse ambiguë rejoint celle développée par l'OIT, l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale (ILO, IMF, OECD, World Bank, 2012) qui, dans un rapport pour le G20, soulignent les effets bénéfiques des salaires *minima* : accroissement de la participation au marché du travail, réduction de la pauvreté, soutien de la demande... Toutefois, pour ces organisations, les salaires *minima* devraient être compris entre 30 % et 40 % du salaire médian. Or l'immense majorité des salaires *minima* européens sont au-dessus de ces valeurs, de 45 % en Pologne à environ 60 % en France ; seuls la République tchèque et l'Estonie respectent la valeur plafond de 40 % (Janssen, 2012).

Pourtant, comme le souligne Janssen, la révision de la stratégie de l'OCDE (2006) avait rejeté l'hypothèse d'un effet négatif du salaire minimum sur l'emploi. De même, un rapport de l'OIT (2010) avait relevé que le développement des emplois à bas salaires (Allemagne, Pays-Bas), avait eu pour effet principal de se substituer aux emplois à salaire intermédiaire, sans effet net sur l'emploi total. Enfin, le rapport des organisations internationales néglige la contribution du salaire minimum à la productivité, du fait de la réduction de l'absentéisme, de l'incitation accrue pour les entreprises de former leurs salariés, ou encore de la motivation des travailleurs.

19. Personnes qui ont un emploi mais qui vivent sous le seuil de pauvreté, égal à 60 % du revenu médian national.

Enfin, on notera que même la BCE relève que « l'équité » peut justifier le rattrapage du salaire minimum par rapport au salaire moyen (Autriche, Belgique, France, Italie...) ou son augmentation au moins égale à celle de l'ensemble de l'économie (Portugal, Espagne, Suède, Finlande...) (Du Caju *et al.*, 2008:21).

Dans le cas de la France, le Conseil a demandé en 2011 et 2012 de « veiller à ce que toute évolution du salaire minimum favorise la création d'emplois » (Council of the European Union, 2012a:14), les services de la Commission se félicitant que l'écart entre le Smic et le salaire moyen se soit creusé en 2011 (Services de la Commission européenne, 2012:4-5). Pourtant, en longue période, les revalorisations successives du Smic (qui a connu une augmentation supérieure à celle du salaire moyen depuis les années 1970) ont eu un impact sensible sur le salaire horaire de base de l'ensemble des ouvriers (Cette *et al.*, 2012). Si, pour les auteurs de l'étude, cette situation est regrettable, il est possible d'en faire la lecture inverse, pour constater la capacité du Smic à réduire ainsi les inégalités salariales. Augmenter le salaire minimum horaire semble en effet nécessaire quand la France compte, en 2011, 3,6 millions de travailleurs pauvres (c'est-à-dire dont le salaire mensuel net est inférieur à 1 055 euros), 75 % de ces emplois étant occupés par des femmes, ce qui va à l'encontre de l'objectif européen d'égalité entre hommes et femmes (Dares, 2012).

Au total, la logique de la Commission demeure celle d'un salaire plancher pour éviter la pauvreté, mais qui doit être fixé à un niveau très faible pour les catégories jugées en difficulté, s'adapter à la conjoncture et aux spécificités locales, et ne surtout pas progresser par rapport au salaire médian. Et il n'existe pas de contre-pouvoir à ces orientations, la CES ne parvenant pas à s'accorder sur la revendication d'un salaire minimum européen, les syndicats issus de pays en faveur de ce type de réglementation (France, Allemagne désormais, et Grande-Bretagne) se heurtant au refus de ceux qui souhaitent préserver leur autonomie de négociation et/ou qui craignent un alignement vers le bas (Italie et pays scandinaves) (Dufresne, 2012).

Au total, la position de l'UE est ambiguë à propos des questions sociales : si elle reproche aux Etats sociaux comme la Suède leurs trop forts prélèvements obligatoires, elle déplore également que les pays qui en sont dépourvus, comme le Royaume-Uni ou la Pologne, connaissent une pauvreté étendue.

VI.2. Réduire la pauvreté ?

Pour l'UE, la réduction de la pauvreté est une priorité. Ainsi, le Conseil a demandé au Royaume-Uni de s'assurer que la réduction des dépenses sociales, estimée à 18 milliards de livres pour 2014-2015 (soit 22,5 milliards

d'euros), « ne conduise à une hausse de la pauvreté des enfants. » (Council of the European Union, 2012g). Or, la Commission s'attend à une forte hausse de la pauvreté, qui devrait concerner 600 000 enfants et 800 000 adultes supplémentaires d'ici 2012-2013 (European Commission Staff, 2012c:17). De façon plus générale, la Commission déplore la mauvaise qualité des infrastructures britanniques, le fort taux d'illettrisme, le faible niveau de qualification de nombreux travailleurs, le difficile accès aux gardes d'enfants, l'importance des emplois précaires, l'étendue de la pauvreté… En résumé, la Commission reproche au Royaume-Uni de posséder les caractéristiques d'un pays libéral, celles-là même qu'elle recommande aux autres pays.

Ainsi, dans le cas de la Pologne, la Commission regrette l'importance de la « pauvreté au travail », la faiblesse du salaire minimum et les strictes règles d'éligibilité pour pouvoir bénéficier de prestations sociales. Mais, d'un autre côté, elle félicite la Pologne pour la faiblesse de ses taxes sur le travail, ainsi que pour la réglementation « suffisamment flexible » de son marché du travail (European Commission Staff, 2012e:14). De ce fait, il est demandé au pays de rendre encore plus flexibles ses contrats de travail, en allongeant la durée de la période d'essai vers des contrats permanents, afin de « réduire la pauvreté au travail » (Council of the European Union, 2012e). Autrement dit, si la pauvreté est un problème, sa solution passe par une réduction accrue des droits des travailleurs.

Cette solution libérale aux problèmes sociaux est encore plus marquée dans le cas des pays qui font l'objet d'une surveillance stricte en raison de l'aide qui leur a été apportée (Grèce, Irlande, Portugal et, hors zone euro, la Roumanie). N'étant pas inclus dans le Semestre européen, ces pays font l'objet de décisions qui, contrairement aux recommandations, ont un caractère juridiquement contraignant [20]. Ainsi, en 2011 et 2012, il a été demandé à la Grèce de mettre au point une grille salariale unique dans le secteur public, de réformer le système de négociations salariales dans le privé, ainsi que de réduire les salaires dans certains secteurs (train, etc.) (Council of the European Union, 2012c).

Le document de travail de la Commission dit les choses encore plus clairement. Pour ses auteurs, « une réduction immédiate des salaires nominaux et des coûts non salariaux du travail est nécessaire », même si cela « complique l'ajustement budgétaire », en raison de la réduction des recettes fiscales (European Commission Staff, 2012b:6). Les auteurs se félicitent que le gouvernement ait réformé les procédures de fixation des salaires, réduit le salaire minimum (de 750 euros à 600 euros mensuels), et la rémunération des fonctionnaires (de 25 % à 40 % selon les catégories). Il s'agit en effet

20. Les décisions ont un caractère obligatoire dans toutes leurs dispositions et sont applicables directement, sans nécessiter de transposition dans le droit national.

pour la Commission de réduire de 15 % en trois ans le coût du travail, grâce à la baisse des salaires et des cotisations sociales, elle-même facilitée par l'élimination des prestations sociales jugées « non essentielles » (European Commission Staff, 2012b:7).

Tout cela ne va-t-il pas accroître la pauvreté ? Si, reconnaît le document. Mais ce n'est que temporaire : « La crise économique et les mesures de consolidation fiscale qui l'ont suivie ont altéré la capacité de la Grèce à atteindre les objectifs d'UE 2020, en particulier en ce qui concerne l'emploi et la pauvreté. Toutefois, on s'attend à ce que les réformes structurelles, en particulier celles menées sur le marché du travail, la libéralisation de plusieurs secteurs et plusieurs mesures améliorant l'environnement des entreprises permettront d'accroître la concurrence, d'augmenter la productivité et l'emploi, et de réduire les coûts de production, conduisant ainsi à une amélioration de l'emploi et à une stagnation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à moyen terme » (European Commission Staff, 2012b:9).

Avec cet exemple, on comprend que se pose la question de l'acceptabilité politique des orientations européennes.

Conclusion

Dès 1996, l'OCDE déplorait les « lents progrès » dans l'adoption de mesures de libéralisation du marché du travail, qu'elle expliquait par l'opposition de « groupes peu nombreux et bien organisés » (OECD, 1996:19). De ce fait, l'organisation invitait les dirigeants à « renforcer le soutien en faveur des réformes », notamment au moyen de la « coopération internationale ». De même, dans son rapport, Wim Kok (2003) pestait contre l'inaction des dirigeants face à « l'urgence » de la situation qui rendait impérative l'adoption de mesures radicales.

En particulier, l'OCDE pointait la nécessité « d'un gigantesque effort d'explication et de *leadership* » (OECD, 1996:20) pour mettre en œuvre ses recommandations, puisqu'elles sont les bonnes (« *the right ones* »). Face au « mécontentement populaire », il convenait d'expliquer que le fait d'accéder à un emploi, même mal rémunéré, permettait, au fil du temps, d'améliorer sa situation et donc de réduire les inégalités. De ce fait, les réformes proposées devaient permettre d'accroître à la fois l'efficacité et l'équité.

Mais comment constituer les coalitions en faveur de ces réformes ? Des pistes sont offertes par Morrisson qui, dans son article classique, relève que « le succès économique de l'ajustement dépend de sa faisabilité politique » (1996:6). De ce fait, l'auteur recommande, en cas de politique menée suite à une crise financière, de « procéder avec habileté, en tirant parti de l'inflation, pour diminuer les salaires réels » ou encore « en faisant des concessions à certains fonctionnaires mais non à d'autres, afin d'éviter

un front commun contre le gouvernement » (OECD, 1996:38). En effet, même le programme de stabilisation « le plus justifié » sur le plan technique peut échouer car « il s'inscrit dans un combat politique » .

Comme le note encore Morrisson, « il ne suffit pas d'avoir raison sur le plan économique pour réussir politiquement. » Or l'UE est persuadée d'avoir raison sur le plan économique. Pour elle, cela est démontré, il n'y a d'autres solutions au chômage européen que la pauvreté, les inégalités, et la précarité. Cependant, cela ne suffit pas. Si l'UE veut réussir dans sa démarche d'ajustement structurel des économies européennes, il lui reste à trouver les coalitions qui soutiennent sa démarche.

Références bibliographiques

Amable B., Demmou L., Ledezma I. (2009), « Stratégie de Lisbonne et réformes structurelles en Europe », *La Revue de l'IRES*, n° 60, p. 25-46.

Artus P. (2012), « Problèmes structurels de la zone euro : plus que la compétitivité-coût, c'est le progrès technique qui compte », *Flash Natixis*, n° 619, 19 septembre.

Calmfors C., Driffill D. (1988), « Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, vol. 3, n° 6, p. 13-61.

CES (2010), *Défendre l'autonomie de négociation collective en Europe*, Résolution, 2 décembre.

CES (2012), *Négociations collectives : priorités et programme de travail de la CES*, Résolution, 7 mars.

Cette G., Chouard V., Verdugo G. (2012), « Les effets des hausses du Smic sur le salaire moyen », *Economie et statistique*, n° 448-449, p. 3-28.

Charpail C., Lerais F. (coord.) (2006), *Stratégie européenne pour l'emploi. Evaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail en France (2000-2004)*, Dares, Document de travail, n° 114, avril.

Commission européenne (1993), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle*, Livre blanc, COM(93) 700, décembre.

Commission européenne (1997a), *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, COM(1997) 102, 12 mars.

Commission européenne (1997b), *Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998*, COM(97) 497, 1er octobre.

Commission européenne (2005), *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, COM(2005) 24, 2 février.

Commission européenne (2010), *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, 3 mars.

Commission européenne (2012a), *Rapport sur le mécanisme d'alerte*, COM(2012) 68 final, 14 février.

Commission européenne (2012b), *Vers une reprise génératrice d'emplois*, COM(2012) 173 final, 18 avril.

Concialdi P. (1999), « L'impact de l'euro sur les salaires », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'euro et les débats nationaux sur les salaires », n° 60, septembre, p. 5-11.

Conseil de l'UE (1993), *Recommandation concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté*, (94/7/CE), 22 décembre.

Conseil de l'UE (1998), *Recommandation concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté*, (98/454/CE), 6 juillet.

Conseil de l'UE (2010), *Recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union*, (2010/410/UE), 13 juillet.

Conseil européen (2000), *Conclusions de la présidence*, Lisbonne, 23-24 mars.

Conseil européen (2005), *Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 23 mars.

Council of the European Union (2012a), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of France and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of France, 2012-2016*, 11253/12, July 6.

Council of the European Union (2012b), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Germany and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Germany, 2012-2016*, 11255/12, July 6.

Council of the European Union (2012c), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Greece*, 11256/12, July 6.

Council of the European Union (2012d), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Italy and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Italy, 2012-2015*, 11259/12, July 6.

Council of the European Union (2012e), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Poland and Delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Poland, 2012-2016*, 11267/12, July 6.

Council of the European Union (2012f), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Sweden and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Sweden, 2012-2015*, 11274/12, July 6.

Council of the European Union (2012g), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of the United Kingdom and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of the United Kingdom, 2012-2017*, 11276/12, July 6.

Damiani M., Hölscher J., Pompei F. (2011), « Labour Market Inequalities and the Role of Institutions », *European Journal of Comparative Economics*, vol. 8, n° 2, p. 163-173.

Dares (2012), « Les bas salaires en France entre 1995 et 2011 », *Dares Analyses*, n° 68, octobre.

Degryse C. (2012), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, Bruxelles, n° 2148-2149.

Degryse C., Pochet P. (2003), « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de sécurité sociale*, 2e trimestre, p. 583-601.

Dévoluy M. (2001), « Les grandes orientations des politiques économiques », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, n° 4, été.

Directorate General for Economic and Financial Affairs (2012), « Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances », *European Economy*, n° 92, February.

Du Caju P., Gautier E., Momferatou D., Ward-Warmedinger M. (2008), « Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan », *Working Paper Series*, n° 974, European Central Bank, Frankfurt am Main, December.

Dufresne A. (2002), « Le rêve d'Oskar Lafontaine : une occasion pour la coordination des politiques économiques ? », *in* Degryse C., Pochet P. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne*, Bruxelles, ISE-OSE-Saltsa, p. 85-113.

Dufresne A. (2004), « Le discours de la BCE concernant les aspects sociaux », *in* Purnelle G., Fairon C., Dister A. (dir.), *Le poids des mots*, Actes du colloque, 7es Journées internationales d'Analyses statistiques des données textuelles, 10-12 mars, Louvain la Neuve, Presses universitaires, Belgique, p. 373-381.

Dufresne A. (2011), *Le salaire, un enjeu pour l'euro-syndicalisme. Histoire de la coordination des négociations collectives nationales*, Nancy, Presses universitaires de Nancy.

Dufresne A. (2012), « Histoire et perspectives de la coordination salariale à l'échelle européenne », *Eurolimes*, n° 13, p. 11-26.

ECB (2012), *Euro Area Labour Markets and the Crisis*, Structural Issues Report, October.

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.

European Commission Staff (2012a), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Germany*, Working Document, SWD(2012) 305 final, May 30.

European Commission Staff (2012b), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Greece*, Working Document, SWD(2012) 307 final, May 30.

European Commission Staff (2012c), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for the United Kingdom*, Working Document, SWD(2012) 309 final, May 30.

European Commission Staff (2012d), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Working Document, SWD(2012) 318 final, May 30.

European Commission Staff (2012e), *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Convergence Programme for Poland*, Working Document, SWD(2012) 323 final, May 30.

Fajertag G., Pochet P. (dir.) (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelles, ETUI/OSE, PIE Peter Lang, vol. 26.

Friot B. (2011), *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute.

Gadrey (2000), *Nouvelle économie, nouveau mythe* ?, Paris, Flammarion.

Gaulier G, Taglioni D., Vicard V. (2012), « Tradable Sectors in Eurozone Periphery Countries Did Not Underperform in the 2000s », voxeu.org, July 19.

Gros D. (2012), « Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Symptom or Cause of the Crisis? », *CEPS Policy Brief*, n° 266, April.

Hall P., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

Hege A. (2012a), « Allemagne : Négociations salariales 2012 : offensive syndicale réussie dans un paysage conventionnel fragmenté », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 138, septembre, p. 3-15.

Hege A. (2012b), « Allemagne : Une décennie de modération salariale. Quelle emprise syndicale sur la dynamique des salaires ? », *La Revue de l'IRES*, n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », n° 73, p. 205-235.

Husson M. (1999), « Une modération salariale peu modérée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'euro et les débats nationaux sur les salaires », n° 60, septembre, p. 87-97.

Husson M. (2010) « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *La Revue de l'IRES*, n° 64, p. 47-91.

IGAS (2006), *La dimension européenne des politiques sociales*, Rapport annuel, Paris, La Documentation française.

ILO, IMF, OECD, World Bank (2012), « Boosting Jobs and Living Standards in G20 Countries », June.

Janssen R. (2012), « Minimum Wages in Europe Under Pressure », *Social Europe Journal*, October 9.

Jolivet A., Sauviat C. (2012), « Mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 137, p. 3-17.

Kok W. (2003), *L'emploi l'emploi l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi, novembre.

Math A. (2002), « Les grandes orientations de politique économique et d'emploi : quelles inflexions ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Retournement conjoncturel et emploi », n° 78, septembre, p. 1-12.

Morrisson C. (1996), « La faisabilité politique de l'ajustement », *Cahier de politique économique*, n° 13, Paris, Centre de développement de l'OCDE.

OCDE (1994), *Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.

OCDE (2004), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », in *Perspectives de l'emploi*, p. 139-199.

OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris.

OECD (1996), *Pushing Ahead with the Strategy*, Paris.

Palier B. (2009), « L'Europe et les Etats-providence », *Sociologie du travail,* vol. 51, n° 4, p. 518-535.

Pisani-Ferry J. (2000), *Plein emploi*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 30, Paris, La Documentation française.

Plihon D. (2010), *Le nouveau capitalisme*, Paris, La Découverte.

Raveaud G. (2005a), « The European Employment Policy: From Ends to Means? », *in* Salais R., Villeneuve R. (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 123-139.

Raveaud G. (2005b), « L'évaluation des politiques d'emploi nationales par la Commission européenne : qui gagne perd ? », *in* Chatel E., Kirat T., Salais R. (dir.), *L'action publique et ses dispositifs*, Paris, L'Harmattan, p. 225-244.

Raveaud G. (2006), « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi,* n° 107, juillet-septembre, p. 7-18.

Raveaud G. (2007), « The European Employment Strategy : Towards More and Better Jobs ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 2, p. 411-434.

Services de la Commission européenne (2012), *Evaluation du programme national de réformes pour 2012 et du programme de stabilité de la France*, Document de travail, SWD(2012) 313 final, 30 mai.

Tietmeyer H. (1999), *Economie sociale de marché et stabilité monétaire*, Paris, Economica.

Timbeau X. (dir.) (2012), « Les infortunes de la vertu. Perspectives économiques 2012-2013 pour l'économie européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 123, octobre.

van Treeck T., Sturn S. (2012), « Income Inequality as a Cause of the Great Recession? A Survey of Current Debates », *Conditions of Work and Employment Series Working Paper*, n° 39, Geneva, OIT.

Vaughan-Whitehead D. (ed.) (2010), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Geneva, OIT.

Wallerstein M. (1999), « Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies », *American Journal of Political Science*, vol. 43, n° 3, juillet, p. 649-680.