



# **BILAN SOCIAL DE L'UNION EUROPÉENNE**

SOUS LA DIRECTION DE  
CHRISTOPHE DEGRYSE ET PHILIPPE POCHET



**ISE**



I N S T I T U T   S Y N D I C A L   E U R O P É E N

**OSE**



O B S E R V A T O I R E   S O C I A L   E U R O P É E N

Bilan social de l'Union européenne 2000

Sous la direction de  
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Second rapport annuel



**Bilan social de  
l'Union européenne 2000**

**Second rapport annuel**

Sous la direction de  
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Institut syndical européen (ISE)  
Observatoire social européen (OSE)

Bruxelles, 2001  
© Editeur : ISE, Bruxelles  
Tous droits de reproduction réservés  
Couverture : Geluck-Suykens & Partners  
Impression : imprimerie de l'ISE, Bruxelles  
D/2001/3163/19  
ISBN: 2-930143-91-6  
Prix : 19,90 €

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen  
à la demande de l'Institut syndical européen  
et de la Confédération européenne des syndicats.

L'ISE est subventionné par la Commission européenne.

## Table des matières

<i>Christophe Degryse et Philippe Pochet</i> .....	7
<b>Introduction générale</b> .....	7
<i>Philippe Pochet et Christophe Degryse</i> .....	17
<b>La stratégie européenne de l'emploi après Lisbonne : d'une stratégie à une ambition ?</b> .....	17
Introduction .....	17
1. Lisbonne : une double ambition et une méthode .....	17
2. Le processus de Luxembourg après Lisbonne .....	24
Conclusion .....	36
<i>Philippe Pochet</i> .....	41
<b>Le nouvel Agenda social européen 2001-2006</b> .....	41
Introduction .....	41
Le nouvel Agenda social : de Lisbonne à Nice .....	42
Conclusion .....	53
<i>Ramón Peña-Casas et Philippe Pochet</i> .....	57
<b>Protection sociale - deux chantiers en développement : la pauvreté et l'exclusion, et les pensions</b> .....	57
Introduction .....	57
1. Le renforcement de la cohésion sociale par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion .....	59
2. Les pensions .....	69
Conclusion .....	80
<i>Bilan social de l'Union européenne 2000</i> .....	5

<i>Caroline de la Porte</i> .....	83
<b>La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte?</b> .....	83
Introduction .....	83
1. Contexte - Rappel des étapes clés du processus d'élargissement .....	87
2. L'extension de l' <i>acquis social</i> .....	91
Conclusion .....	102
<b>Références</b> .....	105

## **Introduction générale**

À l'occasion de cette deuxième édition du bilan social de l'Union européenne, nous avons privilégié quatre événements en matière sociale qui nous paraissent refléter les points forts de cette année 2000. Il s'agit tout d'abord des résultats du sommet de Lisbonne, et plus particulièrement de son impact sur la stratégie européenne pour l'emploi. Ensuite, sujet incontournable, nous aborderons de l'Agenda social, qui définit, au moins jusqu'à sa révision possible en 2003, les priorités de l'Union européenne (UE) en matière de politique sociale. Troisième temps fort : les évolutions en matière de sécurité sociale. Celles-ci sont importantes, en particulier dans deux domaines : l'exclusion sociale et la pauvreté d'une part, et l'avenir des retraites, de l'autre. Enfin, dernier axe de ce bilan, l'élargissement suscite de plus en plus d'interrogations, surtout en ce qui concerne son impact social. Le dernier chapitre est consacré à cette question prospective.

Tout choix s'accompagne de renoncement. Les analyses du bilan social de l'Union en 2000 sont forcément le fruit de choix concernant les matières prioritaires à traiter, car cette année a été particulièrement riche dans le domaine social. Ne sont pas abordés – en tout cas pas spécifiquement – des sujets qui ont connu d'importantes avancées, tels que la lutte contre les discriminations (avec notamment la directive cadre en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail), la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (avec l'ensemble des avancées dans les domaines de l'asile et de l'immigration), la charte des droits fondamentaux, qui a donné lieu à de multiples controverses. En revanche, le dialogue social communautaire n'a pas connu d'avancées notables, comme l'a illustré le blocage persistant des négociations sur le travail intérimaire. Cela explique que, contrairement au bilan 1999, nous avons choisi de ne pas aborder cette



question dans le présent ouvrage. Cela étant, les quatre axes sélectionnés l'ont été en raison du caractère emblématique des progrès accomplis par l'UE dans ces domaines. Il nous semble en effet que leur analyse permet, en particulier, de comprendre les logiques et dynamiques actuellement à l'œuvre au sein des institutions européennes dans les matières sociales.

1. Le Conseil européen de **Lisbonne** (mars 2000) constitue à cet égard un tournant important tant en termes de méthode que de contenu. Il a relancé une ambition stratégique pour l'Europe. Contrairement aux projets antérieurs, cette ambition ne porte pas sur des changements institutionnels ou sur de nouvelles compétences européennes. Elle s'articule autour d'une nouvelle méthode : la méthode ouverte de coordination qui, quel que soit le jugement que l'on porte sur elle, a d'ores et déjà permis de rouvrir des débats sur des questions qui étaient pourtant devenues taboues. Elle porte également sur un nouvel équilibre entre institutions, par l'accroissement du poids accordé au Conseil européen (ce dernier se réunira dorénavant au printemps chaque année pour vérifier la poursuite du processus lancé à Lisbonne). En matière économique, Lisbonne fixe une série d'actions prioritaires censées mener l'Europe vers l'économie de la connaissance. Les lignes de force de ces actions, extrêmement ambitieuses, portent sur l'entrée dans la société de l'information : mise en œuvre d'un plan global d'action en Europe, promotion du commerce électronique, libéralisation complète des marchés des télécommunications d'ici à la fin de 2001, connexion de toutes les écoles de l'UE à Internet d'ici à la fin de 2001, accès généralisé par voie électronique à tous les services publics de base d'ici à 2003. En soutien à ces actions prioritaires, un espace européen de la recherche est appelé à se développer, notamment par la mise en réseau des programmes nationaux de recherche et la promotion de l'investissement privé dans la recherche.

Enfin, l'approfondissement du marché intérieur doit également venir en renfort à cet objectif global. Ce qui doit notamment se traduire, selon les Quinze, par l'élimination des entraves aux services, ainsi que l'accélération de la libéralisation du gaz, de l'électricité, des services postaux, des transports, et la réduction des aides d'État.

Le volet économique de Lisbonne – *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable* – s'appuie donc sur des objectifs de compétitivité qui seront atteints essentiellement par de nouvelles libéralisations dans les télécommunications, l'énergie, les services postaux, les transports publics, et par un surcroît de concurrence entraînant une réduction du périmètre de l'État (réduction des aides publiques, etc.). Le volet social, quant à lui – *une croissance accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* –, est davantage centré sur des objectifs ciblés et chiffrés que sur un programme législatif en particulier. Comme on le verra dans l'article consacré à la stratégie européenne pour l'emploi, l'objectif du taux d'emploi va devenir progressivement l'axe central de la stratégie communautaire. Dans différents domaines, cette dernière a renvoyé à l'élaboration d'indicateurs et le Conseil européen de Nice a adopté une batterie de trente-cinq indicateurs « structurels » couvrant les quatre grands domaines de Lisbonne.

Toutefois, Nice n'a pas concrétisé tous les espoirs ; la réforme des traités européens n'a pas modifié l'unanimité requise pour les questions de fiscalité et de protection sociale, alors que les aspects « marché intérieur » et la libéralisation-dérégulation des services publics ou des monopoles publics se décident à la majorité qualifiée. Ceci fait dire à Janine Goetschy qu'on « *pourrait craindre que, sous prétexte de l'existence même de la méthode ouverte de coordination (MOC), les États membres ne soient plus conduits à envisager des réformes ambitieuses du traité pour élargir le champ des compétences communautaires et pour faire passer certains domaines de l'unanimité à la majorité qualifiée. À cet égard, les maigres résultats de la réforme du traité de Nice en matière sociale furent un épisode particulièrement malvenu et politiquement maladroit : ses piètres résultats sociaux n'ont fait qu'illustrer et renforcer les craintes des sceptiques à l'égard de la méthode ouverte de coordination (...). À l'avenir, si l'on souhaite réellement asseoir la MOC comme un mode régulateur complémentaire et légitime, et non pas comme entrant en concurrence directe avec la méthode communautaire pour la remplacer, il faudrait, lors de la prochaine conférence intergouvernementale et réforme du traité, envisager de continuer d'avancer sur le plan des compétences communautaires, pour bien montrer que MOC et les avancées avec la méthode communautaire peuvent et doivent aller de pair* » (Goetschy, 2001).

2. Le volet social de Lisbonne est complété par l'**Agenda social**, adopté lors du sommet européen de Nice (décembre 2000). Ce document détermine les grandes lignes d'action de la politique sociale européenne pour les cinq années à venir. Durant l'automne, il a été au centre de controverses, voire de polémiques, non seulement entre États membres mais également entre la présidence française et la Commission européenne. La « double finalité » qui y est déclarée de la politique sociale reflète bien les préoccupations économiques de Lisbonne, à savoir le « rôle de la politique sociale en tant que facteur de compétitivité » (ajouté, certes, à la poursuite des finalités sociales propres que sont la protection des individus, la réduction des inégalités et la cohésion sociale, mais en seconde instance). Par ailleurs, la notion de « qualité » est arrivée au centre des discours européens et l'idée de définir des indicateurs de qualité s'est développée.

Les différents axes de l'Agenda <sup>(1)</sup> ont fait l'objet d'âpres discussions notamment en ce qui concerne la place réservée respectivement à la législation et à la méthode ouverte de coordination. Cet aspect est traité plus en détail dans le chapitre qui lui est consacré. Force est toutefois de reconnaître que ces controverses sont, d'une certaine manière, dépassées par la réalité : bien que l'on parle beaucoup, pour la promouvoir ou pour la critiquer, de méthode ouverte de coordination et de *soft law*, de très importants progrès législatifs ont été accomplis en 2000 dans le domaine social. Citons, pour mémoire, l'adoption à l'unanimité de deux directives sur la non-discrimination ; l'accord politique et l'adoption du règlement et de la directive attendue depuis trente ans sur le statut de la « Société européenne » et sur la participation des travailleurs ; les avancées décisives sur le projet de directive « Information/consultation des travailleurs au plan national »...

3. D'importants développements ont également été observés en matière de **protection sociale**, en particulier pour ce qui concerne la

---

<sup>1</sup>. À savoir des emplois plus nombreux et meilleurs, de nouvelles sécurités pour les travailleurs, un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité, la lutte contre les formes d'exclusion et de discrimination, la modernisation de la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et le volet social de l'élargissement.

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Des objectifs prioritaires ont été élaborés par le Groupe de haut niveau sur la protection sociale et approuvés par le Conseil Affaires sociales puis par le Conseil européen de Nice. Ces objectifs sont articulés autour de quatre axes, qui s'inscrivent eux aussi dans le prolongement de Lisbonne :

- la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ;
- la prévention des risques d'exclusion ;
- l'action en faveur des plus vulnérables ;
- la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Ces objectifs ont été approuvés au plus haut niveau, lors du sommet de Nice, et les États membres sont désormais appelés à les poursuivre au moyen de la méthode ouverte de coordination. Dès juin 2001, des plans d'action nationaux bisannuels devront être présentés, et des indicateurs devront être définis.

Quant au domaine sensible des pensions, la Commission, le Comité de politique économique et le Comité pour la protection sociale ont, chacun, présenté leur « version » de l'avenir des pensions, ce qui montre que le débat se développe rapidement au plan européen, mais pas nécessairement de manière très cohérente. Alors que d'aucuns abordent cette question sous l'angle quasi exclusif de la viabilité financière des systèmes de retraite, d'autres s'attachent à leur viabilité sociale, c'est-à-dire leur capacité à remplir leurs finalités sociales. C'est cette dernière approche qui semble avoir prévalu lors du Conseil Affaires sociales de novembre et qui se retrouve dans les conclusions du Conseil de Nice. Mais il est clair que cette thématique sera au centre des débats tout au long de 2001 et que l'on devrait être fixé, à l'issue du sommet européen de Göteborg (juin 2001), sur la dynamique qu'empruntera ce thème au niveau communautaire.

**4. L'impact social de l'élargissement** est le quatrième thème que nous développerons. Le traité de Nice a permis que les aspects institutionnels de celui-ci soient réglés. Néanmoins, les enjeux consistent bien plus dans les aspects pratiques et dans l'analyse des impacts qu'aura ce changement radical tant sur nos modèles sociaux que sur ceux des pays

candidats d'une part et, d'autre part, sur le modèle social européen dans sa globalité. À ce jour, ces questions restent largement ouvertes et, comme nous le verrons dans l'article, peu de progrès ont été engrangés. Mais il nous a semblé essentiel de souligner les dynamiques entamées à un moment où des inflexions et un approfondissement en matière sociale est nécessaire.

La question des partenaires sociaux et leur place dans les régulations nationales et européennes est particulièrement importante. En effet, du fait de leur histoire particulière, les syndicats et le patronat des pays candidats occupent un espace plus limité (et sans doute moins légitime) que dans l'Union européenne actuelle. Au moment où, en matière d'emploi par exemple, les partenaires sociaux européens sont appelés par les gouvernements et la Commission à jouer un rôle dynamique dans le pilier « adaptabilité » des lignes directrices, qu'en sera-t-il pour les PECO ? La Commission prend en compte maintenant également les procédures plus « soft » comme en matière d'emploi en tant que partie prenante de l'acquis communautaire. Les premiers plans nationaux des PECO indiquent des développements positifs, quoique l'on puisse se demander s'il ne faudrait pas des objectifs différents et plus spécifiques aux situations sociales de chaque pays. Enfin, la protection sociale et son évolution seront un élément clé de cet élargissement. Actuellement, des développements rapides ont lieu dans l'Union européenne et le vieillissement de la population est devenu un thème central de débat. Comment cette question évoluera-t-elle avec l'arrivée des pays candidats dont les systèmes de pensions ont le plus souvent évolué dans le sens du renforcement des deuxième et troisième piliers au détriment des pensions publiques ?

Un dernier mot, avant de clore cette brève introduction, sur quelques thèmes importants que nous n'avons pu développer dans ce bilan social de l'Union européenne : les résultats de la conférence intergouvernementale et le nouveau traité de Nice, son prolongement immédiat, à savoir ce que l'on nomme déjà l'après-Nice (y compris la question de la Charte des droits fondamentaux), et les grandes évolutions macroéconomiques dans l'UE.

En ce qui concerne le traité de Nice, le commentaire sera rapide et tranchant, tant l'analyse qualitative de ce nouveau traité fait la quasi unanimité. Nice rend les procédures de décision au sein du Conseil beaucoup plus complexes. Le vote à la majorité qualifiée, qui n'a pas été étendu dans la mesure espérée, se voit affublé de deux nouveaux critères dès 2005 : outre le pourcentage de voix à recueillir pour adopter une décision (73,4 %), sont ajoutées, d'une part, la nécessité de réunir une majorité d'États membres et, de l'autre, celle d'obtenir un pourcentage démographique minimum de 62 %. Les décisions seront donc plus difficiles à prendre dans l'Europe élargie. En ce qui concerne les autres institutions, les décisions prises sont le fruit de compromis alambiqués. Le plafond de 700 membres du Parlement européen est largement dépassé (à 732 membres) ; le nombre de commissaires européens ne sera limité que lors de l'adhésion d'un vingt-septième État membre, et selon des règles encore à définir... Dans le domaine social (article 137), les faibles progrès enregistrés concernent l'ajout, dans la liste des domaines concernés par l'action européenne, de deux nouveaux sujets : la lutte contre l'exclusion sociale et la modernisation des systèmes de protection sociale. Mais ces domaines ne peuvent être abordés au niveau européen que dans le cadre d'une simple coopération entre États (pas d'harmonisation législative ou réglementaire). En ce qui concerne la sécurité sociale, la protection des travailleurs, leur représentation et défense collective, ainsi que les conditions d'emploi des étrangers extracommunautaires, la règle de l'unanimité est toujours de mise, ce qui montre une fois de plus l'extrême frilosité des États membres dans ces domaines.

Il n'est guère étonnant, dans ce contexte, que l'« après-Nice » a immédiatement focalisé l'attention. Cette nouvelle phase de débat, de réflexion et de réforme lancée dès 2001, doit aboutir à une Déclaration lors du sommet européen de Laeken (Belgique) en décembre 2001. Sur cette base sera lancée une nouvelle conférence intergouvernementale en 2004. Selon l'annexe 4 du traité de Nice, ce processus devrait porter, *entre autres*, sur les questions suivantes :

- la délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité ;
- le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la simplification des traités, sans en changer le sens (2);
- le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Il convient de souligner que la Charte des droits fondamentaux, dont le statut sera donc à nouveau discuté, a fait l'objet de vives controverses tout au long de l'année 2000. Elle a soulevé des questions d'ordre politique : ce document doit-il être intégré au traité sur l'Union européenne, doit-il devenir le préambule d'une encore hypothétique Constitution européenne ou ne doit-il être qu'une simple déclaration solennelle ? Des questions d'ordre juridique : la Charte permettra-t-elle le développement d'une jurisprudence dans le chef de la Cour de justice des Communautés européennes ? Ouvrira-t-elle de nouvelles voies de recours ? Et des questions de contenu : si les droits civils et politiques font l'objet d'un relatif consensus entre les Quinze, en revanche, les droits économiques et sociaux continuent de faire l'objet de profondes divergences. La Charte doit-elle apporter de ce point de vue quelque chose de neuf par rapport aux textes internationaux existants ? Le document adopté au sommet de Nice reflète les difficiles compromis élaborés durant les négociations. La Charte n'a pas été intégrée au traité sur l'Union européenne ; elle ne se voit pas conférer de caractère contraignant ; et la faiblesse de son contenu a fait l'objet de vives contestations émanant de mouvements sociaux et syndicaux. Les questions concernant le statut de ce document devront être réglées dans le cadre de l'après-Nice, ce qui ne se fera très probablement pas sans mal.

Un dernier mot sur l'évolution de l'évolution macroéconomique dans l'Union européenne. En matière d'emploi, la situation s'est nettement améliorée en 2000. La croissance étant au rendez-vous, le chômage a reflué sensiblement dans la plupart des pays européens (l'Espagne et la France connaissant un nombre record de créations d'emplois). C'est dès

---

2. Rappelons l'important travail réalisé par des juristes de l'Institut universitaire européen de Florence sur ce thème ([www.iue.it/rsc/welcome.html](http://www.iue.it/rsc/welcome.html)).

lors dans un tout autre contexte que celui de 1997 ou 1998 qu'est mise en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi. Les lignes directrices ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours et des changements parfois substantiels ont été adoptés incluant notamment les nouvelles priorités définies à Lisbonne (en particulier celles concernant le taux d'emploi).

En matière de fiscalité, certains progrès politiques ont été engrangés – accord sur la directive concernant la fiscalité de l'épargne –, mais une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de cet accord jusqu'en 2002 : sa concrétisation dépendra des possibilités d'accords fiscaux avec certains pays tiers tels que la Suisse. En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, le code de conduite visant à supprimer le dumping fiscal se fixe comme date butoir le 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour le démantèlement des soixante-six régimes fiscaux identifiés comme « dommageables ».

Enfin, en ce qui concerne le renforcement de la coordination des politiques économiques, celui-ci n'a guère connu de concrétisation notable, à l'exception du changement d'appellation (de l'« Euro-11 » à l'« Eurogroupe »). Terminons néanmoins par une note positive en rappelant à nouveau l'accord, après plusieurs décennies de blocage, sur le volet « participation des travailleurs » de la proposition sur la société européenne, lequel ouvre la voie à l'adoption en 2001 de la directive information/consultation au niveau national.





## **La stratégie européenne de l'emploi après Lisbonne : d'une stratégie à une ambition ?**

### **Introduction**

L'année 2000 a été marquée par deux principaux temps forts en matière de politique européenne d'emploi. Le premier est survenu en mars lors du sommet de Lisbonne, le second à l'automne lors de la présentation, devenue habituelle, du « paquet Emploi » par la Commission européenne. À l'occasion du sommet de Lisbonne, la stratégie européenne pour l'emploi a été en quelque sorte consacrée, puisqu'elle s'est vue étendue à d'autres domaines de la politique sociale. Par ailleurs, elle s'est vue donner un objectif chiffré contraignant qui est devenu l'un des axes centraux des lignes directrices : l'augmentation du taux d'emploi à 70 % d'ici 2010.

De son côté, l'évaluation à mi-parcours de lignes directrices a donné lieu à des changements significatifs. Non seulement une série de lignes directrices disposent désormais d'indicateurs plus précis pour leur évaluation, mais aussi de nouveaux accents apparaissent (objectifs dits « horizontaux ») en concordance avec les conclusions de Lisbonne. Enfin, le rôle attribué aux partenaires sociaux notamment dans le pilier adaptabilité est précisé.

Ce sont ces deux temps forts qui seront analysés plus en détail dans les lignes qui suivent.

### **1. Lisbonne : une double ambition et une méthode**

La mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam en matière d'emploi nous avait conduits, dans un article récent, à qualifier celle-ci de « *Stratégie, faute d'une ambition* ». La principale critique portait sur le fait

qu'entre 1997 et 1999, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) s'était principalement centrée sur des politiques de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre, sur des procédures de coordination et d'animation « *qui n'avaient sans doute pas réellement besoin de l'Union européenne pour être mises en œuvre* » (Pochet et Degryse, 1999). L'Union européenne donnait l'impression de s'activer en matière de politique d'emploi mais sans savoir quels objectifs stratégiques poursuivre.

De ce point de vue, l'an 2000 constitue un éclaircissement. En effet, si l'on peut considérer que les années 1997 à 1999 ont été celles du rodage d'une *stratégie* européenne pour l'emploi, on peut sans doute considérer que l'année 2000 a été celle de la définition d'une *ambition*. À l'occasion du Sommet de Lisbonne (mars 2000), les quinze chefs d'État et de gouvernement ont donné du contenu et des objectifs politiques à cette stratégie. Ils ont par ailleurs défini en termes clairs une nouvelle méthode de travail : la méthode ouverte de coordination, qui a d'ores et déjà fait couler beaucoup d'encre. Étant donné l'importance stratégique de ce sommet, nous en examinons les éléments plus en détail.

Le Conseil européen de Lisbonne, qui s'est tenu les 23 et 24 mars, s'est donné une double ambition : relancer l'économie européenne afin, notamment, de réduire le retard accumulé par l'UE par rapport aux États-Unis dans le domaine de la société de l'information et de la connaissance, et renforcer simultanément la cohésion sociale et l'emploi. Dans cette perspective, les quinze chefs d'État et de gouvernement ont souligné ce qu'ils considèrent être les principales faiblesses et lacunes de l'Union : un nombre toujours important de chômeurs, en dépit d'une reprise économique vigoureuse (quinze millions de chômeurs), un taux d'emploi européen qualifié de trop faible (taux moyen européen de 61 %), une participation insuffisante des femmes et des travailleurs âgés au marché de l'emploi, un sous-développement chronique du secteur des services, un manque de personnel qualifié dans les technologies de l'information.

Au départ de ces constats, un objectif stratégique est fixé pour les dix années à venir : « *devenir 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* ». Un objectif extrêmement ambitieux dans sa formulation, qui contient pas moins de six buts avoués, dont trois à prédominance économique et trois à prédominance sociale :

- devenir une économie de la connaissance ;
- être l'économie la plus compétitive et la plus dynamique ;
- être capable d'enclencher une croissance durable ;
- améliorer simultanément la quantité d'emploi (taux d'emploi) ;
- tout en améliorant également la qualité de l'emploi ;
- renforcer la cohésion sociale.

En outre, le texte des conclusions du Conseil mentionne explicitement le plein emploi comme objectif à atteindre et évoque un taux de croissance économique moyen de 3 % en tant que « *perspective réaliste pour les années à venir* ». Contrairement à ce qu'avaient espéré certains, il ne s'agit pas d'un « objectif politique », mais d'une « perspective économique » <sup>(1)</sup>. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que l'apparition d'objectifs chiffrés en matière de politique d'emploi (taux d'emploi moyen européen de 70 %, objectif de plein emploi) constitue une évolution que peu d'observateurs auraient prédite il y a quelques années à peine.

### **1.1. Le volet économique de Lisbonne**

Sur le plan économique, Lisbonne fixe une série d'actions prioritaires censées mener l'Europe vers l'économie de la connaissance. Ces lignes de force, extrêmement ambitieuses, portent sur le développement de la société de l'information, la mise en place d'un « espace européen de la recherche », la promotion d'un environnement favorable aux petites et

---

<sup>1</sup>. Pour mémoire, en avril 1999 les ministres français et italien de l'Emploi, Martine Aubry et Antonio Bassolino, s'étaient entendus dans un mémorandum pour estimer que l'UE devait se donner un objectif de croissance de 3% minimum, que la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) devait être compatible avec cet objectif et, enfin, que la politique budgétaire des États membres devait jouer un « rôle dynamique » y compris au niveau communautaire (investissements publics, soutien à la création d'entreprises, etc.).

moyennes entreprises, ainsi que l'intégration accrue du marché intérieur et des marchés financiers. Du point de vue macroéconomique, l'ambition de Lisbonne porte essentiellement sur la réduction de la pression fiscale sur le travail, la réorientation des dépenses publiques et la viabilité à long terme des finances publiques.

Ce projet économique -devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable- s'appuie donc sur des objectifs de compétitivité qui seront atteints essentiellement par de nouvelles libéralisations dans les télécom, l'énergie, les services postaux, les transports publics, et par un surcroît de concurrence entraînant une réduction du périmètre de l'État (réduction des aides publiques, etc.).

### **1.2. Le volet social de Lisbonne**

Sur le plan social, le sommet de Lisbonne se donne pour objectif de moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines. La notion d'« État social actif » apparaît, et est définie comme un objectif à atteindre au moyen, notamment, des mesures suivantes :

- en matière d'éducation et de formation : la réduction de moitié d'ici à 2010 du nombre de jeunes de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivant pas leurs études ou leur formation <sup>(2)</sup>, la mise au point d'un modèle européen de curriculum vitae, la promotion de la mobilité des étudiants, des enseignants, des chercheurs, la mise en place d'un cadre européen définissant les nouvelles compétences de base dont l'éducation et la formation doivent permettre l'acquisition, la mise en œuvre dans les écoles et les centres de formation de « centres locaux d'acquisition de connaissances polyvalents et accessibles à tous »
- en matière de politique active de l'emploi : dans le prolongement du processus de Luxembourg, l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle et la réduction du déficit de qualification, la promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, l'accroissement de l'emploi dans les services, l'amélioration de l'égalité des chances. On

---

<sup>2</sup>. Cet objectif se retrouve maintenant dans les lignes directrices pour l'emploi 2001.

souignera ici qu'en ce qui concerne l'emploi, le Conseil estime que l'objectif que l'Union doit se donner est de porter le taux d'emploi - actuellement à 61 % en moyenne- à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010, et à faire en sorte que la proportion de femmes actives -actuellement de 51 % en moyenne- dépasse 60 % d'ici à 2010 ; dans ces domaines, les États membres sont appelés à se fixer des objectifs nationaux <sup>(3)</sup> ;

- en matière de protection sociale : le renforcement de la coopération entre les États membres par l'échange d'expérience et de meilleures pratiques, la mise en place d'un Groupe de haut niveau sur la protection sociale chargé de préparer une étude sur l'évolution future de la protection sociale en Europe. Le traité de Nice, dans son article 144, prévoit la base juridique pour l'institution d'un « comité de protection sociale » (en remplacement du Groupe de haut niveau), qui devrait bénéficier d'une visibilité institutionnelle et d'une autorité plus forte (voir aussi article sur la protection sociale) ;
- en ce qui concerne la promotion de l'intégration sociale : l'établissement d'indicateurs et échanges d'informations et de meilleures pratiques, l'intégration de la promotion de la solidarité dans les politiques des États membres en matière d'emploi, d'éducation, de formation, de santé, de logement, et la définition d'actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (minorités, enfants, personnes âgées, personnes handicapées).

Le volet social de Lisbonne -une croissance accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale- est davantage centré sur des objectifs ciblés et chiffrés que sur un programme législatif en particulier. L'objectif du taux d'emploi devient progressivement l'axe central de la stratégie pour l'emploi.

### **1.3. La méthode ouverte de coordination (MOC)**

---

<sup>3</sup>. Il faut signaler que le Sommet européen de Stockholm, en mars 2001, a défini des objectifs intermédiaires dans le domaine des taux d'emploi.

Le troisième point qu'il nous faut souligner concerne la consécration et le renforcement de la « méthode ouverte de coordination » (MOC), Cette nouvelle méthode se concrétise en quatre phases :

- la définition des lignes directrices pour l'UE assorties de calendriers spécifiques,
- l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs,
- la traduction des lignes européennes en politiques nationales et régionales,
- l'évaluation et le suivi par un examen par les pairs (*peer review*).

La MOC trouve son origine dans la stratégie européenne pour l'emploi (traité d'Amsterdam) ainsi que dans les Grandes orientations de politique économique (GOPE). Elle est désormais étendue à l'ensemble des réformes économiques et sociales. Comme l'écrit la présidence du Conseil dans ses conclusions, « *la réalisation du nouvel objectif stratégique reposera essentiellement sur le secteur privé et sur des partenariats entre les secteurs public et privé. (...) Le rôle de l'Union est de servir de catalyseur* » (Conseil de l'Union européenne, 2000).

#### **1.4. Éléments d'analyse**

L'ambition de Lisbonne a pour principale qualité de faire consensus autour d'elle. En effet, il ne semble pas exister de divergences entre les Quinze sur les objectifs ici définis, ni d'ailleurs entre interlocuteurs sociaux <sup>(4)</sup>. Devenir l'économie la plus compétitive tout en renforçant la cohésion sociale paraît pouvoir constituer un but commun aux différents acteurs de l'UE.

Par ailleurs, cet objectif s'impose, dans le contexte de révolution numérique que les pays occidentaux sont en train de vivre, révolution qui modifie les manières de produire, de travailler, de consommer, de se divertir, etc. La croissance économique ininterrompue des États-Unis durant près de dix ans, due selon la plupart des observateurs à cette révolution, constitue un puissant facteur attractif.

Rappelons cependant que la plupart des analyses faites et des constats posés par les Quinze à Lisbonne avaient déjà été réalisées par la

---

4. Voir la déclaration conjointe des partenaires sociaux européens au Forum du 15 juin.

Commission Delors, dans son Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » de 1993. Il y était déjà question de la lutte contre le chômage, de la création d'emplois dans les nouvelles technologies, de retard de l'Europe sur les États-Unis. Les remèdes qu'avait voulu y apporter la Commission étaient particulièrement ambitieux : « créer au moins 15 millions d'emplois, réduisant ainsi le taux de chômage actuel de moitié d'ici l'an 2000 ». Et, pour y parvenir, il était question d'investir dans les réseaux européens d'infrastructures dans les domaines des télécommunications (150 milliards d'euros), de l'énergie et des transports (250 milliards d'euros), de projets environnementaux (174 milliards d'euros), afin de renforcer une relance de la croissance. On y parlait déjà de réduire le coût du travail avec des mesures fiscales de compensation (taxe CO<sub>2</sub>/Énergie, taxation des revenus du capital financier)<sup>5</sup>. Le taux de chômage, qui tournait aux alentours de 10,5 % en 1993, atteint environ 8,5 % en 2000. Cette diminution est certes appréciable, mais elle est loin de l'objectif que voulait atteindre le Livre blanc.

L'approche de Lisbonne diffère sensiblement de celle du Livre blanc. Elle ne prévoit pas d'objectifs chiffrés en matière de réduction du chômage, mais uniquement en matière d'augmentation du taux d'emploi, ce qui n'est pas nécessairement la même chose (voir infra). Selon cette approche, les objectifs de compétitivité seront atteints, comme on l'a vu, par de nouvelles libéralisations (télécommunications, gaz, électricité, services postaux, transports publics), un surcroît de concurrence et une réduction du périmètre de l'État (réduction des aides publiques et de la pression fiscale sur le travail, mais cette fois sans mesures compensatoires). Cette « recette », très libérale, devrait permettre d'arrimer l'économie européenne à la révolution technologique, en offrant à cette dernière les conditions de son développement.

L'axe législatif paraît oublié, même s'il réapparaît timidement dans l'Agenda social européen, qui sera approuvé au Sommet de Nice en

---

5. Les États membres ont adopté ce Livre blanc, mais en gommant les objectifs trop contraignants (la création de 15 millions d'emplois), le financement des réseaux transeuropéens et les projets de taxe européenne sur l'énergie.



décembre 2000 (voir article suivant). D'une certaine façon, Lisbonne fait de l'Union européenne un cadre commun d'action pour la coordination des politiques d'emploi des Quinze, mais sans définir de lieu européen de régulation politique de la nouvelle économie. Cette évolution s'accompagne naturellement d'une insistance particulière sur tout ce qui peut permettre de comparer les performances économiques et sociales (indicateurs structurels, *benchmarking*, *peer review*).

## 2. Le processus de Luxembourg après Lisbonne

Une telle évolution renforce la stratégie européenne pour l'emploi, à la fois dans sa méthode et dans ses objectifs. La méthode ouverte de coordination est confirmée, et vient prendre une place à part entière entre les procédures législatives, considérées comme plus « rigides », voire plus « bureaucratiques », et les instruments les plus flexibles de la *soft legislation* (résolution, recommandations, avis...) sans caractère contraignant. En dépit du fait que cette méthode ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect des objectifs fixés, il faut souligner le caractère politiquement « contraignant » de ces objectifs, en particulier celui du taux d'emploi. Certes, la contrainte n'est pas juridique ; elle est morale, voire psychologique pour les gouvernements. En un mot, elle est politique. Un pays mal classé par les indicateurs structurels dans le domaine du taux d'emploi des femmes ou des personnes âgées, par exemple, aura du mal à éviter un débat politique interne sur ce qui peut apparaître soudainement comme un « problème » (mais qui peut être le fruit de choix historiques opérés par les partenaires sociaux nationaux).

Lisbonne accroît donc le poids et l'importance politique de la stratégie européenne pour l'emploi, et en particulier des lignes directrices adoptées dans ce cadre.

L'exercice 2000 de la stratégie européenne de l'emploi a montré que le processus est désormais bien rodé. La Commission et le Conseil présentent ensemble le « rapport conjoint sur l'emploi » qui constitue le document central d'analyse. Au départ de cette analyse, sont élaborées les nouvelles lignes directrices pour l'emploi de l'année qui suit. Par ailleurs, des recommandations sont adressées aux États membres en ce

qui concerne la mise en œuvre de leur plan d'action national (PAN), c'est-à-dire la traduction concrète au plan national des lignes directrices.

Ces lignes directrices doivent être mises en parallèle avec un autre exercice communautaire, mais à prédominance macroéconomique : l'adoption (annuelle) des grandes orientations de politique économique (GOPE). Étant donné le risque, souligné par certains acteurs sociaux, de voir ces deux processus suivre des logiques différentes, voire contradictoires, le Conseil européen de Lisbonne a demandé que soit mieux prise en compte la question de l'emploi dans l'élaboration des GOPE.

Force est de constater que le premier essai n'a pas été une réussite. On peut en effet constater des différences de ton parfois significatives entre les recommandations liées aux lignes directrices et celles contenues dans les grandes orientations de politique économique (pour une analyse précise, voir Dufresne, 1999). Derrière un ensemble de détails procéduriers que nous épargnerons aux lecteurs, ce qui se joue est soit la possibilité d'un rééquilibrage entre le Conseil Ecofin et les autres formations du Conseil de l'Union (notamment Emploi et Affaires sociales) au bénéfice de ces derniers, soit une mainmise grandissante du Conseil Ecofin sur ces autres formations grâce à l'appui technique du comité de politique économique. Comment évolueront ces rapports de force entre formations du Conseil et entre Ecofin et le Conseil européen ? La question demeure ouverte. L'arbitrage, éminemment politique, ne paraît pas encore avoir eu lieu.

Dans ce cadre, le rôle des chefs d'État ou de gouvernement est essentiel en tant qu'instance suprême, même s'il faut rappeler qu'il est déjà arrivé que les ministres des Finances passent outre les conclusions du Conseil européen en ne mettant pas en œuvre les conclusions sur les grands travaux du Livre blanc de 1993.

### **2.1. L'élaboration des lignes directrices 2001**

Quatre grands facteurs ont influencé l'approche de la Commission européenne dans l'élaboration des lignes directrices pour 2001 : les conclusions du sommet de Lisbonne, l'examen à mi-parcours du processus de Luxembourg (effectué sur la base du mandat défini par les

conclusions de Lisbonne), l'analyse du rapport conjoint sur l'emploi, et la nécessité reconnue d'une simplification dans certains domaines.

Le fait que les lignes directrices puissent évoluer de la sorte, tant dans leurs objectifs globaux (horizontaux) que dans leurs spécifications, est extrêmement important. Cela démontre que la SEE est un processus évolutif capable de tenir compte de l'évolution de l'environnement économique (diminution du chômage), mais également des nouvelles priorités politiques (Lisbonne) <sup>(6)</sup> et des évaluations internes de ses forces et faiblesses.

Sur la base de l'expérience en matière de politique d'emploi, un certain nombre de considérations générales ont été formulées dans l'évaluation conjointe Commission/Comité pour l'emploi <sup>(7)</sup>. Relevons les points suivants :

- l'émergence de structures et d'institutions nouvelles en matière de prise de décision et d'évaluation des politiques de l'emploi, qui ont placé l'emploi au centre des politiques européenne et nationales et amélioré les synergies ainsi que la coordination entre les divers domaines politiques
- un engagement accru des différents acteurs dans le processus ; toutefois le souhait d'un plus large débat public émerge de la constatation que le processus est parfois confiné aux discussions au sein des ministères de l'Emploi
- une volonté démontrée des gouvernements et de tous les autres acteurs de contribuer à la stratégie pour l'emploi dans leur domaine de compétences ; avec toutefois des critiques d'une participation jugée trop faible des partenaires sociaux dans le processus et particulièrement pour ce qui est des lignes qui les concernent (pilier adaptabilité)
- une plus grande transparence en matière de fixation des objectifs, d'échange de meilleures pratiques et d'examen par les pairs, ce qui contribue à renforcer la confiance dans le cadre de la politique

---

<sup>6</sup>. Par exemple, le champ d'application de la ligne directrice relative à la promotion de l'emploi dans les services a été élargi de façon à inclure les services personnels, conformément aux conclusions du sommet de Lisbonne (LD 11).

<sup>7</sup>. Voir l'évaluation conjointe du Comité pour l'emploi et de la Commission (Commission européenne, 2000a : chapitre 5).

économique. Le Comité de l'emploi a créé en son sein un sous-groupe indicateurs.

Selon les évaluations encore partielles dont nous disposons concernant les effets de la SEE sur les politiques nationales, les changements ne semblent toutefois pas avoir été univoques. Certes, l'absence de données d'ensemble ne nous permet pas encore de faire des généralisations sur l'impact réel de la stratégie de l'emploi au plan national. Mais notre hypothèse est qu'elle a eu un impact inégal selon les domaines et selon les pays. La Commission et les États membres ont entamé un processus d'évaluation en 2001 qui fournira une base plus étendue pour une évaluation d'ensemble.

Les changements opérés dans les lignes directrices se situent dans les objectifs dits horizontaux et dans les lignes directrices elles-mêmes.

## **2.2. Lignes directrices : les objectifs horizontaux**

La principale nouveauté des lignes directrices pour l'emploi en 2001 porte sur l'introduction d'« objectifs horizontaux ». Outre la structure en quatre piliers qui a, selon la Commission, démontré sa valeur et ne doit dès lors pas être modifiée (en tout cas pas avant la fin du cycle quinquennal qui s'achèvera en 2002), les nouvelles priorités générales qui résultent de Lisbonne sont introduites en tant qu'objectifs horizontaux : le relèvement du taux d'emploi moyen de l'UE à 70 % d'ici 2010, une meilleure implication des partenaires sociaux, ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie <sup>(8)</sup>. Ce sont ces trois objectifs horizontaux que nous analyserons plus en détail ci-dessous. Le quatrième point est celui des indicateurs. Nous le traitons comme un objectif transversal tant la nécessité tant de fois réaffirmée, de disposer d'indicateurs pertinents est au centre de la dynamique en matière d'emploi.

---

<sup>8</sup>. Les deux autres objectifs sont de tenir de manière plus équilibrée les quatre axes de la stratégie pour l'emploi et d'améliorer les indicateurs.

### **2.2.1. Le relèvement du taux d'emploi**

L'objectif de relèvement du taux d'emploi, devenu l'axe principal de la stratégie européenne pour l'emploi, n'est pas sans ambiguïté. Une analyse superficielle laisserait supposer qu'augmenter le taux d'emploi est une autre façon de dire : diminuer le chômage. La Commission entretient la confusion en mettant en parallèle l'engagement de rétablir les conditions de plein emploi et l'objectif général de relever le taux d'emploi. Or, l'augmentation de l'emploi ne se traduit pas nécessairement par une baisse du chômage équivalente.

L'objectif proclamé à Lisbonne d'atteindre un taux d'emploi de 70 %<sup>(9)</sup> va, en effet, toucher principalement des classes d'âge spécifiques (particulièrement les jeunes, les plus de 50 ans ainsi que les femmes). Entre parenthèses, il faut se demander s'il n'y a pas une incompatibilité entre vouloir augmenter le taux d'emploi des jeunes de 16 à 24 ans et vouloir, en même temps, prolonger la scolarité ainsi qu'augmenter les qualifications (pour rappel, Lisbonne veut réduire de moitié d'ici à 2010 le nombre de jeunes n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivant pas leurs études ou leur formation).

Le relèvement du taux d'emploi peut consister soit à mettre au travail des chômeurs, soit à inciter des personnes en âge de travailler, mais qui sont actuellement hors du marché de l'emploi, à (ré) intégrer celui-ci pour occuper un emploi. Or, il faut souligner que, durant les périodes de fort accroissement du chômage, certains États membres ont, en accord avec les partenaires sociaux, favorisé les retraits volontaires du marché du travail (le système de prépensions et des allocations sociales majorées pour les chômeurs âgés). Ce type de politique était censé favoriser l'embauche des jeunes. Aujourd'hui, les choix effectués au niveau européen vont totalement à contresens de cette politique et visent prioritairement à accroître le nombre de personnes occupant un emploi, quitte à ce que ces personnes ne souhaitent pas, dans les conditions actuelles, retrouver un emploi. Sur le plan sémantique, ce

---

<sup>9</sup>. Bien que ce bilan social ne couvre que l'année 2000, on se doit de signaler les résultats du Conseil européen de Stockholm (mars 2001) en cette matière. Celui-ci a défini des objectifs intermédiaires pour 2005 et, surtout, l'objectif nouveau pour le plus de 55 ans d'atteindre un taux d'emploi de 50 % en 2010.

glissement s'est exprimé par le passage d'objectifs de « lutte contre le chômage » au début des années 90 à une stratégie « pour l'emploi ».

Quelles sont les raisons qui ont abouti à ce progressif changement de priorités ? Plus simplement : pourquoi ne pas se limiter à diminuer le chômage ? Une hypothèse ébauchée par quelques observateurs pourrait être que les choix effectués dans le cadre européen viseraient à faire passer nos sociétés de systèmes de redistribution de la richesse à des systèmes de redistribution de l'emploi. Comme le soulignent, à raison, les conclusions du sommet de Lisbonne, « l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale ». Il n'y a qu'un pas pour en déduire qu'il faut augmenter le taux d'emploi afin de parvenir à alléger les systèmes de protection sociale et leur financement, ce qui permettra aux entreprises et aux industries européennes d'être plus compétitives et, par ailleurs, à assurer l'avenir des pensions publiques<sup>(10)</sup>.

Autre motivation, plus clairement exprimée dans les grandes orientations de politique économique : « le faible taux d'emploi (...) entrave le potentiel de croissance de l'UE ». En d'autres termes, comme le note P. Feltesse, « des pénuries de certaines qualifications seront d'autant plus importantes que le chômage global se réduira. Ce (...) frein possible à la croissance motive les gouvernements à augmenter le taux d'activité » (Feltesse, 2000). Ces hypothèses permettent de formuler l'idée selon laquelle, sous couvert de taux d'emploi à 70 %, on assiste en réalité à un double phénomène : d'une part, un maintien en activité en moyenne plus tardif et se rapprochant progressivement de l'âge légal de la retraite pour les hommes (ce qui constitue un retour à la situation prévalant avant la crise des années 70 et suivantes) ; d'autre part, une augmentation sensible du nombre femmes ayant un emploi après 50 ans. On voit donc la différence qui peut séparer cet objectif de celui de la lutte contre le chômage en tant que tel.

---

<sup>10</sup>. Les hypothèses contenues dans le rapport du comité de politique économique confrontant pour les pensions une hypothèse prenant en compte Lisbonne et une autre ne le prenant pas en compte n'aboutit pas à des résultats sensiblement différents pour l'horizon 2050. Pour une critique de ce rapport voir Math, 2001.

On soulignera à ce propos qu'une plus grande attention a été portée à la lutte contre les aspects discriminatoires du marché du travail en vue de renforcer le lien avec l'intégration sociale (LD 8). Ceci doit être mis en parallèle avec l'adoption par la Communauté de deux directives (une verticale et une horizontale) sur la non-discrimination sur la base de l'article 13 du traité <sup>(11)</sup>.

### **2.2.2. Les partenaires sociaux**

Deuxième objectif horizontal des lignes directrices 2001 : le renforcement du rôle des partenaires sociaux. Ceux-ci sont invités par le Conseil européen de Santa Maria da Feira à jouer un rôle plus en vue dans la mise en œuvre et le suivi des lignes directrices qui relèvent de leur compétence. À plusieurs reprises, la Commission et le Comité pour l'emploi s'étaient plaints de ce qu'ils jugeaient être une participation minimaliste des partenaires sociaux pour les lignes directrices, en particulier pour celles qui les concernent au premier plan. Les rôles respectifs des partenaires sociaux et des États membres ont été mieux définis dans le pilier relatif à la capacité d'adaptation (LD 14-16). On peut lire :

*« Les États membres mettent en place un partenariat global avec les partenaires sociaux pour mettre en œuvre, contrôler et suivre la stratégie pour l'emploi. Les partenaires sociaux à tous les niveaux sont invités à intensifier leur action à l'appui du processus de Luxembourg. Dans les limites du cadre général et des objectifs définis par les présentes lignes directrices, les partenaires sociaux sont invités à créer, conformément à leurs traditions et pratiques nationales, leur propre processus de mise en œuvre des lignes directrices qui relèvent principalement de leur compétence, à identifier les questions sur lesquelles ils négocieront et à rendre compte régulièrement des progrès réalisés et de l'impact de leurs actions sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Les partenaires sociaux au niveau européen sont invités à définir leur propre contribution et à suivre de près, encourager et soutenir les efforts déployés à l'échelon national ».*

De façon générale, les partenaires sociaux seront impliqués dans les lignes directrices suivantes :

---

<sup>11</sup>. Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000, parue au Journal officiel du 2 décembre 2000, L303.

- 6 (développer le placement et prévenir et supprimer les goulets d'étranglement) ;
- 9 (lutter contre le travail non déclaré) ;
- 11 (l'action locale et régionale pour l'emploi) ;
- 13 et 14 (modernisation de l'organisation du travail) ;
- 15 (éducation et formation tout au long de la vie) ;
- 17 (discrimination entre hommes et femmes) ;
- 18 (concilier vie professionnelle et vie familiale).

L'UNICE s'est étonnée, et même inquiétée, de la critique de la Commission vis-à-vis de l'implication des partenaires sociaux. La CES, par contre, a estimé qu'il ne fallait pas la mettre elle-même et l'UNICE dans le même sac, ses avances et propositions ayant été repoussées par l'organisation patronale.

Pour l'instant, l'UNICE/UEAPME, le CEEP et la CES ont recueilli des initiatives des partenaires sociaux suite à leur déclaration commune pour le Sommet de Vienne (décembre 1998) concernant la stratégie européenne de l'emploi dans un document intitulé « Les facteurs de succès : un recueil des initiatives des partenaires sociaux pertinentes pour les lignes directrices pour l'emploi ». Ils souhaitent continuer à débattre de ces bonnes pratiques au sein de tables rondes nationales. Ceci semble peu ambitieux au regard des objectifs que leur assignent les nouvelles lignes directrices.

Notons toutefois qu'à propos de l'inclusion de la santé/sécurité dans la ligne directrice 15, l'UNICE suggère : « *Il peut être intéressant de recourir à la méthode de coordination ouverte pour contribuer à une meilleure application des législations en vigueur et d'inviter les États membres de se fixer des objectifs de réduction des accidents de travail et des maladies professionnelles* » (UNICE, 2000a).

### ***2.2.3. L'éducation et la formation tout au long de la vie***



Le troisième objectif horizontal porte sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. L'importance de cet objectif a été particulièrement soulignée par les conclusions de Lisbonne. Selon la définition des États membres et de la Commission, l'éducation et la formation tout au long de la vie englobent « toute activité d'apprentissage utile, formelle ou informelle, à caractère permanent visant à améliorer la connaissance, les aptitudes et la compétence ». Signe de cette importance : on retrouve un indicateur structurel consacré spécifiquement à la formation permanente mesurée par l'importance de *la participation des adultes à l'éducation et la formation* (sur les indicateurs structurels, voir Peña-Casas, 2001).

Les lignes directrices relatives à l'éducation et à la formation tout au long de la vie dans le pilier « employabilité » (LD 4-6) ont été regroupées pour mieux exprimer l'approche intégrée de l'apprentissage tout au long de la vie. Des objectifs communs actualisés en matière d'éducation (LD 4-5) et des exigences relatives à des objectifs nationaux plus nombreux ont été incorporés. Il faut souligner à cet égard que les ministres de l'Éducation sont eux aussi entrés de plain-pied dans l'utilisation de la méthode ouverte de coordination (Commission européenne, 2001a). Un des indicateurs structurels approuvés par le Conseil de Nice concerne *le nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque*. Il s'agit d'un indicateur de l'investissement dans les ressources humaines s'appuyant sur la nécessité, pour les jeunes quittant l'école, de disposer d'un bon niveau d'éducation de base pour renforcer leur employabilité et assurer leur intégration sociale.

Un autre indicateur est celui des dépenses publiques en matière d'éducation pour le rôle qu'elles peuvent jouer dans l'accroissement du capital humain (Commission européenne, 2000b).

#### **2.2.4. Les indicateurs structurels**

Le dernier aspect est celui des indicateurs. En effet, la Commission a noté que les États membres se pliaient plus aux objectifs communs quand ceux-ci étaient accompagnés d'indicateurs précis. Même si l'objectif proclamé n'est pas de réaliser des classements, l'existence

d'indicateurs et l'évaluation de facto de chaque État de sa place relative sont un moyen d'exercer le « stress de la convergence ».

Le Comité pour l'emploi a créé en son sein un sous-groupe dédié spécifiquement aux indicateurs. Les travaux de ce groupe ont donné lieu à deux rapports approuvés par le Comité de l'emploi au printemps <sup>(12)</sup>. La plupart des indicateurs présentés dans ces deux rapports ont été utilisés pour l'évaluation présentée dans le projet de « Rapport conjoint sur l'emploi 2000 » (Commission européenne, 2000a). Une grande partie des indicateurs élaborés pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi – en particulier, les principaux indicateurs de performances – a été intégrée dans la liste des indicateurs pour le rapport de synthèse annuel, présentée dans la communication de la Commission sur les indicateurs structurels (Commission européenne, 2000b) (voir aussi article sur la protection sociale).

Au sein même des lignes directrices, une série de nouveaux objectifs chiffrés font leur apparition. Ils touchent essentiellement la formation initiale (diminution de moitié du nombre de jeunes n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire), les connexions à Internet (tous les établissements d'éducation branchés à Internet d'ici 2001 et les maîtres formés d'ici 2002), l'amélioration de la formation continue (atteindre 10 % de la force de travail et, en ce qui concerne les partenaires sociaux, faire en sorte que d'ici 2003 tous les travailleurs puissent acquérir une culture de la société de l'information). Il est également question d'améliorer les structures d'accueil, en se fixant des objectifs nationaux. Enfin, la dimension genre devra être mesurée dans l'ensemble des lignes directrices. L'année prochaine de nouveaux indicateurs devraient être ajoutés notamment ceux liés à la qualité.

### **2.3. Les recommandations**

---

<sup>12</sup>. « Indicateurs de performances et de politique pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi 2000 » (EMCO/010/00/FR) et « Indicateurs structurels de performance pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi 2000 » (EMCO/016/00/FR).

Dans le cycle de la stratégie européenne pour l'emploi la possibilité d'émettre des recommandations (comme le Conseil Ecofin dans le cadre de grandes orientations de politique économique) est un élément essentiel de la crédibilité du processus. Pour la deuxième année consécutive, la Commission européenne a donc présenté ses recommandations aux États membres en matière d'emploi. Contrairement à l'année précédente, l'exercice s'est déroulé sans crispation ou tapage médiatique (voir Bilan social de l'Union européenne, 1999). Il faut dire que la Commission n'avait pas suivi les suggestions de 1999, notamment celle de réduire le nombre total de recommandations pour mieux les cibler. Au contraire, elle en a présenté plus (58 contre 52 en 1999), qui constituent pour l'essentiel le prolongement légèrement modifié de celles de 1999. Parmi les 18 nouvelles recommandations, trois sont adressées à l'Espagne, deux à la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, l'Italie et le Royaume-Uni (tableau en annexe).

Il sera nécessaire de suivre en détail cette question qui constitue l'une des clés pour la mise en œuvre effective de ligne directrice au plan national.

#### **2.4. Mesures d'incitation communautaire/Contributions des finances publiques à l'emploi/Rôle du Fonds social européen**

Le traité d'Amsterdam prévoit, dans son article 129, que le Conseil « *peut adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils, ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes* ».

C'est sur la base de cette disposition que, le 20 juillet 2000, la Commission a proposé au Conseil et au Parlement d'adopter des « mesures d'incitation communautaires dans le domaine de l'emploi » (MIE) (Commission européenne, 2000c). L'adoption de telles MIE est censée constituer un outil opérationnel destiné à soutenir la stratégie européenne pour l'emploi ; elle s'inscrit dans le prolongement des objectifs de Lisbonne. L'une des spécificités des MIE en regard de la

stratégie pour l'emploi est qu'il s'agit de mesures ayant un impact financier sur le budget de l'Union européenne. La Commission propose de leur octroyer un budget total de 55 millions d'euros pour la période quinquennale 2001-2005 (15 millions en 2001, puis 10 millions pour chaque année consécutive restante). On peut sans doute s'étonner de ce que cette proposition n'a pas été alignée sur le cycle quinquennal de la SEE. Le lancement des mesures d'incitation est proposé deux ans avant l'évaluation finale du processus de Luxembourg, et prévoit des actions qui vont au-delà de cette première période. Mais sans doute ce choix est-il davantage lié au fait qu'il fallait d'abord roder le processus de Luxembourg avant de proposer des initiatives ayant des implications financières, et que les MIE devraient permettre précisément de financer des activités d'évaluation.

La Commission veut inscrire ces MIE dans la perspective d'analyses et d'évaluations des grandes tendances de l'emploi. Elle propose que soient financées des activités visant le suivi de la stratégie européenne de l'emploi dans les États membres, l'évaluation des plans d'action nationaux, l'échange d'expériences en ce qui concerne les piliers et les lignes directrices, ainsi que des travaux techniques et scientifiques liés à la mise au point d'indicateurs communs, etc. Par ailleurs, l'accent sera également mis sur la prospective et la recherche expérimentale (projets pilotes et projets de démonstration). On notera que dans une communication adoptée le 16 janvier 2001, la Commission propose que les nouveaux programmes du Fonds social européen (2000-2006) consacrent quelque 60 milliards d'euros à l'investissement dans les ressources humaines, à la modernisation et à la réforme des marchés du travail, au titre du soutien du FSE à la stratégie européenne pour l'emploi.

Le Conseil de Lisbonne a demandé à la Commission européenne de préparer un document sur « La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi, ce qui fut fait le 21 décembre 2000 (Commission européenne, 2000d). Pour rappel ce débat avait commencé à surgir à la fin des années 90, en période de convergence des finances publiques, sur l'utilité des investissements publics, notamment en ce qui concerne la croissance et la création d'emplois. Ce

document se situe dans la lignée des précédents. On n'y retrouve, en définitive, que les ingrédients habituels des grandes orientations de politique économique : le « défi » du maintien d'une discipline budgétaire rigoureuse au sein de l'union économique et monétaire, la nécessité de rendre les emplois faiblement rémunérés financièrement plus avantageux que les prestations sociales, et la nécessité d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Enfin, si la Commission rappelle l'importance à accorder aux investissements publics dans le domaine de la connaissance (éducation et formation), c'est pour souligner que ces efforts d'investissements doivent s'effectuer par le biais d'une restructuration des dépenses publiques et non par leur augmentation globale (sur cette communication voir aussi l'article sur la protection sociale). Ce qui éclaire d'un jour nouveau les conclusions de Lisbonne : s'il faut que l'Europe et ses États membres deviennent *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*, ce sera apparemment au prix de la réduction du périmètre et du poids de l'État.

Ces différents documents révèlent en tout cas l'importance prise par les objectifs de Lisbonne non seulement dans la stratégie européenne pour l'emploi proprement dite, mais également dans la mission du fonds social européen et, plus généralement, dans les orientations de politique économique.

## Conclusion

D'un point de vue général, l'année 2000 aura été une année importante dans la définition d'un contenu pour la stratégie européenne pour l'emploi.

Néanmoins, le changement fondamental opéré aura concerné les objectifs de l'approche commune européenne de la politique de l'emploi. On est en effet passé d'objectifs essentiellement sociaux (lutte contre le chômage), longtemps restés dépourvus de méthode et d'ambition opérationnelles, à des objectifs économiques et financiers. Comme on l'a vu plus haut, la « lutte pour le taux d'emploi » est désormais étroitement liée à la question du financement des systèmes de sécurité sociale (défi démographique), à la stabilité des finances

publiques, à l'augmentation du potentiel de croissance économique de l'Union européenne (main-d'œuvre qualifiée et émergence de la question de l'immigration économique). Étonnamment, ce ne sont plus les faibles taux de chômage d'outre-Atlantique qui servent de référence – comme c'était encore le cas il y a cinq ou six ans –, mais les hautes performances en termes de taux d'emploi.

Ce changement fondamental appelle plusieurs commentaires en guise de conclusions.

- Tout d'abord, l'on semble oublier qu'en dépit d'un nombre important d'emplois créés (2,5 millions d'emplois en 2000), le chômage continue de demeurer à un niveau socialement inacceptable – entre 8 % et 9 % en moyennes mensuelles européennes en l'an 2000, ce qui correspond encore à quelque 14 millions de travailleurs sans emploi. Le fait que quatre années de reprise économique et une croissance robuste (en moyenne de 3,5 % en 2000) n'aient pu faire mieux doit être souligné, au moment où l'on veut augmenter le taux d'emploi et où l'on affirme l'ambition de créer les conditions du plein emploi. Faute d'une approche plus volontariste, un fléchissement de la croissance économique mondiale et européenne annulerait bien vite les maigres résultats obtenus dans la lutte contre le chômage. La question de la croissance amène dès lors à s'interroger sur certains choix macroéconomiques et, en particulier, sur la stratégie de la Banque centrale européenne et sa volonté de soutenir une telle croissance. Son analyse du chômage structurel qui, faute de réformes radicales, pourrait selon elle contribuer à relancer l'inflation, nous force à nous interroger sur la stratégie de cet acteur. Il s'agit là de la principale faiblesse de la stratégie européenne pour l'emploi : sa déconnexion avec les politiques macroéconomiques.
- Un autre aspect est celui de la qualité de l'emploi. S'il est vrai que cette question est revenue au premier plan de l'actualité sociale européenne et que le vocable « qualité » remplace celui de « flexibilité » ou de « dérégulation » encore en vogue il n'y a pas si longtemps, force est de constater que les moyens d'atteindre cette qualité de l'emploi manquent. Le dialogue social communautaire bloque sur la question du travail intérimaire en raison de l'attitude minimaliste du patronat européen sur ce dossier. Après avoir engrangé trois accords-cadres successifs, le dialogue social paraît aujourd'hui en panne (cf. échec sur le projet

d'accord relatif à l'information-consultation des travailleurs sur le plan national, quasi échec constaté début 2001 par la CES sur le travail intérimaire, divergences de fond sur le télétravail). Le calendrier des négociations demeure particulièrement maigre, en dépit des appels répétés de la CES, et ni la Commission ni les États membres s'empressent de l'enrichir. Paradoxalement, c'est la voie législative qui aura fait le plus de progrès cette année, avec l'adoption de la directive anti-discrimination et le volet « participation des travailleurs » dans la société européenne. Cet important contraste n'interroge-t-il pas de manière de plus en plus évidente l'encadrement du dialogue social européen, et ne relativise-t-il pas les quelques succès engrangés par la stratégie pour l'emploi ? La voie qui sera désormais privilégiée sera celle de la définition d'« indicateurs ». Il s'agit là d'une tâche particulièrement difficile qui nécessite d'avoir une définition plus opérationnelle de ce que l'on entend par qualité. Ici aussi, 2001 sera une année cruciale.

- En ce qui concerne les lignes directrices proprement dites, nous avons montré qu'elles avaient fait l'objet d'une évolution parfois assez sensible. Au risque de nous répéter, 2001 sera l'année d'analyse et de réflexion en profondeur pour la suite du processus de Luxembourg qui sera adapté en 2002.

Au-delà des appréciations subjectives – positives ou plus critiques – vis-à-vis de la stratégie européenne pour l'emploi, force est de constater que celle-ci est en constante évolution et redéfinition, ce qui laisse aux acteurs des marges importantes pour l'influencer dans sa conception même.

Annexe : Comparaison des recommandations 1999 et 2000 du Conseil

	Nombre de recommandations du Conseil					
	Adoptées en 1999	Proposées en 2000	Maintenues en 2000	Modifiées en 2000	Supprimées en 2000	Adoptées pour la 1 <sup>ère</sup> fois en 2000
<b>Belgique</b>	4	5	0	3	1	2
<b>Danemark</b>	2	3	0	2 (une recommandation de 1999 a été scindée en deux)	0	0
<b>Allemagne</b>	5	5	1	2	2	2
<b>Grèce</b>	6	6	1	5 (deux fusionnées en une)	0	1
<b>Espagne</b>	4	5	0	3 (fusionnées en deux recommandations)	1	3
<b>France</b>	4	5	0	3	1	2
<b>Irlande</b>	3	2	0	2	1	0
<b>Italie</b>	5	5	0	4 (deux fusionnées en une)	1	2
<b>Luxembourg</b>	2	3	0	2 (fusionnées dans une seule recommandation)	0	2
<b>Pays-Bas</b>	2	2	0	2	0	0
<b>Autriche</b>	3	3	0	3	0	0
<b>Portugal</b>	3	4	0	3	0	1
<b>Finlande</b>	3	3	0	3	0	0
<b>Suède</b>	2	3	0	2	0	1
<b>Royaume-Uni</b>	4	4	0	3 (deux recommandations de 1999 ont été fusionnées)	1	2
<b>Total</b>	52	58	2	42	8	18





## **Le nouvel Agenda social européen 2001-2006**

### **Introduction**

Dans la dynamique de la création d'une dimension sociale à l'intégration européenne, la présentation d'un programme ou d'un agenda de travail pluriannuel a toujours constitué un moment important. Ce type de document délimite, en effet, les frontières de l'action communautaire (qu'est-ce que le « social européen »?), et en détermine les axes prioritaires. Enfin, bien souvent, il présente une méthode pour mettre en œuvre les ambitions. À titre d'exemple, on pouvait lire dans la publication de la Commission de 1973 que « *de l'avis de la Commission, le rôle des mesures communautaires consiste à faciliter l'établissement de normes sociales minimales qui puissent régulièrement recevoir des améliorations. Il en résulte que la politique sociale de la Communauté devrait être appréciée pour sa valeur propre et non pas simplement être considérée comme un moyen destiné à compenser les répercussions sociales défavorables du progrès économique* » (p.12). Depuis le premier programme social de 1974 adopté par le Conseil, la Communauté européenne a régulièrement utilisé une programmation sociale pluriannuelle afin d'articuler dans la durée son action dans ce domaine sensible et controversé (sur ce point, voir Vandamme, 1984, Riflet, 1984).

Cette programmation sociale reflète une double tension : d'une part, l'avancement de l'intégration économique (marché commun, marché unique, union monétaire) et, de l'autre, la volonté de créer une dimension sociale en soi. Elle s'est construite en tenant compte des succès et des échecs des périodes précédentes et est largement marquée par cette dimension historique. On y retrouve également, de programme en programme, des propositions qui n'ont pas été acceptées durant la période précédente (c'était le cas, par exemple, de la directive sur l'information/consultation au plan national, ou celle sur les aspects sociaux de la société européenne). En d'autres termes, les programmes

sociaux visent à compléter la dimension économique, qui est au cœur de l'intégration politique, mais aussi à développer une dimension sociale autonome dont la définition même a évolué au fil du temps. Cette action a également souvent été menée « à la limite » des compétences formelles communautaires (Pakaslahti, 1999) reflétant un certain volontarisme politique de la part de la Commission et des États membres.

À la tension entre une dimension sociale comme complément de la dimension économique et une dimension sociale en soi se greffe une autre tension relative au niveau pertinent auquel l'action doit être menée. S'il existe des différences idéologiques quant à la nature des politiques appropriées, il en y a autant, sinon plus, sur le niveau pertinent auquel ces politiques doivent être entreprises et mises en œuvre. Les débats autour de la subsidiarité ont souvent concerné au premier chef la politique sociale en général, ou certaines politiques sociales en particulier. Par exemple, la lutte contre la pauvreté est restée l'exemple type de politiques qui devaient, pour des raisons de proximité et/ou de choix historiques, culturels ou politiques particuliers, demeurer au niveau national, voire régional. À l'inverse, pour les tenants d'une dimension sociale forte, celle-ci fait pleinement partie de la légitimité européenne à acquérir ou à consolider.

## **Le nouvel Agenda social : de Lisbonne à Nice**

### **Le contexte**

L'adoption du nouvel Agenda social se situe dans un contexte économique où les déficits budgétaires nationaux se sont transformés en surplus dans une petite moitié des États membres et sont sous contrôle pour les autres. Le chômage amorce une décrue et l'on parle à nouveau de plein emploi voire, dans quelques secteurs, de pénurie de main-d'œuvre. L'objectif d'atteindre un taux d'emploi de 70 % d'ici 2010 a été proclamé.

Au plan institutionnel, le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) avait indiqué que le Conseil poursuivra « *ses réflexions sur la future orientation de la politique sociale, sur la base d'une communication de la Commission, afin d'arriver en décembre, au Conseil européen de Nice, à un accord sur un agenda social intégrant les initiatives des différents partenaires concernés* ».

L'idée centrale était de disposer d'un document plus ambitieux que les précédents (voir partie 2 du rapport pour une analyse détaillée du précédent programme social). Son approbation par la Commission et le Conseil Affaires sociales devait se voir conférer une dimension symbolique supplémentaire par son adoption par les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen. Or, la séquence des événements a été radicalement différente de celle imaginée à Lisbonne.

La Commission a présenté, le 28 juin, sa proposition d'Agenda social (Commission européenne, 2000e). Cette proposition a, dans l'ensemble, été bien accueillie lors de sa présentation au Conseil Emploi et Affaires sociales de juillet 2000. Celui-ci se situait résolument dans la perspective de l'après-Lisbonne et de la méthode ouverte de coordination (voir article précédent).

Début octobre, conformément à ses déclarations sur les objectifs de la présidence, la France a présenté, suite à de multiples consultations, un court texte qu'elle considérait comme pouvant servir de base pour l'Agenda social du Conseil. Objet de multiples critiques, ce texte a été profondément amendé et finalement adopté par le Conseil Affaires sociales de novembre <sup>(1)</sup>. Outre le ton plus offensif et militant que la proposition de la Commission, la tension principale concernait les propositions législatives et, en particulier, la proposition de directive sur les licenciements individuels.

C'est ainsi qu'une double tension a surgi. D'une part, entre la Commission européenne et la présidence française. Cette tension s'est focalisée autour de la question du contrôle du processus ou, autrement dit, de la détermination du responsable de la présentation de l'Agenda social. D'autre part, entre les tenants d'une voie législative revisitée et ceux de la méthode ouverte de coordination. Celle-ci se lit dans le rappel apparemment nécessaire des responsabilités respectives de la Commission, du Conseil et des États membres dans le cas de la législation et de la méthode ouverte. Plus de quarante années après la création de la Communauté de tels rappels sont, bien évidemment,

---

<sup>1</sup>. Contribution du Conseil (Emploi et Politique sociale) au Conseil européen de Nice en vue de l'adoption d'un Agenda social.

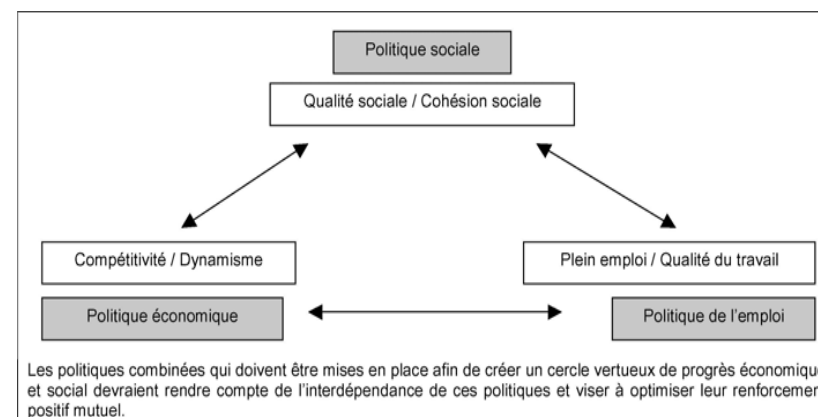
significatifs. Nous ne nous attacherons pas aux péripéties de cette confrontation mais bien aux débats fondamentaux que cette tension a soulevés. Une illustration rapide des différences est fournie par le constat que l'UNICE a soutenu l'approche défendue par la Commission alors que la CES était plus critique vis-à-vis de celle-ci et se trouvait en phase avec les propositions initiales françaises.

Reprenons maintenant le fil des événements en nous attachant d'abord aux propositions de la Commission, pour ensuite détailler celles adoptées par le Conseil européen de Nice. Pour la plupart, les propositions initiales de la Commission et celles du Conseil sont, comme nous le verrons, très compatibles. La version définitive adoptée par le Conseil européen se rapproche en effet fort du texte de la Commission. S'ils peuvent être considérés comme complémentaires, les événements ont aussi montré qu'il n'y avait pas un appui unanime pour se lancer tête baissée dans la MOC, ni de majorités susceptibles de revenir vers une version plus classique d'un programme social essentiellement législatif comme l'était celui de 1989.

Si la question de l'emploi structurait le précédent Agenda (1998-2000), le terme de qualité (de l'emploi) est cette fois omniprésent dans le texte de la Commission, sous-tendant l'idée que n'importe quel emploi n'est pas nécessairement – et de manière absolue – un progrès, ce qui constituait la vulgate européenne auparavant. Il faut également tenir compte de la qualité de celui-ci. Abondant dans ce sens, une enquête de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail constate une dégradation relative des conditions de travail. Cette priorité à la question de la qualité se retrouve dans le titre même de trois des cinq grands chapitres qui structurent l'Agenda social de la Commission et sa table des matières telle que décrite ci-dessous :

- I. Plein emploi et qualité du travail ;
- II. Qualité de la politique sociale ;
- III. Promouvoir la qualité des relations industrielles ;
- IV. Préparer l'élargissement ;
- V. Promouvoir la coopération internationale.

Outre l'extension de la méthode ouverte de coordination et l'introduction de la notion de qualité, il faut souligner que l'idée que la politique sociale doit être considérée en tant que facteur productif trouve également un écho important. La thématique n'est pas totalement neuve. Elle se trouvait déjà dans le Livre blanc de la Commission sur la politique sociale de 1994. La présidence néerlandaise (second semestre 1997) avait renforcé cette approche en organisant une conférence de haut niveau intitulée « Politique sociale et performances économiques », thème que l'on retrouve également lors d'un séminaire de la présidence portugaise. Durant 2001, ce thème sera décliné par les présidences suédoise et belge (pour des fondements plus académiques, voir Beck *et al.*, 1997). Mais si la question de l'emploi demeure l'entrée principale, elle se trouve accompagnée par la politique sociale (y compris la protection sociale) et la politique économique qui forment, chacun, les côtés du triangle mis en exergue par la commissaire européenne en charge du dossier social, Mme Diamantopoulou, dont nous reproduisons le schéma ci-après.



Dans la procédure de discussion de l'Agenda de la Commission, le Parlement européen a joué un rôle particulièrement dynamique. Il a tenu, en octobre, une importante réunion en collaboration avec la Commission visant à approfondir le débat autour des propositions communautaires (plus de 250 participants et experts y ont assisté). Il

s'agissait également de déterminer une série de priorités et de propositions nouvelles. Dans les discussions menant à l'Agenda du Conseil, deux thématiques ont particulièrement été sensibles : la place de la MOC et celle de la législation.

### **Quelle place pour la méthode ouverte de coordination et la législation ?**

La France avait fait connaître, dans sa réflexion préalable sur l'Agenda social, son intérêt pour essayer de clarifier quelle méthode devait être utilisée (législation, coordination, coopération, redistribution) pour les différentes actions ou objectifs. Elle reprenait là une idée émise au début des années 90 par la Commission qui, dans le cadre du débat sur la subsidiarité, indiquait qu'il fallait s'interroger pour chaque thème sur la fonction – harmonisation, coordination, convergence, coopération – la plus appropriée, compte tenu des besoins identifiés et de la valeur ajoutée communautaire. En d'autres mots, en fonction du problème identifié, on choisit l'instrument qui semble le plus adapté.

Ce souci est aujourd'hui partagé par d'autres États membres ainsi que par la Confédération européenne des syndicats. La crainte commune est que la méthode ouverte de coordination supplante la méthode législative classique ou, pire, ne s'y substitue complètement. Tout en soulignant son appréciation positive de la méthode ouverte de coordination, le Parlement européen avait également rappelé que *« l'instrument législatif communautaire peut être utilisé dans les domaines de compétence de l'Union dans la mesure où il vise à établir des normes sociales minimales au niveau communautaire, et qu'il assure à la fois l'influence démocratique parlementaire et de contrôle juridictionnel sur les décisions de l'Union ; (il) engage donc la Commission à évaluer le cadre législatif actuellement en vigueur et à concrétiser les instruments choisis pour réaliser l'agenda social »* (Van Lancker, date : point 9). Après de longs débats, il a finalement été indiqué dans le texte adopté à Nice que *« le programme social doit recourir sans exclusive à toute la gamme des instruments communautaires : la méthode ouverte de coordination, la législation, le dialogue social, les fonds structurels, les programmes d'appui, l'approche intégrée des politiques, l'analyse et la recherche »*. En toute fin de négociation, il a été en outre ajouté un paragraphe sur *« la nécessité de prendre pleinement en compte le principe de subsidiarité »*.

Le débat sur la législation est interrelié avec le débat précédent. La principale question que posait le texte de la Présidence française concernait la détermination de la place à donner à la législation. Outre la priorité accordée à la méthode ouverte de coordination, comme indiqué plus haut, il n'a guère été inclus de propositions législatives qui ne se trouvaient pas déjà dans l'agenda de la Commission. Un des thèmes qui avaient posé problème était celui des licenciements individuels. Cette proposition constituait le principal point d'achoppement pour les délégations défavorables à la législation européenne. La formulation vague d'une possible action législative en matière de licenciement individuel (« *organiser un échange de vue sur les licenciements individuels, en tenant compte des prestations de sécurité sociale et des caractéristiques nationales du marché du travail* ») indique le recul sur ce point. Il est instructif de noter à ce propos que personne ne semble avoir pensé utiliser l'argument de l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux, lequel traite de la « protection contre les licenciements injustifiés ».

De manière générale, on assiste à un épuisement des propositions de nature législative. Peu à peu, les anciennes propositions ont été adoptées (y compris par le biais du dialogue social) et peu de nouvelles idées émergent. La plupart des propositions portent sur la révision d'anciennes directives (par exemple, le comité d'entreprise européen).

La Confédération européenne des syndicats avait identifié dans ses revendications un certain nombre de propositions de nature législative, mais celles-ci n'ont guère été entendues. Parmi celles-ci, épinglons : une proposition législative pour garantir la non-discrimination des travailleurs exerçant leurs droits syndicaux, une proposition législative pour garantir l'intégration de considérations relatives à l'emploi dans les décisions de l'UE sur les fusions, un instrument contraignant sur le harcèlement sexuel, une proposition législative sur l'établissement d'un droit au revenu minimum, à propos de la retraite progressive, relative aux régimes complémentaires de protections sociales. Elle demande également la révision de huit directives existantes. Par contre, l'UNICE estime que « *le nouvel agenda de la politique sociale comporte encore d'obsolètes et inutiles propositions législatives ou révisions de textes existants, telle la directive sur les comités d'entreprises. L'UNICE appelle les États membres de l'UE à mettre le*



*cap sur l'approche moderne de la coordination ouverte, dans l'esprit des réformes structurelles qui a marqué Lisbonne ».*

Au-delà des débats apparemment innocents sur la méthode, se cachent de profondes divergences de vue sur le modèle social à promouvoir. L'échec des négociations entre partenaires sociaux européens sur le travail temporaire, en 2001, en est l'illustration la plus récente.

### **Les axes forts pour le futur**

L'Agenda adopté par le Conseil européen se compose de deux parties. La première dresse le constat et la seconde détermine en six grands chapitres les priorités. Celles-ci sont resserrées et il n'est indiqué que les initiatives nouvelles.

1. Pour des emplois plus nombreux et meilleurs.
2. Anticiper et tirer parti de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité.
3. S'engager résolument dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les discriminations pour favoriser l'intégration sociale.
4. Moderniser les systèmes de protection sociale.
5. Promouvoir l'égalité hommes/femmes.
6. Renforcer le volet élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.

Nous indiquerons les principales priorités pour le futur en suivant principalement les lignes de cet Agenda du Conseil. Une des manières d'y voir plus clair dans les achèvements et les manques est de disposer d'un tableau de bord. Cette idée, proposée par les Français et qui se trouvait déjà dans le document du Parlement européen, a été accueillie favorablement. Le Conseil de Nice a souhaité un examen annuel lors du Conseil européen de printemps de la mise en œuvre de l'agenda « sur base de rapports de la Commission et du Conseil et d'un tableau de bord régulièrement mis à jour ». Toutefois, le premier essai de la Commission n'est guère probant. Elle reconnaît elle-même que ce format ne préjuge pas des futurs tableaux de bord (Commission européenne, 2001b).

- **Axe 1 : Pour des emplois plus nombreux et meilleurs**

Sans surprise, une bonne partie des propositions constitue le prolongement de la stratégie de l'emploi tout en y adjoignant une partie qualité. La question de la qualité de l'emploi a progressé dans sa définition même. Ainsi une communication de la Commission portera en 2001 sur l'apport de la politique de l'emploi à la qualité de l'emploi sous ses différents aspects (notamment conditions de travail, santé et sécurité, rémunération, égalité entre les sexes, équilibre flexibilité/sécurité, relations sociales). Sur cette base, le Comité de l'emploi présentera un rapport à la fin de 2001 sur la question, de manière à pouvoir définir des indicateurs permettant d'en assurer le suivi. Une partie conséquente est consacrée à la mobilité. En effet, les différentiels de chômage et les craintes de pénurie de main-d'œuvre relancent le débat sur la faible mobilité interétatique et sur les moyens d'y remédier.

Deux aspects méritent d'être soulignés : d'une part, la volonté d'engager sur la durée une réflexion sur les liens entre flux migratoires et emploi. Le tabou qui planait sur l'immigration est clairement levé (voir aussi les communications de la Commission sur ce thème). Et, d'autre part, les liens politiques entre politique de concurrence et emploi. On notera la formulation prudentissime sur cette question. On invite « *la Commission à poursuivre son examen, dans le respect des compétences qui lui sont conférées par le traité en la matière, de la relation entre la politique sociale et la politique de la concurrence, tout en maintenant les contacts appropriés avec les États membres et les partenaires sociaux* ».

- **Axe 2 : Un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité**

C'est dans ce chapitre qu'il y a eu le plus de tensions entre États membres car c'est celui où les possibilités de directives sont les plus nombreuses. Notons, tout d'abord, le rappel à la révision de la directive « comité d'entreprise ». Second thème d'importance, la santé/sécurité. Ce domaine, après un fort développement législatif fin des années 80 et début des années 90, a connu un réel ralentissement. L'Agenda, outre la codification des normes existantes, développe trois axes importants : la prise en compte des risques nouveaux, comme le stress au travail, par des initiatives normatives et des échanges de bonnes pratiques ; l'amélioration

de l'application de la législation dans les PME ; et, dès 2001, un renforcement de la collaboration entre les services d'inspection du travail.

Du point de vue des mutations de l'environnement du travail, on notera que, suite à l'avis commun des partenaires sociaux en novembre 2000, l'Observatoire européen du changement (intitulé auparavant des mutations industrielles) se retrouve dans l'agenda. L'objectif opérationnel est que celui-ci soit en place pour fin 2001 auprès de la Fondation européenne de Dublin. Trois anciennes directives seront examinées pour une éventuelle adaptation : la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité, les licenciements collectifs et la protection de la relation de travail en cas de changement d'employeur. Les partenaires sociaux se voient, pour leur part, notamment invités à examiner la question relative à la protection des données.

Notons également des initiatives en matière de labels sociaux et de responsabilité sociale des entreprises pour lequel une communication est prévue. Une conférence sur ce thème devait se tenir durant le second semestre de 2001 sous présidence belge.

**On soulignera que les aspects macroéconomiques sont abordés.**

Une des faiblesses de la politique de l'emploi, et du social en général, est sa faible intégration aux enjeux macroéconomiques. Le dialogue macroéconomique instauré suite au Conseil européen de Cologne (liens entre la Banque centrale européenne, les partenaires sociaux et le Conseil Ecofin et Affaires sociales ainsi que la Commission) ne fonctionne pas très bien. Les discussions sont trop formelles, les ministres des Finances peu présents. Or, une série d'études académiques montrent les liens importants entre politique monétaire et institutions du travail pour ce qui concerne le niveau d'inflation, de croissance et de création d'emplois. On trouve maintenant dans l'Agenda social une référence claire au processus de Cologne et à la nécessité d'établir une meilleure transparence de la formation salariale entre institutions communautaires et partenaires sociaux. C'est important, pour autant que l'on mette en œuvre de manière effective ce souhait des chefs d'État ou de gouvernement. On notera que le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats a adopté en décembre 2000 une résolution sur ce thème.

- **Axes 3 et 4 : Pauvreté, exclusion et protection sociale : de nouvelles perspectives (voir aussi article suivant)**

Élément significatif de l'avancée rapide de ce dossier : la pauvreté et l'exclusion sociale se situent en troisième position dans les grands thèmes à traiter. Certains points ont bénéficié notamment – concernant la protection sociale et la stratégie concertée en matière de protection sociale (voir article sur le sujet) – de ce qu'un consensus avait été consolidé entre le moment de la présentation de l'Agenda de la Commission en juin et celui adopté en novembre par le Conseil. Il s'agit d'un petit pas symbolique mais il peut utilement compléter la volonté d'augmenter le taux d'emploi. En d'autres termes, il s'agit d'éviter au plan européen de favoriser le développement de travailleurs pauvres comme dans le monde anglo-saxon. La question d'une directive sur les garanties de ressources n'est pas exclue mais se retrouve sous une formulation très prudente. Suite aux premiers plans nationaux contre l'exclusion (juin 2001), on doit assurer « *le suivi de la recommandation de 1992 relative aux garanties minimales de ressources devant être assurées par les systèmes de protection sociale et examiner les initiatives possibles pour accompagner les progrès en la matière* ».

En matière de priorités pour la protection sociale, l'échéancier devient plus clair. Le programme des trois prochaines années se lit comme suit : pour 2001, « garantir à l'avenir des pensions sûres et viables », pour 2002 « rendre le travail plus avantageux et favoriser un revenu sûr », pour 2003 « garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé ». Ainsi tout le monde est prévenu du calendrier et des enjeux qu'il peut entraîner. Le traitement de la question sensible des pensions sera très indicatif des potentialités et des risques. C'est d'ailleurs prudemment que l'on parle pour ce thème de coopérations approfondies et non de coordination. Rappelons que le traité de Nice prévoit maintenant que les dispositions arrêtées en matière sociale (art. 137) « *ne peuvent porter atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier* ». Ceci indique bien la méfiance des États membres par rapport à tous « débordements » européens, y compris d'éventuels empiètements de la Cour de Justice.

- **Axe 5 : Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes**

Parmi les nouvelles initiatives, on notera la proposition de la mise en place d'un Institut du genre et d'un réseau d'experts, ainsi que l'adoption d'une directive fondée sur l'article 13 (non discrimination) pour promouvoir l'égalité de traitement dans des domaines autres que l'emploi et l'activité professionnelle. Enfin, les États membres devraient se fixer des objectifs pour développer l'accès des femmes au pouvoir de décision, que ce soit dans la sphère publique ou économique et sociale.

- **Axe 6 : Renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures**

Dans ce domaine, peu de choses avaient été entreprises. C'est ainsi que l'on note avec satisfaction le ton plus offensif du chapitre concernant l'élargissement et ses enjeux sociaux, qui vise à « *faciliter l'appropriation par les pays candidats de la stratégie européenne pour l'emploi, de la mise en œuvre des objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la coopération renforcée en matière de protection sociale* ». L'impact en termes de politique suivie par les pays candidats et de création d'institutions est potentiellement très important, notamment pour favoriser une approche intégrant les partenaires sociaux. C'est aussi un chantier à développer en priorité (Clotuche, 2001) car son relatif abandon jusqu'à aujourd'hui n'a fait que renforcer l'influence de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que de tous ceux qui vantent le système américain, voire chilien (voir l'article de de la Porte dans ce numéro).

#### **Autres aspects : Avenir du dialogue social**

L'agenda de la Commission avait prévu une série d'initiatives sur les relations industrielles et les différentes formes de dialogue social ceux-ci ne se retrouvent pas comme tels dans l'agenda de Nice mais leur mise en œuvre dépend uniquement de la Commission c'est pourquoi nous les rappelons ici. Le point le plus important est celui qui concerne la « *révision avec les partenaires sociaux le fonctionnement des structures du dialogue social (tant au niveau interprofessionnel que sectoriel) et, au besoin, proposer des adaptations* ». En outre un comité sur l'avenir des relations industrielles sera créé (présidé par Mme Rodrigues). Les partenaires sociaux seront consultés au niveau européen

en vue d'identifier les domaines d'intérêt commun, y compris ceux présentant les meilleures possibilités de négociations collectives, ainsi que sur la nécessité d'instaurer au niveau européen des mécanismes volontaires de médiation, d'arbitrage et de conciliation pour résoudre les conflits. Rappelons que le Parlement européen avait demandé la mise en œuvre au niveau européen du droit d'action collective, notamment du droit de grève.

## **Conclusion**

Le nouvel Agenda social est assez différent des précédents programmes d'action. Il définit, notamment, une nouvelle méthode de travail – la méthode ouverte de coordination. Les débats et enjeux futurs toucheront des questions au cœur de la régulation sociale dans des matières considérées comme essentielles des identités des États providence nationaux. Les thèmes qui, au nom de la subsidiarité, étaient traités de manière marginale (comme la protection sociale), rebondissent au plan européen avec la nouvelle méthode ouverte de coordination, et se retrouvent au centre de discours et de pratiques, certes plus souples qu'en matière d'emploi, mais toutefois porteuses d'une dynamique nouvelle pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La subsidiarité, qui nécessite la définition de frontières entre les domaines qui sont traités à chaque niveau <sup>(2)</sup>, se trouve réinterprétée comme la nécessité de trouver une coordination souple entre différents niveaux. Ceci se produit alors même que l'idée de convergence est mise de côté – du moins publiquement – comme objectif politique à atteindre.

La véritable nouveauté de l'actuel programme d'action est bien la théorisation, sous le nom de méthode ouverte de coordination, des pratiques qui avaient été menées dans le cadre de la politique d'emploi. À ce jour, personne ne peut évaluer si cette approche apporte une

---

2. Pour rappel, la définition en est : « La Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

solution effective aux enjeux sociaux. Elle fait suite à une longue série d'essais et d'erreurs, partant de l'idée d'amélioration progressive par paliers successifs (programme de 1974), à celle de plancher commun face aux dérégulations (programme de 1989), et celle de convergence progressive (recommandations en matière de sécurité sociale de 1992). La tentative d'avoir un processus de convergence au niveau européen avait échoué en raison de l'absence d'une claire vision de la manière de la mettre en œuvre. Si cela semble en partie résolu par la méthode ouverte de coordination, il faut souligner que c'est en partie au détriment de l'idée de convergence car cet objectif n'est plus proclamé comme prioritaire. En 25 ans, l'Europe a dès lors changé quatre fois de méthode de travail dans le domaine social, mais sans pour autant atteindre un consensus sur l'objectif poursuivi.

Ceci s'est accompagné d'une redéfinition du social, qui est passé de la recherche d'un modèle propre à une approche comme facteur productif. Il ne s'agit plus, comme à l'origine, d'avoir une autonomie du social par rapport à l'économie mais de (dé)montrer la complémentarité du social et de l'économie. Le changement d'approche est assez radical. Auparavant, on évaluait les systèmes de Welfare State dans les possibilités qu'ils offraient de **decommodification** (« démarchandisation ») ; maintenant l'objectif premier est de maximiser la « marchandisation », c'est-à-dire l'employabilité des personnes pour entrer et demeurer sur le marché du travail.

Enfin, le rôle du niveau communautaire est désormais d'avantage celui d'une agence, voire d'un secrétariat, que celui de moteur propre de la dimension sociale européenne <sup>(3)</sup>.

Si les quinze sont d'accord aujourd'hui pour faire du social au plan européen, cela doit peu à l'existence dans une grande majorité d'États membres de gouvernement à participation social-démocrate. L'élément

---

<sup>3</sup>. Il est indiqué dans l'agenda de Nice que le Conseil « définit et actualise, les lignes directrices, les objectifs appropriés ou communs ; établit le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation ». Par contre le rôle de la Commission est de soutenir la MOC « par le biais des initiatives appropriées notamment en matière de développement d'indicateurs, en liaison avec le Comité de l'emploi et le Comité de protection sociale ».

essentiel est que la méthode sur laquelle ils s'accordent pour l'instant délimite moins un espace européen en matière sociale qu'une volonté à favoriser « la modernisation des États providence nationaux ». Comme l'écrit Jouen (2000 : 2), l'objectif de l'Union européenne est de faciliter les évolutions (modernisation) des Welfare States nationaux. « *Dès lors la voie du progrès consiste, non pas à prendre le meilleur de chacun pour le dupliquer ailleurs, mais à faire progresser simultanément chacun des systèmes en préservant son équilibre* ».

Cette politique des petits pas de la MOC peut aboutir à dessiner à moyen terme un projet commun européen en renforçant progressivement la convergence des systèmes nationaux.

Toutefois pour ce faire, il faudrait que des progrès parallèles soient obtenus en matière de vote à majorité qualifiée en matière sociale. À cet égard Nice ne donne pas un bon signal.





## **Protection sociale - deux chantiers en développement : la pauvreté et l'exclusion, et les pensions**

### **Introduction**

L'année 2000 a constitué un tournant dans la politique sociale de l'Union européenne. L'adoption par le Conseil européen de Nice, en décembre 2000, d'un Agenda social pour la période 2000-2005 a été le point d'orgue d'une année qui a vu les Quinze progresser sensiblement sur le plan social. Nous avons déjà souligné l'an dernier le renouveau de la politique sociale au sein du cercle des politiques communautaires (de la Porte, 2000). La présidence finlandaise avait en effet confirmé ce mouvement en insistant sur l'interpénétration des politiques sociales et économiques, la croissance devant aller de pair avec une modernisation de la protection sociale (vieillesse et pensions), ainsi que la promotion de l'intégration sociale et la santé. La communication de la Commission européenne sur une stratégie concertée en matière de protection sociale, que nous avons détaillée l'an dernier, comprenait quatre axes : rendre le travail plus avantageux, lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, assurer l'avenir des pensions, et celui des soins de santé.

Cette nouvelle place de la politique sociale a été concrétisée notamment par la mise sur pied d'un groupe de hauts fonctionnaires des États membres afin d'envisager les diverses questions liées à l'avenir de la protection sociale. Ce groupe s'est transformé en un Comité de protection sociale, complément du Comité pour l'emploi et pendant social de son alter ego économique, le Comité de politique économique. Ce Comité a fait l'objet de dispositions particulières dans le traité de Nice à l'article 144. Il a principalement pour fonction de promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre États membres et

avec la Commission. Ses missions concernent le suivi de la situation sociale et des politiques de protection sociale en Europe, la facilitation des échanges d'informations et de bonnes pratiques ainsi que la formulation d'avis ou la préparation de rapports dans les domaines relevant de ses compétences.

La présidence portugaise du début de l'année 2000 a confirmé et renforcé cette volonté de définir la politique sociale comme indissociable de l'économique, notamment lors des sommets européens de Lisbonne (en mars) et de Feira (en juin) lors desquels fut défini un nouvel objectif stratégique très ambitieux pour l'Union : devenir d'ici 2010 « *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, 2000a et b) (voir introduction).

Cet objectif s'est inscrit dans une stratégie globale reposant sur trois piliers : la modernisation du modèle social européen par l'investissement dans les ressources humaines (éducation et formation), la création d'un État social actif (modernisation de la protection sociale), et la promotion de l'intégration sociale par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la mise en place des politiques pour les groupes les plus vulnérables à l'exclusion et/ou la discrimination.

Le cours de l'année aura également été marqué par la proposition de la Commission relative à un Agenda social, traité plus en détail dans une autre section de ce document. Pour ce qui nous intéresse, soulignons qu'entre la proposition initiale de la Commission (juin) et la décision de Nice (décembre), les compromis sur les questions de protection sociale ont fait un bond en avant significatif.

Deux thèmes, en particulier, ont été au centre des débats : d'une part celui de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et de l'autre celui des pensions. Ce sont ces deux thèmes que nous analysons dans les lignes qui suivent.

## **1. Le renforcement de la cohésion sociale par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

L'adoption et la mise en œuvre des divers objectifs sociaux dans la politique européenne montre à suffisance l'impulsion sociale donnée à l'Union en l'an 2000. À cet égard, la promotion de l'intégration sociale par la lutte contre l'exclusion s'est révélée être un domaine d'action important pour les années à venir. Mais l'un des éléments les plus importants aura sans doute été, dans un premier temps, d'ordre instrumental. L'introduction de la *méthode ouverte de coordination* (MOC) par le Sommet de Lisbonne, en tant qu'outil complémentaire aux instruments législatifs traditionnels d'action communautaire, a permis de dynamiser le processus social européen.

L'utilisation de la MOC dans le champ social devrait permettre de surmonter l'écueil de la subsidiarité, qui a longtemps limité le champ d'action de la Communauté dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion. On se rappellera les péripéties et finalement l'échec relatif à l'adoption, au milieu des années 90, d'un nouveau programme communautaire « Pauvreté ». La nouvelle méthode semble avoir réussi à réduire les réticences des Etats membres face à une action européenne dans ce domaine. Soulignons également que le traité de Nice offre désormais une base juridique claire pour l'exclusion sociale (art 137). Par contre, en ce qui concerne la définition même de la MOC, celle-ci ne se trouve pas encore précisée dans le traité. Nous reprendrons dès lors ci-dessous les modalités de fonctionnement de la méthode ouverte de coordination telle qu'indiquée dans le document de la Présidence.

La MOC se fonde sur quatre étapes complémentaires :

1. la définition de lignes directrices ou d'objectifs communs pour l'Union, assortis d'un calendrier d'exécution à court, moyen et long terme, calendrier fixé par les États membres ;
2. l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ainsi que de critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, critères adaptés aux besoins des États membres et des divers secteurs afin de permettre la comparaison des meilleures pratiques ;

3. la traduction de ces objectifs communs en politiques nationales et régionales (plans d'action nationaux) en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures tenant compte des diversités nationales et régionales ;
4. le suivi, l'évaluation et l'examen par les pairs (*peer review*) afin que chacun puisse en tirer les enseignements.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que de la promotion de l'intégration sociale, l'an 2000 aura vu se concrétiser principalement le premier point au travers de l'approbation des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à Nice en décembre, après le consensus politique au Conseil Affaires sociales en novembre. Durant le premier semestre 2001, les Etats membres étaient chargés de préparer leurs plans d'action bi-annuels (juillet 2001 à juin 2003).

Afin d'évaluer plus précisément les avancées et les particularités en matière de pauvreté et d'exclusion par rapport à la MOC, nous reprenons ci-dessous les quatre étapes du schéma de Lisbonne.

#### **a) Première étape : la définition d'objectifs communs**

La première étape – cruciale – est celle de la définition d'objectifs communs. Une étape particulièrement délicate dans le domaine de l'exclusion sociale, dont les dimensions sont appréhendées de manière parfois fort différentes d'Etat à Etat. Il revenait au groupe de haut niveau, devenu le Comité de protection sociale, de s'atteler aux premiers défrichages. Celui-ci a tenté de tenir compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi que de la complexité des formes qu'elles peuvent prendre. Il est, par conséquent, apparu nécessaire de mettre en œuvre un large éventail de politiques afin de réaliser les objectifs dans le cadre de cette stratégie, tout en reconnaissant la prédominance de l'emploi et de la protection sociale au sein de celles-ci. Il est également paru indispensable d'intégrer les politiques de lutte contre l'exclusion aux diverses politiques (*mainstreaming*) afin de renforcer la cohérence avec celles-ci.

Les objectifs communs adoptés sont multiples. Cette multiplicité résulte de la diversité des problématiques dans les Etats membres et de la multidimensionnalité des thèmes à considérer, laquelle a été âprement discutée. Par exemple, les discussions sur la pauvreté des enfants furent particulièrement emblématiques de la difficulté de s'accorder sur des objectifs communs. Les objectifs sont nombreux mais ont été regroupés en quatre catégories génériques. Elles ont été adoptées lors du Conseil Emploi et Affaires sociales d'octobre 2000 sous la formulation suivante :

1. *promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services* : cet objectif se décompose en deux sous-objectifs distincts : la facilitation de l'accès à un emploi durable et de qualité et la prévention des ruptures professionnelles d'un côté, et de l'autre la promotion de l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale afin qu'ils assurent à tous les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine et en mettant en place des politiques d'accès à un logement décent, aux soins de santé, à l'éducation, la justice... ;
2. *prévenir les risques d'exclusion* : en veillant à l'égalité pour tous du bénéfice que peut apporter le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi qu'en mettant en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion ;
3. *agir pour les plus vulnérables* : en favorisant l'intégration sociale des femmes et des hommes risquant, notamment en raison de leur handicap ou de leur appartenance à un groupe social éprouvant des difficultés particulières d'insertion, de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante ; en éliminant les situations d'exclusion sociale frappant les enfants pour leur donner toutes les chances d'insertion ainsi qu'en développant des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion. Notons que ces objectifs pourront être mis en œuvre par leur intégration dans l'ensemble des autres objectifs et/ou par des actions spécifiques.

4. *mobiliser l'ensemble des acteurs* : notamment en favorisant la participation et l'expression des personnes exclues sur leur situation et sur les politiques et actions menées à leur égard ; en assurant l'intégration de la lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques par la mobilisation conjointe des autorités politiques aux niveaux national, régional et local ; mais aussi en promouvant le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés (partenaires sociaux, ONGs, services sociaux).

Ce premier pas a été accueilli favorablement par les acteurs sociaux, qui attendent néanmoins de voir comment se concrétisera la mise en œuvre de ces objectifs. Car, ainsi que le souligne l'European Anti Poverty Network (EAPN), « *si l'habillage est prometteur, tout va désormais dépendre de la manière dont les États membres vont prendre à leur compte ces avancées au niveau européen. Vont-ils juxtaposer des mesures déjà existantes pour satisfaire – sur un mode mineur – aux objectifs adoptés à Nice, ou vont-ils – avec ambition – développer de nouvelles politiques de lutte contre l'exclusion, en partenariat étroit avec tous les acteurs concernés, y compris les associations représentant les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion ?* » (1). La mise en place d'indicateurs structurels communs est censée répondre, au moins partiellement, à cette question.

#### **b) Deuxième étape : la mise en place d'indicateurs communs**

Une partie essentielle de la MOC repose sur la nécessité de s'accorder sur un éventail d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin de pouvoir procéder, sur des bases comparables, à l'évaluation des progrès réalisés par chacun dans la stratégie commune et échanger les bonnes pratiques entre États membres après une appréciation entre pairs.

Une première étape dans la mise en place d'indicateurs communs est issue du processus d'évaluation des objectifs de Lisbonne. Les indicateurs structurels retenus à cet effet reprennent sous le chapitre 'cohésion sociale' un groupe de sept indicateurs couvrant le champ social : le ratio des quintiles de revenus (rapport entre les revenus des 20% supérieurs et des 20% inférieurs de la distribution des revenus)

---

1. EAPN, Nouvelles du réseau, n° 81, février 2001, page 1.

pour évaluer l'inégalité des revenus ; les taux de pauvreté avant et après transferts sociaux (à l'exclusion des pensions) ; la pauvreté persistante sur plus de trois ans ; le nombre de ménages sans emploi ; la cohésion régionale (variation du coefficient régional de chômage) ; le taux de chômage de longue durée ; le nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une quelconque formation. Il faut distinguer ici la question de la pauvreté, pour laquelle il est relativement facile de s'entendre sur quelques indicateurs, de celle de l'exclusion qui est beaucoup plus complexe car il n'existe pas de définition générique de l'« exclusion » acceptée par tous (2). A titre d'exemple, nous reprenons ci-dessous un tableau qui rappelle le taux de pauvreté standardisé en 1996.

### **Taux de pauvreté en Europe (en %)**

(60% du revenu médian standardisé)

DK	L	NL	A	D	F	UE	B	E	Irl	I	GB	Gr	P
11	12	12	13	16	16	17	17	18	18	19	19	21	22

Source : European Community Household Panel, 1996 wave. Finland and Sweden excluded.

Ce tableau montre la variabilité des situations relatives à la pauvreté en Europe, avec des écarts allant du simple au double entre le Danemark et le Portugal. Cette analyse doit bien sûr être affinée en fonction de chaque pays et des statistiques dont il dispose pour appréhender le phénomène de la pauvreté.

Même sur la question du simple taux de pauvreté il existe des variations entre les Etats membres sur la définition de la norme qui doit être

2. Sur la question des mesures de la pauvreté et des indicateurs de pauvreté et exclusion sociale utilisables pour les comparaisons voir le rapport réalisé par l'Observatoire social européen pour le Ministère belge des affaires sociales (Peña-Casas et Pochet, 2001).



revenue. Ainsi le taux de 60% qui est utilisé dans ce tableau correspond à une norme retenue par Eurostat mais certains pays utilisent un seuil de 50%, d'autres pays se référant encore au salaire moyen et non médian comme norme.

Remarquons également que les indicateurs en cette matière font l'objet d'un double mouvement. D'une part, un mouvement allant de haut en bas avec les indicateurs structurels fixés au niveau européen dont certains, en matière de cohésion sociale ou d'emploi, touchent ces matières. Et de l'autre, un mouvement allant de bas en haut avec la définition à venir, dans tous les plans d'action nationaux, d'indicateurs utilisés dans le pays et la possibilité d'avoir fin 2001 un ensemble plus complet d'indicateurs européens standardisés.

La définition des indicateurs structurels destinés à être utilisés dans le rapport de synthèse soumis par la Commission au Sommet de Stockholm (printemps 2001) a été l'enjeu d'une lutte d'influence entre la Commission, le Comité de protection sociale et le Comité de politique économique.

En septembre 2000, conformément à ce qui lui avait été demandé lors des Sommets de Lisbonne et Feira, la Commission a publié une communication (Commission européenne, 2000b) sur les indicateurs qu'il serait utile d'envisager afin d'évaluer, lors du Sommet de Stockholm, la concrétisation des objectifs de Lisbonne. Dans ce document, les indicateurs étaient répartis en cinq groupes thématiques : l'économie en général, l'emploi, l'innovation et la recherche, la réforme économique, et la cohésion sociale. Ce dernier rassemblait les indicateurs plus directement sociaux des objectifs de Lisbonne.

Le Comité de protection sociale, dont le rôle dans la définition des indicateurs de cohésion sociale à développer avait été reconnu et mis en avant par la Commission, a, semble-t-il, pesé de bien peu de poids face au Comité de politique économique dans le choix final des indicateurs. Ainsi, ce dernier a soumis un rapport au Conseil ECOFIN. Après concertation avec la Commission et le Comité de protection sociale,

celui-ci a remis à Nice<sup>(3)</sup> une liste de 35 indicateurs à utiliser, dont une sélection de 12 indicateurs sur lesquels il souhaitait « orienter le débat public ». Or, le taux de pauvreté, qui constitue une donnée indispensable pour la politique sociale européenne, ne fait pas partie de la liste restreinte de douze indicateurs, orientés essentiellement selon une vision économique de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>(4)</sup>.

Le Conseil de Nice a accueilli favorablement la liste de 35 indicateurs, tout en reportant la discussion sur la liste restreinte au Conseil de Stockholm. L'émergence de telles tensions sur des thèmes qui pourraient paraître techniques est en réalité symptomatique du déséquilibre entre acteurs économiques et sociaux. Ils révèlent également une importante divergence de philosophie entre États membres pour lesquels le social n'est qu'un sous-produit de l'économie, et ceux pour lesquels il a une importance spécifique pour le moins égale à l'économie. Ces divergences se sont également vivement exprimées à Nice, lors des discussions sur l'Agenda social européen.

### **Vers d'autres indicateurs**

L'Agenda social demande de « progresser, à partir de 2001, sur la base des indicateurs retenus par les États membres dans leurs plans d'action nationaux, dans la voie de la mise en cohérence de ces indicateurs et la définition d'indicateurs agréés de commun accord ». Il faut d'emblée souligner l'ambiguïté de l'expression « commun accord » qui peut tout

---

3. Rapport du Conseil ECOFIN au Conseil européen de Nice – les indicateurs structurels : un outil pour de meilleures politiques structurelles, doc. 13217/00, 27 novembre 2000.

4. L'aspect le plus directement social des objectifs de Lisbonne rassemblé sous l'appellation 'cohésion sociale' dans la communication de la Commission s'est trouvé sensiblement modifié par ce processus, mettant en avant la volonté du Comité de politique économique d'apprécier le social quasi exclusivement à l'aune de l'économie, la cohésion sociale dépendant implicitement de l'emploi et du chômage. Ainsi, les indicateurs relatifs au chômage ont soit remplacé (cohésion régionale sous l'angle du chômage plutôt que du PIB/habitant) ou été rajoutés (taux de chômage de longue durée) aux indicateurs choisis originellement par la Commission en concertation avec le Groupe à haut niveau sur la protection sociale.

autant signifier des indicateurs européens que des indicateurs nationaux qui reçoivent l'assentiment de tous.

La décision du Comité de protection sociale de se doter lui-même d'un groupe « Indicateurs » devrait en tout cas contribuer à ce mouvement de convergence dans le domaine des indicateurs sociaux et lui permettre de s'affirmer plus clairement comme pôle de référence par rapport au Comité de politique économique pour tout ce qui concerne les indicateurs.

Signalons que la Confédération européenne des syndicats (CES), si elle ne s'est pas encore prononcée directement sur les objectifs communs, a rappelé son souhait d'être associée au processus de définition des indicateurs ainsi que, conformément aux résolutions adoptées à Helsinki lors de son Congrès, de voir apparaître un revenu garanti pour tous (d'au moins 50 % du revenu national disponible pour tous), ainsi que la garantie d'une pension minimum tenant compte de la moyenne nationale du salaire à temps plein dans chaque État membre <sup>(5)</sup>.

Enfin, la présidence belge de l'Union (deuxième semestre 2001), très soucieuse de disposer d'indicateurs fiables et comparables entre États membres afin de converger vers une approche commune, a décidé d'apporter sa contribution notamment en organisant une grande conférence sur ce thème en septembre 2001.

### **c) Troisième étape : les plans nationaux**

Une fois acquis les objectifs communs, l'étape suivante est celle de la réalisation des plans d'action nationaux. La transposition des objectifs européens dans les plans nationaux a suscité, au cours de l'année 2000 et après, un intense travail académique et politique dans la plupart des États membres. La mise au point des plans d'action a souvent été accompagnée d'un travail d'évaluation de l'intensité et des caractéristiques de la pauvreté et l'exclusion sociale dans chaque pays. Ainsi, la France, après avoir créé un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, a publié un rapport sur l'état de la question sur le plan national (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion

---

5. Résolutions de la CES, paragraphe 40, page 38.

sociale, 2000). L'Allemagne a fait de même. On peut voir dans cette intense activité académique visant à cerner les contours des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale l'un des premiers effets positifs de la mise en place de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le processus de définition d'indicateurs comparables et acceptés de commun accord étant le pas suivant.

#### **d) Quatrième étape : le suivi**

Ce dernier point de la méthode ouverte de coordination est bien entendu encore à venir. Les divers plans d'action nationaux seront remis pour le 1<sup>er</sup> juin 2001 et la Commission devra remettre un rapport synthétisant les points contenus dans ces plans ainsi qu'une vision d'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau de l'UE. C'est sur cette base que seront décelées les bonnes pratiques et les caractéristiques particulières des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale dans chacun des Etats membres.

#### **e) Le programme d'action**

La définition des objectifs communs accompagne, au niveau européen, la mise en place d'une stratégie concertée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela constitue un fait nouveau significatif intervenu au cours de cette année, qui répond aux demandes de longue date des acteurs sociaux.

Un programme d'action établi pour une période de cinq ans (2001-2005) a été proposé par la Commission dans le cadre de cette stratégie. Il vise à encourager la coopération entre États membres en se fondant sur la méthode ouverte de coordination pour permettre de renforcer l'efficacité et le rendement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Trois objectifs lui sont attribués :

- *améliorer la compréhension de l'exclusion sociale* : analyse des caractéristiques, causes, processus et évolutions de l'exclusion sociale, y compris la collecte de statistiques comparables, l'élaboration de méthodologies communes et des études thématiques ;
- *organiser une coopération et des enseignements mutuels dans le contexte des plans d'action nationaux* : coopération et échange d'informations et de meilleures

pratiques sur la base de l'élaboration d'indicateurs et de critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs et par un suivi, une évaluation par les pairs menée sur une base périodique, avec la réalisation par la Commission d'un rapport annuel sur les progrès réalisés dans l'accomplissement des objectifs communs ;

- *développer la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale avec efficacité*: promotion d'un dialogue associant les divers acteurs et soutien à des réseaux au niveau européen entre des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale mais aussi promotion de la mise en réseau des observatoires existants de la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce programme communautaire n'a pas été adopté en 2000 notamment parce que le Parlement a souhaité amplifier le budget initialement prévu (souhaitant l'augmenter de 70 à 100 millions d'euros). Des discussions subsistaient également sur le taux de financement des réseaux européens d'ONG (le faire passer de 80 à 90 %), ainsi que sur la nécessité de mettre en place un groupe de réflexion pour accompagner le programme.

### **Remarques conclusives**

Il est certes toujours possible de discuter de la pertinence ou de la possibilité réelle de concrétiser les objectifs proclamés, voire de certains de ceux-ci. Si ces objectifs peuvent apparaître comme de simples vœux pour certains, il n'en reste pas moins qu'ils constituent un canevas commun d'action au sein duquel chacun peut s'orienter selon ses intérêts et problématiques propres, tout en essayant de garder un cap commun dans la concrétisation des objectifs acceptés consensuellement. On ne peut qu'espérer qu'il en résultera à terme une véritable réduction de la pauvreté et de l'exclusion au sein de l'Union, ce qui demeure l'ultime objectif de ces politiques, quel que soit le niveau auquel on les considère. Pour le moins la question de la pauvreté et l'exclusion sociale est sur la table à l'heure actuelle, ce qui est déjà un progrès en soi. Il reste à souhaiter que les acteurs sociaux (partenaires sociaux, ONGs, ...) deviennent de manière plus effective partie prenante de ce processus, comme la volonté en est affirmée, et

contribuent à y apporter le vécu et la sensibilité de ceux qui sont les principaux intéressés : les pauvres et les exclus eux-mêmes.

## **2. Les pensions**

Abordons maintenant le deuxième volet. La question des pensions a connu cette année un développement important. Toutefois, l'Agenda social reste prudent et il n'est pas (encore) question de méthode ouverte de coordination dans ce domaine. L'objectif est de « *poursuivre la coopération et les échanges entre États sur les stratégies propres à garantir l'avenir des pensions sûres et viables : des contributions nationales devront être transmises en vue du Conseil européen de Göteborg (fin mars 2001) enfin une étude sera transmise par le Conseil Emploi et Affaires sociales au Conseil européen de Göteborg qui fixera les étapes ultérieures* ». Si l'on voit bien la dynamique institutionnelle (d'étude en Conseil), l'agenda reste flou sur les objectifs visés et surtout sur les moyens pour y parvenir. Soulignons que sur la question des pensions, le Conseil Ecofin pèse autant, sinon plus, que le Conseil Emploi et Affaires sociales.

On pourrait résumer l'enjeu en mettant en évidence deux types d'approche : la première, de nature économique, s'interroge sur la viabilité financière à moyen et long terme des systèmes de pension et son impact sur les finances publiques. La seconde se centre sur les ressources qu'auront les futurs pensionnés et sur les enjeux sociaux généraux liés à cette question.

Si les pensions constituent l'un des quatre thèmes inclus dans la communication de la Commission de 1999, c'est surtout l'existence d'une dynamique extérieure au champ social *stricto sensu* qui peut expliquer les événements de cette année. Rappelons tout d'abord que si les pensions publiques font partie du champ de compétence des ministres des Affaires sociales, il n'en est pas de même avec les pensions complémentaires qui ressortent du marché intérieur. La question des fonds de pensions, de leur libre circulation, des règles prudentielles y afférents est traitée de manière séparée. Cette division est confirmée par les jugements de la Cour de justice qui a estimé que le troisième pilier et en partie le deuxième pilier des pensions doivent se conformer aux règles de libre concurrence (Bosco, 2000).

D'autre part, les ministres des Finances s'intéressent de près au vieillissement de la population et à son impact potentiel sur les finances publiques et sur le pacte de stabilité et de croissance qui limite le déficit budgétaire à 3 %. Le comité de politique économique avait déjà émis des recommandations à ce propos (EPC, 1997) et créé un sous-groupe en son sein <sup>(6)</sup>. Le processus de Luxembourg en matière d'emploi exerce également une influence sensible sur le débat. L'objectif repris dans les lignes directrices d'un taux d'emploi de 70 % en général et de 60 % pour les femmes tend à augmenter progressivement la population au travail (et à ainsi diminuer l'augmentation du ratio retraité/population active).

Enfin, la Banque centrale européenne a, dans différents documents, manifesté son inquiétude pour la stabilité budgétaire des pensions publiques (non pré-financée). La BCE, dont l'influence est grandissante sur la conduite des affaires économiques et sociales, s'était dans un premier temps limitée à s'alarmer du fait que « *les budgets de la quasi-totalité des pays de la zone seront confrontés aux graves conséquences financières du vieillissement de la population sur le moyen terme* », « *ce phénomène touch[ant] en particulier les systèmes publics de retraite par répartition et de santé* » et à préconiser la baisse des ratios de dette publique, la constitution de réserves financières et la poursuite avec « *davantage de détermination* » des réformes des systèmes de protection sociale (Dufresne, 2000a). La BCE restait dans le registre des incantations assez générales, appelant à la « *responsabilisation des partenaires sociaux* » et exigeant « *une rupture par rapport à des droits soi-disant acquis* » qui serait nécessaire à « *la flexibilité des structures des marchés et [à] la consolidation des finances publiques* » <sup>(7)</sup>.

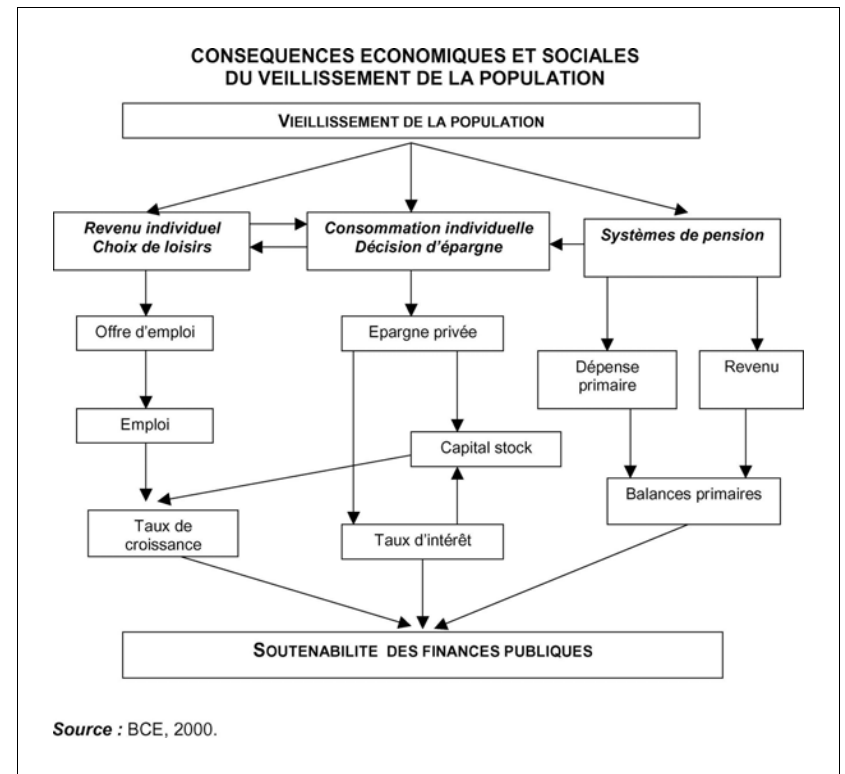
---

6. Celui-ci était présidé par le ministre du Trésor italien, le Professeur Vittorio Grilli et comprenait également des membres de l'OCDE et de la BCE.

7. Propos du vice-président de la BCE du 29 septembre 1999, cités par Dufresne (2000b).

En juillet 2000, la BCE s'est penchée pour la première fois de façon explicite et détaillée sur les retraites dans les États membres et sur les conséquences du vieillissement sur les finances publiques (BCE, 2000). À la lecture de cette étude, il semble bien difficile de trouver une réelle différence entre la vision et les recommandations de la BCE sur la question des retraites et celles exprimées par le CPE, ou dans les textes de la Commission, portant sur les politiques économiques.

Il est utile d'indiquer comment la BCE entend les effets du vieillissement en reproduisant le schéma suivant issu de son étude sur les pensions publiées dans le bulletin mensuel de la BCE de juillet 2000.





D'autres groupes influents liés au patronat, tels que la Table ronde des industriels (European Round Table -ERT)<sup>(8)</sup> ou la Fondation De Benedetti ont également présenté publiquement des conclusions inquiétantes sur le futur des pensions.

C'est dans ce contexte qu'il faut lire les principaux événements de l'année écoulée. En raison des divergences d'intérêts, il est utile de donner les références complètes des mandats donnés aux uns et aux autres par le Conseil européen de Lisbonne. D'une part, ce dernier a invité le Conseil « à charger le Groupe à haut niveau sur la protection sociale, compte tenu des travaux effectués au sein du Comité de politique économique, de... préparer, sur la base d'une communication de la Commission, une étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite à différentes échéances jusqu'en 2020 et au delà, si nécessaire. Un rapport sur l'avancement des travaux devrait être disponible en décembre 2000 ».

D'autre part, le Conseil européen a aussi demandé au « Conseil et [à] la Commission à présenter d'ici au printemps 2001, en utilisant les procédures existantes, un rapport évaluant la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi et examinant, sur la base de données et d'indicateurs comparables, si des mesures concrètes appropriées sont prises pour... assurer la viabilité à long terme des finances publiques en examinant les différents aspects de la question, y compris l'impact du vieillissement des populations, à la lumière du rapport devant être établi par le Groupe de haut niveau sur la protection sociale ».

Nous allons suivre dans les paragraphes qui suivent les évolutions différenciées selon que l'on s'attache à l'étude sur les pensions ou au rapport sur les finances.

### **Le rapport sur les pensions**

Le Comité de politique économique a rendu son rapport intérimaire (EPC, 2000). Une première constatation est qu'il a pris comme période de référence 2050 (le Conseil européen se centrait sur 2020). La plupart des commentaires dans la presse ont porté sur les résultats en 2050, qui

---

8. European Pensions, An appeal for Reform. Pension Schemes that Europe Can Really Afford, 2000.

sont bien évidemment beaucoup plus aléatoires. Pour n'en donner qu'un exemple, les hypothèses démographiques varient de 310 millions à 430 millions d'habitants en 2050. Toutefois, malgré ces limites et imprécisions, ce document est particulièrement important car les données qu'il contient servent de base pour l'ensemble des documents communautaires sur le sujet ainsi que pour ceux d'autres acteurs. La banque d'affaires Meryll Lynch, par exemple, a proposé, peu après, une série d'indicateurs sur les pensions en prenant pour base les projections du document de CPE.

Nous reproduisons ci-dessous les projections du CPE en nous limitant à 2020 en indiquant les différentiels entre 2000 et 2020 pour les deux hypothèses retenues : l'une est le scénario normal, l'autre prend en compte Lisbonne (croissance, taux d'emploi) <sup>(9)</sup>.

---

<sup>9</sup>. Ces deux scénarios ne sont pas réellement comparables notamment, ils n'utilisent pas les mêmes hypothèses démographiques. Pour une critique argumentée et détaillée voir Math, 2001.

**Projections des dépenses de retraite 2000-2020**

(en % du PIB, avant impôts)\*

	2000	2005	2010	2020	2000-2020
B	9,3	8,7	9,0	10,4	+1,1
DK	10,2	11,3	12,7	14,0	+3,8
D	10,3	9,8	9,5	10,6	+0,3
EL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
E	9,4	9,2	9,3	10,2	+0,8
F	12,1	12,2	13,1	15,0	+2,9
IRL	4,6	4,5	5,0	6,7	+2,1
I	14,2	14,1	14,3	14,9	+0,7
L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
NL	7,9	8,3	9,1	11,1	+3,2
A	14,5	14,4	14,8	15,7	+1,2
P	9,8	10,8	12,0	14,4	+5,6
FIN	11,3	10,9	11,6	14,0	+2,7
S	9,0	8,8	9,2	10,2	+1,2
UK	5,1	4,9	4,7	4,4	-0,7

\* Les estimations pour la Grèce et le Luxembourg seront fournies par les autorités nationales en janvier 2001.

Source : Rapport du groupe de travail du Comité de politique économique sur le vieillissement de la population.

**Projection des dépenses de pensions (en % du PIB, avant impôts)**

**« Scénario Lisbonne »**

	2000	2005	2010	2020	2000-2020
B	9,2	7,9	7,6	8,7	-0,5
DK	10,2	10,7	11,8	12,8	+2,6
D	10,3	9,8	9,5	10,5	+0,2
EL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
E	9,4	9,2	9,2	9,8	+0,4
F	12,1	11,3	11,7	13,6	+1,5
IRL	4,6	4,6	5,5	6,7	+2,1
I	14,2	13,9	13,9	14,0	-0,2
L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
NL	7,9	8,3	9,2	11,5	+3,6
A	14,5	14,4	14,4	14,7	+0,2
P	9,4	10,1	11,0	12,7	+3,3
FIN	11,3	10,9	11,6	13,6	+2,3
S	9,0	8,6	8,7	9,4	+0,4
UK	5,1	4,8	4,4	4,0	-1,1

**Source :** Rapport du groupe de travail du Comité de politique économique sur le vieillissement de la population.

On remarque que les résultats ne diffèrent pas radicalement entre les deux simulations. Soulignons enfin que le CPE a déjà prévu de préparer le suivi de son rapport sur les pensions mais veut également analyser l'impact du vieillissement sur le coût des soins de santé.

Peu de temps après la Commission, après d'importants débats internes, a publié sa communication (Commission européenne, 2000f). Elle dégage dix principes directeurs et objectifs :

1. Conserver le caractère adéquat des pensions
2. Assurer l'équité entre générations
3. Renforcer l'élément de solidarité des systèmes de pension
4. Maintenir un équilibre entre droits et devoirs
5. Veiller à ce que les systèmes de pensions soient favorables à l'égalité entre hommes et femmes
6. Assurer la transparence et la prévisibilité
7. Rendre les systèmes plus flexibles face aux changements de société
8. Faciliter la capacité d'adaptation au marché du travail
9. Assurer la cohérence des régimes de pension au sein du système de pension. Les différents piliers devraient s'épauler mutuellement et être coordonnés.
10. Garantir des finances publiques saines et viables.

Il s'agit dans l'ensemble d'un texte relativement consensuel.

Le groupe de haut niveau sur la protection sociale (devenu Comité sur la protection sociale) a rendu lui aussi un rapport d'étape sur l'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables (17 novembre). Ce document assez général dans son propos, reprend les simulations du CPE tout en essayant d'élargir la problématique aux aspects sociaux et à la cohésion sociale.

Si le CPE a gagné en matière de publicité faite à son rapport, le Comité de protection sociale a pu faire prévaloir son approche. En effet, le Conseil européen de Nice a approuvé l'approche du Conseil « *consistant à apprécier globalement la question de la pérennité et de la qualité des systèmes de retraite* ». Ceci est important car il s'agit d'une réaffirmation plus claire de ce que les enjeux des pensions doivent être considérés de manière large et non limités à la seule question de la soutenabilité financière.

L'étape suivante consiste en la présentation par les États membres de leur stratégie nationale en matière de pensions. Tous les gouvernements ont envoyé leur contribution en mars 2001. Le questionnaire couvrait quatre grands thèmes : les objectifs des régimes de retraite, les défis auxquels ils seront confrontés, la manière dont les gouvernements envisagent d'y faire face, le processus de prise de décision politique permettant de définir et mettre en œuvre les stratégies de réforme<sup>(10)</sup>.

La CES a adopté une résolution intitulée « Assurer la viabilité et la qualité des pensions en Europe » lors de son comité exécutif en juin 2001.

Si la confrontation entre le Conseil Ecofin et le Conseil Emploi/Affaires sociales semble avoir tourné, pour ce premier round, à l'avantage de ce dernier, le débat rebondit au travers de l'enjeu de la qualité des finances publiques.

### **Le débat sur les finances publiques**

Nous avons indiqué ci-avant que le Conseil européen de Lisbonne avait donné mandat à la Commission de préparer une étude sur « la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité » (Commission européenne, 2000d). Celle-ci s'attache également à la question des retraites. Ce document a servi de base à un document conjoint Ecofin/Commission adopté en mars 2001. D'autre part, dans les futures grandes orientations de politique économique, le Conseil Ecofin souhaite qu'une partie soit maintenant spécifiquement consacrée au vieillissement et aux enjeux financiers de celui-ci<sup>(11)</sup>.

---

<sup>10</sup>. Etude préliminaire du Comité de la protection sociale sur la viabilité à long terme des régimes de retraites, 23/2, 6457/01.

<sup>11</sup>. « Les États membres devraient élaborer des stratégies pour relever le défi démographique à plus long terme et les présenter en même temps que leurs programmes de stabilité et de convergence. Ces stratégies devraient être examinées dans le contexte d'une surveillance multilatérale » Conseil Ecofin, Document exposant les principales questions à traiter au titre des grandes orientations des politiques économiques pour 2001 ; 7001, 12 mars 2001.

Dans ce débat, l'approche équilibrée des enjeux semble avoir totalement disparu. Le message général est que « *des réformes ambitieuses des régimes de retraite sont requises d'urgence dans de nombreux États membres, non seulement pour contenir les pressions qui s'exercent sur les finances publiques mais aussi pour redresser les déséquilibres entre générations* »<sup>(12)</sup>.

Pour ce faire, il faut que les finances publiques accélèrent le désendettement par des surplus budgétaires accéléérés. Le document de base de la Commission en préparation au Conseil européen de Stockholm indique qu'« *il importe que les États membres adoptent une démarche globale comprenant le renversement de la tendance à la retraite anticipée, l'accélération de la réduction de la dette publique afin d'affecter les intérêts ainsi économisés au soutien des retraites et soins de santé, et la poursuite des réformes des pensions dans les États membres, avec notamment la possibilité pour les régimes privés de retraite de profiter pleinement du marché intérieur* » (Commission européenne, 2001c).

Or, les données fournies par le rapport sur les finances publiques ne valident pas cette nécessité urgente et impérative (Commission européenne, 2000e). La Commission a calculé les effets de ce que serait la situation de la dette publique en 2010 et 2020 si les États membres prolongeaient strictement les objectifs à moyen terme pour 2003 fixés dans leur programme de convergence ou de stabilité de 1999/2000. Les objectifs à moyen terme correspondent aux soldes budgétaires en 2003 (la Grèce, la France, l'Autriche et la Suède : en 2002) prévus dans les programmes de stabilité et de convergence de 1999.

---

<sup>12</sup>. On retrouve cette même tonalité dans le rapport de la Commission sur la mise en oeuvre des grandes orientations des politiques économiques pour 2000 (COM (2001) 105 du 7/3/01 où les réformes des retraites sont qualifiées « d'impératives » (page 4). Il y est constaté que « la plupart des pays n'ont pas encore pris les mesures nécessaires pour faire face aux difficultés budgétaires qu'impliquera le vieillissement de la population » (ibid). Ce thème est également décliné dans le rapport du Comité de politique économique sur les réformes structurelles « insufficient preparation for long-term public finance challenge of ageing » (page 13) (Annual report on structural reforms, 2001 du 6/3/01 ECFIN/EPC/171/01.

**Parer au vieillissement : réduction du service de la dette**  
(en % du PIB)

	« Objectifs à moyen terme » (déficit : + excédent : -)	Ratio d'endettement 2000	Objectifs à moyen terme			
			Ratio d'endettement 2010	Variation du service de la dette	Ratio d'endettement 2020	Variation du service de la dette
<b>B</b>	-0,2	112	69	-2,1	44	-3,4
<b>DK</b>	-2,5	50	12	-1,9	-12	-3,1
<b>D</b>	0,5	61	40	-1,0	26	-1,7
<b>EL</b>	-0,2	103	64	-2,0	38	-3,3
<b>E</b>	-0,2	63	37	-1,3	22	-2,1
<b>F</b>	0,5	59	43	-0,8	32	-1,4
<b>IRL</b>	-2,6	46	1	-2,3	-20	-3,3
<b>I</b>	0,1	112	73	-1,9	48	-3,2
<b>NL</b>	1,1	62	38	-1,2	29	-1,6
<b>A</b>	1,3	64	52	-0,6	45	-0,9
<b>P</b>	0,3	57	41	-0,8	28	-1,5
<b>FIN</b>	-4,7	43	-7	-2,5	-45	-4,4
<b>S</b>	-2,0	59	20	-2,0	-3	-3,1
<b>UK</b>	0,3	44	24	-1,0	18	-1,3

Source : Services de la Commission.

On le voit : la diminution du service de la dette serait de plus de 3 points de PIB pour sept pays, de plus de 1,5 pour quatre, et de 0,9 à 1,5 point pour les autres. Les résultats les plus positifs sont pour les pays lourdement endetté comme pour la Belgique et l'Italie ainsi que pour ceux qui ont un surplus budgétaire (Finlande, Irlande).



### Finances publiques et coût des retraites

Si l'on compare ces données avec celles du scénario dit de Lisbonne (voir tableau précédent), on s'aperçoit que pour la plupart des pays la réduction du service de la dette dépasse parfois de beaucoup les dépenses supplémentaires prévues en matière de pensions.

### Résultats consolidés de la réduction de la dette et de l'accroissement du coût de retraite (Scénario Lisbonne).

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
-3,9	-0,5	-1,5	n.d.	-1,7	0,1	-1,2	-3,4	n.d.	2	-0,7	1,8	-2,7	-2,7	-2,4

Source: calculs propres

Il s'agit ici d'une simple estimation qui mériterait d'être validée par des recherches ultérieures mais si l'on suit le scénario Lisbonne (tel qu'interprété par le Comité de politique économique) et les Etats membres prolongent et stabilisent pendant 20 ans les objectifs de leur plan de convergence pour 2003, il ne semble pas avoir de problèmes. Pour arriver à ces fins, la Commission et le Conseil Ecofin ajoutent maintenant les soins de santé. Toutefois pour être exact, il faudrait alors également prendre en compte l'éducation et les allocations familiale qui devraient diminuer si la population en dessous de 20 ans diminue.

Ceci n'indique évidemment pas qu'il n'y aura pas à trouver des solutions pour les pensions et les soins de santé d'ici vingt ans mais qu'il n'y a ni l'urgence d'agir dans la précipitation, ni la nécessité de prendre des mesures drastiques. Les réformes réussies sont celles qui ont pu être négociées entre les différents acteurs impliqués.

### Conclusion

Les processus en cours en matière d'exclusion sociale et de pauvreté d'une part, et de pensions de l'autre, indiquent des développements très importants au plan européen. Toutefois la dynamique qui les sous-tend semble être assez différente.

Pour la pauvreté et l'inclusion sociale, il s'agit d'objectifs dont la dynamique est largement interne au champ social. Ils sont d'ailleurs assez facilement intégrés dans les documents issus de la Direction générale Affaires économiques et financières de la Commission. En effet, un modèle libéral peut très bien s'accommoder d'une politique active en matière de lutte contre la pauvreté (et particulièrement de pauvreté des enfants) si, dans le même temps, on appelle à privatiser les pensions, activer le chômage et stabiliser les soins de santé. Le test de la place réelle de la pauvreté dans la stratégie européenne consistera à voir si le taux de pauvreté sera finalement retenu dans le groupe restreint des 12 indicateurs structurels.

Au-delà de ces considérations, il faut reconnaître que la combinaison d'une stratégie de l'emploi visant la qualité et d'une stratégie de réduction de la pauvreté peut faire passer le message que le modèle européen veut éviter le piège des travailleurs pauvres. Avec un peu de collaboration entre le Comité pour l'emploi et celui pour la protection sociale, il devrait être possible d'aborder la question clé de la précarité. Toutefois, des efforts supplémentaires semblent nécessaires pour étendre la connaissance de la dynamique européenne au sein des administrations (en France, l'Insee a publié une importante recherche sur la pauvreté nationale sans tenir compte des indicateurs ou objectifs européens), mais aussi des acteurs locaux, publics ou privés, et des ONG.

La dynamique en matière de pensions est toute autre. Les ministres des Affaires sociales réagissent plus qu'ils n'agissent. Le tempo est donné par le Conseil Ecofin qui n'appréhende la question des pensions que comme un coût et un risque pour les finances publiques. Toutefois comme nous l'avons montré ses arguments ne semblent pas étayer ses discours. Toutefois, cela ne semble pas être un véritable problème pour le Conseil Ecofin tant les commentaires semblent avoir été écrits avant d'avoir le résultat des études. En s'emparant du thème des pensions, les ministres de l'Economie se sont donné une nouvelle arme après le Pacte de stabilité et de croissance. Ils exercent ainsi des pressions supplémentaires pour des finances publiques dégageant des boni, et enferment l'Europe dans des scénarios de réduction des dépenses et non d'augmentation des recettes. Or, une étude du « **central Plan Bureau** »

(ter Hele *et al.*, 2000) des Pays-Bas démontre qu'avec une augmentation de 0,7 % du PIB en impôts indirects, le financement des retraites n'est plus un problème d'ici 2080.

L'intégration des politiques sociales et économiques induite par la concrétisation des objectifs définis à Lisbonne a particulièrement mis en évidence les luttes d'influence entre acteurs européens relevant de chacun de ces domaines, ainsi que la disproportion de leurs moyens respectifs. À cet égard, le processus de définition des indicateurs structurels servant à évaluer la réalisation de ces objectifs a été révélateur des tendances hégémoniques du Comité de politique économique dans le domaine social, tendances reflétant le vieux débat sur l'importance respective des domaines économiques et sociaux, et leurs interactions. La résurgence de ce vieux débat peut être vue comme étant symptomatique d'une modification de tendance dans la politique européenne, la politique économique n'étant plus le seul credo.

La synergie des politiques économiques, de la politique de l'emploi et des autres politiques (notamment sociales mais aussi environnementales, par exemple) est appelée à devenir un élément moteur du processus de construction européenne. Construction qui, dans l'esprit de Lisbonne, se veut axée sur la croissance tout en gardant des impératifs de qualité, d'intégration et de cohésion sociale. À cet égard, on pourra mesurer l'influence ou non du Comité de l'emploi et du Comité de protection sociale sur la définition des prochaines Grandes orientations de politique économique (GOPE) par la prise en compte ou non de leur proposition commune.

## La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte? <sup>(1)</sup>

### Introduction <sup>(2)</sup>

L'adhésion prochaine de 10 pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), et de Chypre, Malte et de la Turquie à l'Union européenne est un événement exceptionnel. Cela a été souligné à plusieurs reprises par les protagonistes : « *l'élargissement auquel l'UE est confrontée représente un défi unique, parce qu'il est sans précédent en termes de portée et de diversité : le nombre de candidats, la superficie (augmentation de 34 %), la population (augmentation de 105 millions) et la richesse de différentes histoires et cultures* » (Commission européenne, 1999a : 6). Le commissaire chargé de l'élargissement, M. Günter Verheugen, juge positifs les progrès accomplis lors des négociations sur l'adhésion en 2000 qu'il qualifie d'*année exceptionnelle* » pour l'élargissement. Il fait allusion en particulier à la réforme institutionnelle arrêtée lors du Conseil européen de Nice, qui a été qualifiée d'élément décisif de l'année <sup>(3)</sup>. À l'exception de la réforme institutionnelle, toutefois, aucune avancée importante n'a été accomplie. Dans le cadre des négociations, les chapitres pour lesquels des progrès ont été réalisés concernent les questions les moins controversées, les questions plus délicates ayant été reportées. Outre l'*acquis communautaire*, les critères politiques et économiques dits de Copenhague (1993) font partie intégrante du processus de négociation et doivent être remplis par

---

1. Je voudrais remercier Renate Langewiesche (ISE) et Johannes Pakaslahti (KUI), pour leur commentaires judicieux à la version préliminaire de cet article.

2. Cet article se penche particulièrement sur l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale.

3. Bulletin quotidien Europe, n° 7882, 17 janvier 2001, pp.7-8.

les candidats à l'adhésion ; aucun critère social n'en fait toutefois partie. Bien que l'élargissement soit à présent techniquement possible, le pessimisme de l'après-Nice est de mise quant au fonctionnement de l'Europe élargie. La date prévue pour le remaniement institutionnel du Parlement européen signifie implicitement que l'UE sera élargie pour la participation de plusieurs futurs membres aux élections parlementaires de 2004 (OSE, 2000).

Dans le discours de légitimation de la Communauté, les avantages du prochain élargissement sont clairs. Ceux-ci incluent le renforcement de la stabilité politique et de la paix dans l'Union européenne, la constitution de l'Europe comme acteur économique puissant au plan mondial, le renforcement des valeurs économiques et sociales communes de la société, adaptées au contexte basé sur l'information et la communication. La nécessité d'améliorer les conditions sociales dans les PECO a été soulignée par la Commission dans le volet stratégique de son rapport annuel sur la progression des pays candidats sur la voie de l'élargissement. En effet, un tiers du budget PHARE pour la période 2000-2006 est destiné à la cohésion économique et sociale (Commission européenne, 2000g). Il sera en particulier consacré à la création de mécanismes et d'institutions pour la mise en œuvre des fonds structurels après l'adhésion. Le chapitre relatif à la politique sociale du Livre blanc du 3 mai 1995 sur la préparation des pays candidats à l'intégration dans l'UE inclut *l'acquis communautaire social*. Les aspects législatifs traités sont : l'égalité des chances entre hommes et femmes, la coordination des systèmes de sécurité sociale, la santé et la sécurité au travail, le droit du travail et les conditions de travail, l'étiquetage des produits du tabac et un niveau élevé d'emploi et de protection sociale. La mise en œuvre de ce dernier, à savoir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, a été difficile à renforcer en raison de l'absence de critères spécifiques. D'ailleurs, les critères de Copenhague ne tiennent pas compte de la dimension sociale de l'Europe. Il faut mentionner le fait que dans l'agenda social pour la période 2000-2006, qui a été adopté au Conseil de Nice, (voir Pochet, 2000) un certain nombre d'avancées ont été réalisées afin d'esquisser une stratégie pour la dimension sociale de l'élargissement. L'Union a été invitée à « appuyer de manière résolue les efforts d'adaptation et de transformation des systèmes de sécurité

sociale par les pays candidats et à encourager l'établissement d'un processus de convergence » (4). Suite aux décisions politiques à orientation sociale adoptées à Lisbonne, cette transformation dépasse en théorie *l'acquis social* juridiquement contraignant, pour englober des valeurs sociales communes. Récemment, la participation des pays candidats à la Stratégie européenne pour l'emploi a été intégrée parmi les critères. Il n'existe cependant toujours aucun critère associé pour les autres domaines « soft » de la politique sociale.

Depuis 1999, un changement est intervenu dans l'évolution de la dimension sociale au sein de l'Union européenne, notamment à l'instigation de la communication de la Commission intitulée « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale » (Commission européenne, 1999b). Les États membres de l'UE ont opté pour la création d'un comité de protection sociale et ont décidé de coopérer en vue des défis communs auxquels leurs systèmes de protection sociale seront confrontés. « *La nécessité de confirmer la place de la protection sociale dans les valeurs communes de l'Union européenne dans le contexte de l'élargissement* » est soulignée dans la communication. Selon la Direction générale Emploi et Affaires sociales, les quatre axes de la communication – rendre le travail plus avantageux et garantir un revenu sûr ; garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ; promouvoir l'intégration sociale et garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé – font à présent officiellement partie de l'acquis politique à adopter par les pays candidats à l'adhésion (Clotuche, 2001). Toutefois, la question de la mesure dans laquelle ces aspects sont pris en considération par les acteurs responsables des négociations reste posée. L'incorporation des normes et des valeurs de protection sociale de l'UE dans les conditions d'adhésion faisant déjà partie du Programme d'action sociale 1998-2000 (Commission européenne, 1998), dans le cadre duquel les pays candidats avaient été encouragés à « *garantir l'adoption et la mise en œuvre complètes de la législation et de la pratique de l'UE dans la sphère sociale* » Mais ce n'est qu'en 2000, comme l'illustre le présent article, qu'un consensus semble être apparu

---

4. Contribution du Conseil au Conseil européen de Nice en vue de l'adoption du programme social européen, paragraphe 23.

sur la portée d'un *acquis social* plus large entre les différents acteurs. Ces acteurs soulignent qu'il est urgent pour les pays candidats d'accroître les efforts consentis en vue de développer plus avant leurs politiques sociales, en particulier pour contrer les inégalités sociales grandissantes et la faiblesse de leurs systèmes de lutte contre la pauvreté. Le remplacement des anciennes structures de production et de distribution et la préparation à l'adhésion à l'UE s'est révélé coûteux et a indéniablement entraîné des conséquences sociales négatives.

Les conséquences négatives de la transition vers l'économie de marché risquent de s'accroître en raison de l'adhésion à l'UE. Il n'est donc pas seulement souhaitable, mais nécessaire, que les pays candidats formulent des politiques sociales adéquates et établissent des infrastructures sociales stables avant d'accéder à l'UEM. La prolongation de leur participation au mécanisme ERM-II permettrait aux futurs membres de compléter leur réforme structurelle, de stabiliser les politiques de faible inflation et de poursuivre les réformes dans le domaine de la politique sociale (Langewiesche et Tóth, 2000 :381-382). En outre, les systèmes des pays candidats doivent être capables de résister aux conséquences sociales indésirables lors de leur adhésion à l'UE, en ce qui concerne en particulier les marchés du travail et de la libre circulation des travailleurs. Cette épineuse question dépasse la portée du présent article. Cependant, il importe de soulever que de nombreuses prévisions ont été réalisées concernant la migration des travailleurs des pays candidats après l'adhésion. Les résultats des diverses analyses semblent indiquer qu'il n'y aura pas d'augmentation spectaculaire de l'immigration et que l'impact sur le marché du travail de l'UE devrait être limité. On s'attend à ce que les travailleurs migrants se concentrent dans certains États membres, secteurs et régions (Langewiesche et Lubyova, 2000). Afin de résoudre ce problème, la Commission européenne a rédigé une note détaillant les options concernant la libre circulation des travailleurs, et qui vont de l'application complète de l'*acquis* dans ce domaine, à différents accords de transition possibles, voire à l'absence de mise en œuvre de l'*acquis* concerné pendant une période significative (Commission européenne, 2001d).

L'objectif de cet article est d'éclairer les enjeux sociaux, du point de vue institutionnel, de l'élargissement en 2000. La première partie rappelle

brièvement les étapes principales qui ont mené à la décision d'élargir l'Union. La seconde partie expose comment la dimension sociale de l'élargissement, à savoir le dialogue social, l'emploi et la protection sociale, a pris consistance. La façon dont les différents acteurs conçoivent l'*acquis communautaire* social sera décrite. En conclusion, nous présentons une évaluation générale de la dimension sociale de l'élargissement et des progrès accomplis en 2000.

### **1. Contexte - Rappel des étapes clés du processus d'élargissement**

Les étapes menant à cet élargissement exceptionnel ont été franchies rapidement – trop rapidement selon de nombreuses personnes – pour que l'Union puisse fonctionner avec 13 nouveaux Etats membres. Toutefois, le processus s'accélère et il importe qu'il ne perde pas son élan. Si un référendum était organisé aujourd'hui, 61 % des citoyens des pays candidats voteraient en faveur de l'adhésion à l'UE. Toutefois, la volonté d'adhérer à l'UE décroît progressivement dans les PECO. Notons qu'il existe des différences considérables entre la position des « élites sociales » et celle du reste de la population. 80 % des « meneurs d'opinion » des pays candidats sont en faveur de l'intégration ; ce qui illustre l'influence positive dans ce domaine d'un niveau élevé d'information et d'éducation sur l'opinion d'un public plus large (Deutsche Bank Research, 2001). L'opinion publique des États membres de l'UE (44 % en faveur de l'élargissement) concernant l'acceptation de nouveaux États membres connaît également une courbe descendante <sup>(5)</sup>.

Rappelons brièvement les étapes du processus qui ont conduit à la décision d'élargir l'Union européenne à près de 30 membres. Après la chute du mur de Berlin en 1989, la Communauté européenne a rapidement établi des relations diplomatiques et conclu des accords commerciaux avec les PECO. Pendant les années 1990, des accords d'association, plus souvent appelés « accords européens », ont été conclus par la Communauté européenne et ses États membres avec 10

---

<sup>5</sup>. Eurobarometre, n° 54, 8 février 2001.



PECO, fournissant la base légale pour des relations bilatérales entre ces pays et l'UE. En résumé, les accords européens couvrent les questions liées au commerce, le dialogue politique, le rapprochement des législations et d'autres domaines de la coopération, y compris l'industrie, l'environnement, le transport et les douanes. Au titre de ces accords, le commerce entre l'UE et les PECO s'est rapidement développé. Pour d'autres mesures, comme la libre circulation des travailleurs, les accords européens ont facilité la conclusion d'accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et les 10 PECO, sans qu'il n'existe toutefois, de mesure cadre. Rétrospectivement, on peut considérer que les accords européens ont ouvert la voie aux nouvelles adhésions à l'UE<sup>6</sup> car ils sont « fondés sur une compréhension et des valeurs communes et qu'ils contribuent à ce que l'UE et les pays partenaires convergent sur le plan économique, politique, social et culturel » (Commission européenne, 2001e). Les demandes d'adhésion ont été soumises par les 10 PECO entre 1994 et 1996. Des accords d'association similaires excluant le dialogue politique, avaient précédemment été conclus avec la Turquie (1963), Malte (1970) et Chypre (1972) (Commission européenne, 1999). Ces pays avaient présenté leur candidature à l'adhésion avant les PECO : la Turquie en 1987 et Chypre et Malte en 1990. Comme l'a épinglé le Comité économique et social européen, la dimension sociale « transparaissait à peine dans les accords européens » et la « convergence sociale n'était pas un objectif au même titre que la coopération économique ». (Comité économique et social européen, 2000). L'intégration des PECO à l'UE pourrait être considérée comme un processus continu dans le cadre des accords européens, consistant en un retrait progressif des barrières commerciales, lequel a contraint les PECO à procéder à différents ajustements institutionnels aux fins de l'harmonisation aux normes de l'UE. Toutefois, ce processus s'est dans une large mesure limité aux domaines du commerce et du mouvement de capitaux.

En 1993, lors du Conseil européen de Copenhague, les États membres ont pris une décision importante, en ce qui concerne la Communauté : ils ont convenu que « les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le

---

6. Néanmoins, légalement et politiquement, la voie aux adhésions à l'UE n'a pas été ouverte par les accords européens.

*souhaitent pourraient adhérer à l'Union européenne... dès qu'un pays associé sera capable d'assumer les obligations de sa qualité de membre en répondant aux conditions économiques et politiques requises* ». Le Conseil a également décidé qu'en plus de devoir se conformer à l'*acquis communautaire* y compris l'Union économique et monétaire, les futurs membres devraient adhérer à des critères politiques et économiques spécifiques, notamment :

- instaurer la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités
- garantir le bon fonctionnement d'une économie de marché et la capacité d'affronter la pression de la concurrence et des lois du marché à l'intérieur de l'Union (Conseil européen, 1993).

C'est la première fois que des critères supplémentaires ont été ajoutés aux critères d'adhésion. Cette démarche se justifie par la spécificité des pays candidats d'Europe centrale et orientale qui ont dû reconstruire leur système politique et économique après l'effondrement de l'Union soviétique.

Un aspect particulier de l'élargissement est qu'il s'est révélé être un « processus en formation » ou un « processus de décision par étapes » (Falkner et Nentwich, 2000) et que d'autres critères ont progressivement été ajoutés aux critères d'adhésion. En effet, en décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a souligné l'importance de garantir la mise en œuvre de l'*acquis* par des structures administratives et juridiques adéquates. Le Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, a souligné que « le fonctionnement des institutions » devrait être renforcé. En outre, il a décidé de lancer un « processus d'élargissement global » à tous les pays souhaitant rejoindre l'UE. Les négociations en vue de l'adhésion ont été officiellement ouvertes par six pays le 31 mars 1998 : la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et Chypre, appelés « les pays de la première vague » ou les « précurseurs ». Les négociations concernant l'adhésion portent sur les accords - comptant 31 chapitres - en vertu desquels les candidats adoptent, mettent en œuvre et appliquent l'*acquis communautaire*. En premier lieu, la Commission a émis un ensemble d'avis évaluant la situation de chaque pays par rapport aux critères d'adhésion. Elle a

ensuite, créé un système de suivi, sous forme de « rapports annuels réguliers sur les progrès de chaque pays candidat ». Ces rapports, dont les premiers ont été soumis au Conseil en novembre 1998, doivent servir de base aux décisions du Conseil sur la conduite des négociations et sur l'intégration de nouveaux pays dans ce processus. Le caractère apparemment apolitique et technique d'aborder l'élargissement est particulièrement évident (Falkner et Nentwich, 2000).

Dans son « document composite » sur les rapports réguliers de 1999, la Commission a recommandé l'ouverture de négociations avec Malte, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, et la prise en considération de la candidature de la Turquie. Lors du Conseil européen d'Helsinki du 10 décembre 1999, la recommandation d'étendre le processus a été suivie : « Le Conseil européen réaffirme la nature inclusive du processus d'adhésion qui concerne actuellement 13 États candidats au sein d'un cadre unique. Les États candidats participent au processus d'adhésion sur un pied d'égalité » (Conseil européen, 1999). À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, la perspective d'un élargissement européen vers l'Est, reconnu comme « *une occasion historique* » par M.Gunter Verheugen, le commissaire responsable de l'élargissement, est devenue réalité. L'histoire retiendra que le sommet de Helsinki a permis l'ouverture du processus d'élargissement de l'Union et l'introduction de deux principes importants, à savoir la différenciation et la transition. La différenciation concerne la mesure des progrès réalisés par chaque pays qui devient membre lorsque les critères d'adhésion sont remplis. La transition est composée de périodes transitoires préalables à l'adhésion concernant certains domaines délicats, afin de faciliter le processus tant pour l'Union que pour les futurs membres.

Les réunions bi-annuelles des chefs d'État ont contribué de façon considérable à l'évolution générale du processus d'élargissement en peaufinant et en concrétisant le mouvement. Cependant, ce n'est que récemment que la dimension sociale a été étendue pour dépasser le seul *acquis* juridiquement contraignant, et englober l'essence du « modèle social européen ». Celui-ci inclut le dialogue social et, comme le prévoit l'article 137 du Traité d'Amsterdam, la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, la lutte contre

l'exclusion sociale et la garantie d'une protection sociale adéquate pour tous les citoyens de l'Union. Toutefois, le caractère contraignant de l'acquis social élargi demeure relativement faible. Le passage à un acquis social élargi dans la stratégie communautaire et le rôle que joueront les différents acteurs à cet égard ont analysés ci-après.

## **2. L'extension de l'acquis social**

### **2.1. Perception de l'acquis social par différents acteurs institutionnels**

Le développement d'une compréhension élargie de la politique sociale se reflète dans les rapports réguliers les plus récents sur les progrès accomplis par les 13 pays candidats en vue de l'élargissement (octobre 2000). L'attention accordée à la dimension sociale de l'élargissement apparaît dans l'Agenda 2000, où la politique sociale a été identifiée comme « *un domaine important de l'activité de l'Union* » (Commission européenne, 1997). La nécessité de progresser dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi a été soulignée par la Commission dans son document stratégique de 2000 : « *... l'adoption de l'acquis demeure lente dans le secteur de la politique sociale et de l'emploi... la cohésion sociale est en danger si aucun progrès n'est accompli dans ces domaines, parallèlement à d'autres réformes. Il importe dès lors que les pays candidats accroissent leurs efforts* » (Commission européenne, 2000g). Dans son calendrier, l'Union a présenté un projet d'avancement des négociations sur les chapitres restés en suspens. Le chapitre 13 relatif à la politique sociale et l'emploi devrait être clos pour tous les pays candidats dans la première partie de l'année 2001. Actuellement, ce chapitre est clos pour cinq pays (EurActiv, 2001).

Un instantané de l'analyse de la politique sociale dans les rapports réguliers de l'année 2000 sur les progrès accomplis en vue de l'adhésion témoigne d'une interprétation plus large par la Commission européenne de l'évolution de la politique sociale dans les pays candidats. En bref, l'évaluation des progrès s'est limitée à un constat des progrès accomplis au niveau de l'acquis juridique et de l'acquis politique ou « *soft* ». L'acquis juridique englobe le dialogue social, les règles spécifiques du droit du travail, l'égalité de traitement, la santé et la sécurité au travail, ainsi que la santé publique. L'acquis politique concerne les politiques d'emploi,

notamment la stratégie européenne pour l'emploi, et la nécessité pour les PECO d'être dotés de systèmes de protection sociale viables (pensions, soins de santé, allocations de chômage, allocations familiales, aide sociale, dispositions spéciales pour les personnes handicapées). Ces dispositions sont conformes au Traité d'Amsterdam, qui généralise la portée de l'*acquis* de la politique sociale de la Communauté. Au niveau du discours, l'identité de la politique sociale européenne dans le sens plus large du terme a été décrite par la Commission de la manière suivante : « *Nos structures sociales sont... basées sur des valeurs communes d'égalité et se distinguent par leur universalité et par la portée de leur système d'aide sociale... Les normes sociales européennes sont plus élevées et plus contraignantes que celles de toutes les autres économies comparables... les transferts sociaux dans les États membres de l'UE nous aident à prévenir la pauvreté... L'importance d'atteindre un équilibre – entre la politique économique et sociale et entre la flexibilité et la sécurité – est au cœur du processus de l'intégration européenne... les politiques sociales sont vitales pour une prospérité plus importante et plus largement partagée... la politique sociale est un facteur productif qui entraîne des bénéfices pour l'économie, l'emploi et la compétitivité...* » (Quintin, 1999).

Le Parlement européen (PE) reconnaît également qu'il importe d'accorder une plus grande attention à la dimension sociale de l'élargissement (Parlement européen, 2000a). La position globale du PE est que l'aspect social de l'élargissement est d'une importance cruciale. Il estime que l'impact social de l'élargissement sera « difficile à chiffrer » et a reconnu que « *les changements intervenus dans les pays candidats ont entraîné des problèmes sociaux et en particulier une stratification sociale marquée, et dans certains cas un niveau de chômage élevé* ». En outre, « *le dépassement de différences économiques et sociales entre les États membres actuels et futurs est le défi le plus important pour l'Union* ». À cet égard, le Parlement européen a également souligné que les citoyens des pays candidats ont placé de nombreux espoirs dans l'élargissement, pour ce qui est de la qualité de l'emploi et de la vie sociale (Parlement européen, 2000b). Le PE observe avec inquiétude que les taux de croissance dans les PECO ne sont pas à la hauteur des prédictions effectuées en 1997 par les instituts de recherche économique, et que les disparités sociales augmentent. Dans une anticipation réaliste, le PE a insisté sur le fait que « *les premières années suivant l'adhésion constitueraient un défi majeur pour les économies des nouveaux*

*États membres, en particulier au niveau des résultats des inévitables changements qui toucheront leurs structures financières, économiques et sociales* ». La dimension sociale est interprétée largement et couvre les adaptations légales et politiques dans les pays candidats ». Le Parlement demande que des mesures de politique sociale soient prises maintenant, avant l'adhésion, pour renforcer la cohésion sociale et éviter les répercussions sur les membres qui seraient dues à des différences importantes de revenus entre les États membres.

Le mouvement syndical européen conçoit lui aussi l'acquis social de manière large. D'après la Confédération européenne des syndicats (CES), le modèle social européen devrait être considéré comme « le pivot du processus d'élargissement » et représenter « non seulement les instruments législatifs qui constituent l'acquis communautaire, mais également les documents repères comme la charte des droits fondamentaux proclamée à Nice, les chartes sociales revues du Conseil de l'Europe, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, les recommandations sur la sécurité sociale et l'Agenda social de Nice... ils préservent une série de principes communs qui font partie du modèle social européen et de la législation communautaire... » (CES). Une telle interprétation élargie de l'acquis social ne semble pas partagée par les organisations patronales européennes. L'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) souligne au contraire les avantages de l'élargissement pour l'amélioration globale de la compétitivité de l'économie européenne (UNICE, 2000b).

La manière dont le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) conçoit l'élargissement est large et englobe une union politique, un espace économique et monétaire commun, un vaste marché élargi et un espace social et culturel. En effet, le CEEP affirme que le « modèle social européen » est une réalité vécue quotidiennement par des millions de gens dans l'Union européenne, selon lesquels la vie en société est conçue d'une manière particulière. Pour maintenir ce modèle, le CEEP prône l'économie performante, l'augmentation du taux d'emploi, le respect de l'environnement, un développement durable, la protection

des consommateurs, le progrès social, la solidarité et la lutte contre l'exclusion et la participation des citoyens à la société au niveau local (CEEP, 2000).

Le modèle social européen comporte des valeurs et des normes communes, qui selon le Comité économique et social (CES), devraient être transposées dans les pays candidats. Il souligne l'importance de l'engagement des populations et des acteurs des pays candidats en vue d'une adhésion réussie. Le CES souligne en particulier la nécessité de poursuivre le renforcement des institutions, les réformes sociales et liées à l'emploi et le développement d'une société civile active. Le CES a notamment déclaré que « *la société civile sera prête à accepter l'élargissement de l'UE et à en partager les charges uniquement si des politiques actives sont menées pour promouvoir l'emploi, ouvrir de nouvelles possibilités de formation et d'emploi, et stabiliser la situation sociale* » (Comité économique et social européen, 2000 : 17).

Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) définit l'élargissement vers l'Est comme un « véritable défi » pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'EAPN encourage la participation de différents acteurs pour rendre les contextes nationaux socialement équitables. On pourrait dire que l'EAPN s'est engagé à améliorer la coopération paneuropéenne et à stimuler la participation des ONG et de la société civile dans les PECO. L'EAPN encourage activement la création de partenariat entre les ONG d'Europe occidentale et des PECO par le biais d'échange d'informations et de bonnes pratiques (EAPN, 1998). Bien que le rôle de la société civile et des ONG dans les PECO progresse, il reste limité.

Il règne parmi les acteurs au niveau européen, une unanimité sur la nécessité d'aborder la dimension sociale de l'élargissement et d'intégrer un ensemble plus large de critères pour adhérer à l'UE. En effet, le modèle social européen est constitué d'un niveau élevé de protection sociale et d'emploi et de la participation de différents acteurs, syndicats et société civile, pour rendre les contextes nationaux, régionaux et locaux socialement équitables. Nous éclaircirons ci-dessous les spécificités européennes du dialogue social, de l'emploi et de la protection sociale.

## **2.2. Dialogue social**

Durant les années 1990, le dialogue social a progressivement pris une importance accrue au sein de l'Union européenne, avec l'intégration du protocole social de Maastricht et de l'accord de 1991 dans le Traité d'Amsterdam. La Commission européenne estime à présent que le dialogue social est le pivot du modèle social européen, alléguant que le rôle crucial qu'il joue dans les États membres de l'UE doit être développé dans les pays candidats : « Nous pensons qu'il est important que tous les pays candidats soient particulièrement attentifs à la manière dont les organisations des partenaires sociaux se développent et encouragent un dialogue actif et autonome... » (Quintin, 1999). En effet, les partenaires sociaux ont obtenu le droit d'être consultés sur les propositions de la Commission dans le domaine social et de conclure des accords-cadres susceptibles d'être transformés en législation communautaire. À l'échelon national, les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans sa mise en œuvre au plan national. Dans le domaine du droit du travail et des droits fondamentaux, les directives concernant les comités d'entreprise européens et l'information des travailleurs en particulier, visent à promouvoir le dialogue social au sein des entreprises. Le renforcement du rôle des partenaires sociaux dans les PECO est dès lors crucial (Commission européenne, 2000h : 2). Selon Emilio Gabaglio, secrétaire général de la CES, « *L'élargissement constitue une évolution naturelle du processus d'intégration européenne...* ». Il souligne l'importance du rôle de la société civile pour son succès : « *l'unification et l'élargissement pourront réussir si tous les citoyens et les forces organisées y participent* ». Maria Helena André, secrétaire confédérale de la CES, souligne pour sa part que « *les syndicats jouent un rôle actif de pionniers pour montrer les effets positifs de l'élargissement, tant dans les pays membres actuels de l'UE que dans les pays candidats* » (CES, 2000a).

Cette approche participative est également soutenue par le Comité économique et social (CES) : « *à mesure que progressent les négociations liées à l'adhésion, s'impose la nécessité de l'engagement des populations et des acteurs des pays candidats afin de rendre l'adhésion possible... sans la participation active des organisations socioprofessionnelles, le processus d'élargissement ne réussira pas* » (Comité économique et social européen, 2000). Le commissaire chargé de l'élargissement, M. Gunter Verheugen, soutient lui aussi cette approche et précise qu'il importe d'impliquer des organisations



syndicales et patronales fortes, représentatives et indépendantes dans le processus d'élargissement, sans se limiter à une élite politique (CES : 2000a). En vue de contrer une opinion publique de plus en plus défavorable à l'adhésion dans les PECO et de favoriser la construction européenne, la CES et l'UNICE reconnaissent la nécessité d'améliorer le rôle joué par les syndicats dans les pays candidats en renforçant les perspectives pour les membres de l'UE, pour les travailleurs et l'entreprise (CES : 2000b). Le CEEP souligne la nécessité de renforcer le dialogue social et également d'accroître la représentativité des employeurs, qui est particulièrement faible aux niveaux de l'entreprise, du secteur et de la branche. Le CEEP relève également la nécessité de garantir un dialogue social tripartite plus équilibré pour diminuer en particulier, le rôle prépondérant de l'État dans certains pays. De la même façon, la CES encourage un dialogue continu entre les syndicats nationaux et leurs gouvernements respectifs dans l'UE et dans les PECO. Elle précise également l'importance d'instaurer ce dialogue dans les pays où il est absent. La CES invite la Commission européenne à « continuer à faire entendre à ces gouvernements que la participation des partenaires sociaux à tous les problèmes qui les concernent fait partie intégrante du modèle européen ».

Le PE insiste également pour que davantage d'efforts soient consentis au progrès du dialogue social ... afin de contribuer au développement démocratique, à l'essor des systèmes de sécurité sociale, des systèmes de santé et de pensions, à la santé et à la sécurité au travail, et de garantir l'égalité des chances et l'égalité de traitement, de même que la non-discrimination par la politique du marché de l'emploi. Dans les rapports réguliers de 2000, la Commission a relevé l'évolution insuffisante du rôle des partenaires sociaux dans plusieurs PECO, par exemple la Lituanie.

Le rôle du dialogue social dans les pays candidats est de nature différente, en partie à cause de l'héritage communiste. Il est loin d'être considéré comme un élément dynamique de leurs politiques sociales, étant donné que les syndicats sont considérés avec méfiance. En général, la population est peu consciente du fait que les syndicats souhaitent ou sont capables d'agir dans son intérêt et il est peu probable que les syndicats dans les PECO joueront à l'avenir un rôle aussi

important que dans les États membres actuels de l'UE et au niveau européen (7). Le nombre d'adhérents demeure très faible ou est en diminution. Les syndicats sont relativement actifs au niveau de l'entreprise et dans les négociations tripartites au niveau national. Pourtant, ils sont peu présents au niveau sectoriel qui devrait pourtant constituer le centre de leurs activités.

Les organisations patronales sont faibles et semblent incapables de se construire une identité stable et forte. Les organisations patronales, à l'instar des syndicats, sont actives aux niveaux de l'entreprise et du pays. Au niveau de l'entreprise, elles fournissent les informations demandées ou facilitent le travail en réseau. Au plan national, elles souhaitent participer aux débats politiques importants. Leur activité au niveau sectoriel, comme c'est le cas pour les syndicats, est pratiquement inexistante (Draus, 2000a :121-122).

Les différents acteurs européens estiment qu'il est essentiel que les négociations bipartites soient renforcées si l'objet du dialogue social dans les PECO est d'obtenir la crédibilité nécessaire pour devenir un instrument utile.

### **2.3. Emploi**

La situation de l'emploi dans chaque pays candidat – taux de chômage, proportion de la population active ayant un emploi, niveau des salaires, etc. – a été étudiée sur une base annuelle par la Commission dans ses rapports réguliers. L'emploi dans les PECO est actuellement encore davantage pris en compte, en particulier à la lumière des repères quantitatifs fixés pour l'Union dans son ensemble – d'atteindre un taux d'emploi global de 70 % et pour les femmes de l'augmenter à 60 % d'ici 2010.

Bien qu'une amélioration de la situation ait été signalée en 2000, le résultat global n'est guère encourageant, avec des performances qui varient considérablement d'un pays à l'autre. En effet, la situation actuelle est assez alarmante dans la mesure où « *la situation typique est une situation de croissance d'emploi lente, dans certains cas, négative, couplée avec des*

---

7. Interview d'un représentant syndical d'Estonie, 19 octobre 2000.

*niveaux de chômage élevés, en particulier pour les jeunes et la main d'œuvre non qualifiée. Le travail informel et non déclaré est pratique courante* » (Commission européenne, 1999c : 109)

Une nouveauté de l'année 2000 a été la participation des PECO aux processus de décision « soft » en ce qui concerne la politique de l'emploi. Dans le cadre des processus de Luxembourg, des plans d'action nationaux pour l'emploi ont été élaborés par la plupart des PECO. Des objectifs ont été établis en fonction des besoins des contextes spécifiques, tenant compte des objectifs et des repères au niveau européen. Dans ses rapports réguliers de l'année 2000, la Commission a félicité les PECO d'avoir conçu des plans d'action nationaux ambitieux, axés sur les quatre piliers de la stratégie européenne pour l'emploi. À l'instar de la Commission européenne, le Parlement européen encourage également les PECO à élaborer ou développer des plans d'action nationaux pour l'emploi qui sont conçus comme des outils pour « un changement structurel plus rapide ». Dans ce contexte, il encourage en particulier les PECO à adapter leurs profils de qualification et leurs systèmes d'enseignement et de formation afin de s'adapter au nouveau contexte européen fondé sur la connaissance. La CES considère également que la participation des PECO à la stratégie européenne pour l'emploi est essentielle et souligne le rôle des syndicats au niveau national pour exploiter les politiques nationales de l'emploi et contribuer à la promotion d'un niveau élevé d'emploi à leurs niveaux spécifiques (dans les entreprises, les secteurs et les branches). Suivant le discours de la Commission, la CES met en exergue la nécessité pour les pays candidats de renforcer les actions au titre des quatre piliers des orientations en matière d'emploi. Considérant les orientations en matière d'emploi pour l'année 2000, elle insiste notamment sur l'importance d'améliorer l'intégration professionnelle dans le cadre du pilier « employabilité » et de moderniser l'organisation du travail dans le cadre du pilier « adaptabilité » (Commission européenne, 2000h). Le Conseil européen de Stockholm a répété que les PECO étaient invités à participer à la stratégie européenne pour l'emploi.

Les PECO participent-ils de manière efficace au processus « soft » de l'emploi ? En d'autres termes, les concepts en vogue et très appréciés

que sont « l'employabilité » et « l'adaptabilité » sont-ils traduits en critères nationaux ? Compte tenu des difficultés auxquelles sont confrontés les partenaires sociaux et la société civile en ce qui concerne la création d'un terrain d'action au sein des différents contextes nationaux, participent-ils à la stratégie pour l'emploi conformément aux règles établies ? Outre les questions de l'efficacité de ces programmes et de la participation de tous les acteurs concernés, la question qui se pose est celle de l'utilité de la création de ces programmes. En sa qualité de membre du Parlement, l'ex-ministre estonien des affaires sociales déclare : « *La stratégie européenne pour l'emploi influence l'Estonie, mais la situation et le contexte en Estonie sont très différents de ceux de l'UE. Le marché du travail estonien change constamment et je ne pense pas que les politiques européennes du marché du travail sont adaptées aux besoins du pays. La stratégie européenne pour l'emploi est fondée sur un système bien établi avec des partenaires sociaux forts et d'autres institutions. Cette vision est liée à une structure* »<sup>(8)</sup>. « *Bien que la stratégie européenne pour l'emploi permette aux acteurs nationaux de sélectionner des objectifs pertinents dans une vaste gamme d'objectifs, la philosophie de la stratégie demeure liée à des structures qui font partie intégrante du contexte de l'UE* ». La situation est très différente dans les pays candidats où le marché de l'emploi suit un processus de changement structurel. La prépondérance des secteurs agricole et industriel se réduit au bénéfice du développement du secteur des services. Bien qu'elles soient plus stables qu'au début des années 1990, les structures et les institutions liées aux marchés du travail sont loin de fonctionner de manière satisfaisante. En effet, bien que la transparence ait augmenté et que des mécanismes de responsabilité financière aient été mis en place, le paiement de contributions qui est essentiel pour disposer de systèmes de sécurité sociale entièrement fonctionnels (généralement sur base d'assurance) reste problématique. Ceci explique l'expansion de l'économie grise qui représente entre 20 et 30 % du PIB (Draus, 2000b).

Une série d'objectifs spécifiques adaptés à la situation particulière des futurs membres pourraient peut-être être formulés, tout en conservant la même méthode. Il s'agirait de rédiger des lignes directrices et des benchmarks au niveau européen, de préparer des programmes d'action

---

<sup>8</sup>. Interview d'un membre du Parlement estonien, 23 mars 2000.

adaptés au contexte national, de procéder à un contrôle supranational périodique, à une évaluation et à un examen par les pairs, organisés comme méthodes d'apprentissage mutuel et enfin, de produire des recommandations pour chaque pays. Un des principaux problèmes qui pourrait être traité est notamment l'absence de confiance dans les structures et les institutions qui se reflète dans les problèmes survenant dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi. Il faut signaler que 30 % du budget PHARE est consacré au renforcement des institutions. Cependant, la dimension psychosociologique de la confiance devrait faire l'objet d'une attention particulière.

#### **2.4. Protection sociale**

En 2000, les États membres de l'UE ont décidé d'appliquer la méthode de coordination ouverte, dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de s'efforcer de rendre le système des pensions soutenable au plan financier et social. Dans ce contexte, la nécessité pour les pays candidats de disposer de systèmes de protection sociale stables a été intégrée parmi les conditions à l'adhésion. Cependant, l'implication de l'UE dans ce domaine étant relativement récent, les pays candidats n'ont pas reçu de précisions sur la procédure à suivre afin de prouver la conformité des systèmes de protection sociale à ceux qui siègent à l'autre extrémité de la table de négociation.

Dans son rapport intitulé « Protection sociale en Europe en 1999 », la Commission montre que les États membres de l'UE et les pays candidats sont confrontés à des problèmes semblables et que la pression exercée sur les systèmes de protection sociale dans les pays en transition, en ce qui concerne en particulier la réforme que certains pays doivent entreprendre, ne doit pas être sous-estimée. Une proportion importante et grandissante de la population vit sous le seuil de la pauvreté, comme la Commission l'a indiqué à de nombreuses reprises. Elle souligne également qu'il est urgent d'aborder le problème. Pour la première fois, un chapitre sur les cinq que compte le rapport de la Commission a été consacré aux systèmes de protection sociale dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, et a notamment mis l'accent sur la situation de trois piliers (emploi, pensions, santé) sur quatre de la stratégie de protection sociale de l'Union européenne.

L'état des conditions sociales dans les PECO est morose, mais le rapport s'appuie sur des chiffres qui ne sont pas trop catastrophiques <sup>(9)</sup>. L'analyse des systèmes de protection sociale dans les PECO a fait l'objet d'une attention plus soutenue dans les rapports annuels sur les progrès accomplis par les pays candidats pour se conformer aux exigences de l'Union européenne en vue de l'adhésion. D'autres analyses des conditions sociales et des systèmes de sécurité sociale dans les PECO évaluent de manière plus sévère l'étendue de la pauvreté et de l'inefficacité des systèmes de sécurité sociale (voir le numéro spécial de la Revue belge de sécurité sociale consacré à la dimension sociale de l'élargissement, 2001).

Le PE encourage lui aussi les pays candidats à investir dans leurs infrastructures sociales. Soutenant l'essentiel du discours de la Commission sur la protection sociale, le PE conçoit l'investissement dans la protection sociale comme un facteur productif. Il souligne que les objectifs de la protection sociale pour l'Union devraient également s'appliquer aux PECO. La CES souligne également l'importance pour les PECO d'élaborer des systèmes de protection sociale. « *Le principe essentiel est celui de la solidarité, qui est à la base de tous les systèmes de protection sociale et inclut la participation des partenaires sociaux à la création et à la gestion de ces systèmes. Les principes de l'État providence appuient le modèle social européen et doivent dès lors être considérés comme des éléments du processus de changement dans les pays candidats* ». Plus spécifiquement, en cas de croissance économique, la CES a relevé qu'elle ne devait pas seulement profiter au marché de l'emploi, mais également contribuer à renforcer les systèmes de protection sociale dans les régions frontalières, et à s'intéresser en particulier, aux infrastructures et aux politiques structurelles pour le développement régional et la promotion de l'emploi. Parallèlement, le CEEP ne considère pas que le principe de subsidiarité qui régit la politique sociale de l'EU fait obstacle à une vision politique commune pour les États membres actuels et futurs, et se réfère notamment aux objectifs clés fixés par la communication de la Commission de 1999 sur la protection sociale. Le CEEP insiste sur le fait que la réduction des

---

<sup>9</sup>. Les évaluations des systèmes de protection sociale à Chypre, Malte et en Turquie, ne figurent pas dans l'analyse.

disparités aux plans national et régional doit être prise en compte afin de renforcer la cohésion sociale et que les Fonds structurels et en particulier le Fond social européen, doivent être utilisés à cette fin. La Confédération européenne des syndicats encourage également les PECO à mettre en place des systèmes de protection sociale afin de diminuer le risque d'exclusion sociale et d'améliorer la cohésion sociale. Elle encourage en particulier les PECO à investir une partie des bénéfices du secteur privé dans la protection sociale (Lourdelle, 1999 :91-92).

De nombreux acteurs concernés soulignent que les pays candidats doivent établir des systèmes de protection sociale viables, car ils constituent un aspect essentiel du modèle social européen. À la lumière de l'objectif européen – qui est depuis peu considéré comme étant prioritaire – à savoir, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les PECO devraient être impliqués dans la procédure de rapport, de ciblage et d'évaluation qui imite le processus de Luxembourg de manière à ce que sa mise en œuvre soit adaptée aux besoins de leurs contextes nationaux. Les modalités de leur participation à ce processus n'a pas encore été envisagée.

## **Conclusion**

Tous les principaux protagonistes européens réalisent que le processus d'élargissement est entré dans une zone rouge et qu'il est essentiel d'aller de l'avant sans attendre pour poursuivre la construction d'une Europe élargie. L'ambition et la raison sont les ingrédients clés d'une construction dont le résultat demeure incertain. Elle requiert un équilibre délicat des principaux éléments et une préparation adéquate. Agir avec précipitation ou trop de lenteur mènerait à l'échec. Eneko Landaburu, directeur général chargé de l'élargissement, souligne que ce problème est délicat et déclare que la précipitation conduirait à un échec, affaiblirait l'Europe et en particulier sa dimension sociale. D'autre part, tout ralentissement des négociations risque de fragiliser la Communauté. Dans les deux cas, les partisans d'une Europe limitée à un espace de libre-échange en sortiraient renforcés ; c'est pourquoi il importe de respecter le calendrier établi. D'un point de vue politique et pour l'opinion publique de l'UE et des PECO, il faut qu'au moins quelques nouveaux Etats membres participent aux élections du

Parlement européen en 2004. La CES, l'UNICE et la CEEP ont également souligné l'importance de progresser rapidement et prudemment et marquent leur accord avec l'approche actuelle proposée par la Commission.

D'après M. Gunter Verheugen, l'adhésion à l'Union européenne est la seule façon de progresser pour les peuples des PECO, afin de reconstruire leurs sociétés après la période de communisme qui leur a été imposée. Il a souligné, à maintes occasions, l'importance de l'élargissement dans le cadre de leur construction de ces sociétés. Cette construction dépasse la dimension du marché parce qu'elle embrasse également la dimension sociale (CES, 2000a). Toutefois, la réalité des conditions sociales dans les PECO est rarement révélée dans le discours public. Elle devrait être exposée maintenant, et la dimension sociale de l'élargissement devrait être entièrement intégrée à l'Agenda européen afin qu'elle ne génère pas de bouleversement politique. Une évolution de ce genre serait catastrophique pour l'UE et pour les pays candidats.

Des craintes se font jour dans les États membres de l'UE en ce qui concerne en particulier, la libre circulation des travailleurs. Lors des élargissements précédents, les nouveaux États membres ont demandé une dérogation temporaire pour certains *acquis*. Dans le cadre du prochain élargissement, la demande de dérogation émane des États membres. L'Allemagne a été la première à proposer une dérogation de sept ans pour la libre circulation des travailleurs. Cette position est actuellement soutenue par la plupart des États membres et d'autres acteurs concernés. À l'Est, une telle attitude est perçue de manière négative. « *Une des difficultés que présente l'élargissement est que le faire accepter par l'Allemagne et l'Autriche exige que la fermeture des frontières soit garantie, alors que le faire accepter par la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque implique leur perméabilité et leur ouverture* » (Le Monde Interactif, 2000). La question de l'immigration est un des sujets politiques les plus sensibles et les plus controversés à l'intérieur de l'UE, de même que dans les futurs pays membres.

En outre, l'Union européenne doit envoyer un message clair et fort aux PECO dans tous les domaines et en particulier, dans le domaine de la politique sociale, afin de mettre un terme à la domination des idéologies



propagées par les institutions internationales telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dont l'influence a été considérable dans les PECO. Le calendrier qui a été proposé par la Commission représente effectivement une avancée positive. Il importe toutefois qu'il ne soit pas axé exclusivement sur les critères techniques, mais qu'il tienne compte du contexte socio-politique et culturel.

## Références

- Beck *et al.* (1997), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, The Hague.
- Bosco, A. (2000), « Les systèmes nationaux de protection sociale remis en cause? », *Notabene*, n° 117, Observatoire social européen, novembre-décembre.
- CEEP (2000), « Elements of CEEP policy regarding the European social model from the point of view of enlargement », *Aviz*, n°14, septembre.
- CES (2000a), « Rôle des syndicats dans le processus de l'élargissement de l'UE », *Press Report*, n°23-00, Confédération européenne des syndicats.
- CES (2000b), « ETUC Executive Committee. Nice: national interests prevent real European vision », *Press Report*, n° 28.00, Confédération européenne des syndicats.
- Clotuche, G. (2001), « La protection sociale dans les PECO dans le cadre de l'élargissement », *Revue belge de sécurité sociale*, Numéro spécial sur la dimension sociale de l'élargissement, à paraître.
- Commission européenne (1997), Communication de la Commission « For a Stronger and Wider Union Agenda 2000 », Volume I, DOC 97/6, « The Challenge of Enlargement: Part Two », 15 juillet 1997 ([www.europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/strong/2.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/strong/2.htm)).
- Commission européenne (1998), Communication de la Commission « Programme d'action sociale 1998-2000 », COM(98)259 du 29 avril 1998.
- Commission européenne (1999a), *Statistical Yearbook on Central European Countries: Data 1993 – 1997*, Eurostat, Statistical Office of the European Commission.

- Commission européenne (1999b), Communication de la Commission « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », COM (1999) 347 du 14 juillet 1999.
- Commission européenne (1999c), *Social Protection in Europe 1999*, DG Employment and Social Affairs, Social security and social integration, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, mars 2000.
- Commission européenne (2000a), Rapport conjoint sur l'emploi 2000, COM (2000) 551 du 6 septembre 2000.
- Commission européenne (2000b), Communication de la Commission « Indicateurs structurels », COM (2000) 594 du 27 septembre 2000.
- Commission européenne (2000c), Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux mesures d'incitation communautaire dans le domaine de l'emploi, Proposition initiale, Procédure de codécision, COM (2000) 459 final du 20 juillet 2000.
- Commission européenne (2000d), Communication de la Commission « La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi : améliorer la qualité et la viabilité », COM (2000) 846 du 21 décembre 2000.
- Commission européenne (2000e), Communication de la Commission « Agenda pour la politique sociale », COM (2000) 379 du 28 juin 2000.
- Commission européenne (2000f), Communication de la Commission « L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long term : des pensions sûres et viables », COM 622 du 11 octobre 2000.
- Commission européenne (2000g), *Strategy Paper « Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries »*, 8 novembre 2000.
- Commission européenne (2000h), Dialogue social européen, lettre de la Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, septembre 2000.

- Commission européenne (2001a), Rapport de la Commission « Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation », COM (2001) 59 du 31 janvier 2001.
- Commission européenne (2001b), Communication de la Commission « Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale », COM (2001) 104 du 22 février 2001.
- Commission européenne (2001c), Communication of the Commission « Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon strategy » - contribution of the European Commission to the Spring European Council, Stockholm, 23-24 March, COM (2001) 79 of 7 February 2001.
- Commission européenne (2001d), « The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement », *Information Note*, 6 March 2001 ([www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration\\_enl.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf)).
- Commission européenne (2001e), Enlargement, Pre-Accession Strategy, The Europe Agreements?, ([www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe\\_agr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm)).
- Conseil de l'Union européenne (2000), *La méthode ouverte de coordination : un processus en cours*, Note de la Présidence, 13 juin 2000.
- Conseil européen (1993), Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la présidence*, 21 et 22 juin 2000.
- Conseil européen (1999), Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre 1999.
- Conseil européen (2000a), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 23 et 24 mars 2000.
- Conseil européen (2000b), Conseil européen de Santa Maria Da Feira, *Conclusions de la Présidence*, 19 et 20 juin 2000.
- de la Porte, C. (2000), « La nouveauté de la place de la protection sociale dans l'agenda européen en 1999 : le rôle de la 'soft law' » ; in OSE (2000), *Social Developments in the European Union – 1999*, Observatoire social européen et Institut syndical européen, Bruxelles.

- Deutsche Bank Research (2001), EU Enlargement Monitor, « Public opinion – stumbling block for enlargement », mars.
- Draus, F. (2000a), « Les organisations patronales dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale : Pologne, République Tchèque, Hongrie », *Rapport*, n° 64, Institut syndical européen.
- Draus, F. (2000b), « Un Elargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale », *Etudes et recherches*, No.11, Notre Europe, novembre.
- Dufresne (2000a), « Analyse du discours de la Banque centrale européenne en 1998 et 1999 – Aspects sociaux. Une perspective bancaire en matière budgétaire », Document, Observatoire social européen ([www.ose.be](http://www.ose.be)).
- Dufresne, A. (1999), « Les plans nationaux d'action pour l'emploi 1999 », Fiche réalisée pour le ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement ([www.ose.be/files/fich-nat/panfiche.pdf](http://www.ose.be/files/fich-nat/panfiche.pdf)).
- Dufresne, A. (2000b), « La Banque centrale européenne. Un nouvel acteur politique ? », *L'année sociale 1999*, Université Libre de Bruxelles, pp. 295-306 ([www.ose.be/fr](http://www.ose.be/fr)).
- EAPN (1998), « Déclaration » du séminaire « La société civile et les nouvelles formes de pauvreté Est et Ouest », European Anti-Poverty Network, Helsinki, 15-17 mai.
- ECB (2000), « Population ageing and fiscal policy in the euro area », *ECB Monthly Bulletin*, July 2000, pp. 59-72.
- EPC (1997), The reform of European pension systems, Opinion addressed to the Council and the Commission (II/220/97), 6 octobre 1997.
- EPC (2000), Progress Report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems, 26 octobre 2000.
- EurActiv (2001), « Accession Negotiations: Current Status », 31 mars 2001.

- European Economic and Social Committee (2000), *Engaged in Enlargement*, Task Force Enlargement, Brussels.
- Falkner, G. et Nentwich, M. (2000), « Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation », *MPIfG Working Paper*, No. 00/4, July.
- Feltesse, P. (2000), « Les enjeux du relèvement du taux d'emploi », *L'Année sociale 2000*, Université Libre de Bruxelles, à paraître.
- Goetschy, J. (2001), « La méthode ouverte de coordination: critiques, répliques et suggestions », *Notabene*, n° 121, Observatoire social européen, avril.
- Jouen, M. (2000), « Quel modèle socio-économique pour une Europe élargie », Note pour la fondation Notre Europe, octobre.
- Langewiesche, R. et Lubyova, M. (2000), « Migration, mobility and the free movement of persons: an issue for current and future member EU members », *Transfer*, Vol. 6., n° 3.
- Langewiesche, R. et Tóth, A. (2000), « Introduction: Challenges of Transition and Preparations for EU Accession », *Transfer*, Vol. 6., n° 3, pp.381-382.
- Le Monde Interactif (2000), « Qui défendra la cause de l'Europe élargie? », 26 septembre 2000.
- Lourdelle, H. (1999), « Livre blanc sur la protection sociale dans les pays d'Europe Centrale et Orientale », *Rapport*, n° 62, Institut syndical européen, octobre.
- Math, A. (2001), « Les retraites par répartition dans le collimateur européen », *Working Paper*, n° 24, Observatoire social européen, mars.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2000), *Rapport 2000*, La documentation française, Paris.
- OSE (2000), « Treaty of Nice – Analysis and Preliminary Comments », *CIGinfo*, n° 5, Electronic Newsletter on the Intergovernmental Conference, Observatoire social européen, décembre.

- Pakaslahti, J. (1999), Pakaslahti, J. (1999), *La dimension sociale de l'Union européenne: l'impact de l'élargissement et de l'approfondissement*, PIE/Peter Lang, Bruxelles.
- Parlement européen (2000a), European Parliament Resolution on the Enlargement of the European Union COM (1999) 500 – C5 – 0341/200- 2000/2171 (COS), 4 October 2000 ([www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/default_en.htm))
- Parlement européen (2000b), Rapport sur la communication de la Commission sur le Nouvel agenda social, Doc. A5-0291/2000, COM(2000) 379 – C5, 13 octobre 2000.
- Peña-Casas, R. (2001), « Indicateurs structurels: un processus en cours », *Notabene*, n° 119, Observatoire social européen, février.
- Peña-Casas, R. et Pochet, P. (2001), « Les indicateurs monétaires et non-monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale dans une perspective européenne », Rapport réalisé pour le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, janvier ([www.ose.be](http://www.ose.be)).
- Pochet, P. (2000), « Le nouvel agenda social européen », *Revue belge de sécurité sociale*, 4<sup>ème</sup> trimestre, décembre.
- Pochet, P. et Degryse, C. (1999), « Emploi: une stratégie faite d'une ambition? », *Notabene*, n° 110, Observatoire social européen, novembre.
- Quintin, O. (1999), Presentation in a meeting with PHARE coordinators from the 10 candidate countries, *The Development of European Employment and Social Policy*, 2 March 1999, DG V (Employment and ), European Commission.
- Riflet, R. (1984), « Bilan et évaluation de la politique sociale communautaire (1952-82) », in Vandamme, J. (1984) (dir.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp.13-28.
- ter Rele, H., Westerhout, E., van de Ven, M., Kuipers, B. et van Ewijk, C. (2000), « Ageing in the Netherlands: a manageable problem », *CPB Report*, n° 3.

- UNICE (2000a), Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001 et recommandations aux Etats membres, *Prise de position de l'UNICE*, 5 octobre 2000 (www.unice.org).
- UNICE (2000b), Prise de position de l'UNICE sur l'élargissement, 2 octobre 2000 (www.unice.org)
- Van Lancker, A. (2001), « Nouvelle gouvernance et dimension sociale de l'élargissement », *Revue belge de sécurité sociale*, Numéro spécial sur la dimension sociale de l'élargissement, à paraître.
- Vandamme, J. (1984) (dir.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris.



