

## **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