

Stratégie européenne pour l'emploi et grandes orientations de politique économique

Introduction

Pour la seconde année consécutive, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et les grandes orientations de politique économique (GOPE) ont été synchronisées. Il s'agissait d'une année intermédiaire dans le nouveau cycle triennal (2003-2005). Pour rappel, la première année dresse les grandes lignes stratégiques, la seconde décrit la mise en œuvre et, finalement, la troisième se concentre sur l'évaluation des politiques menées. Ce choix d'un cycle de trois ans était dicté par la reconnaissance du fait que la mise en œuvre des réformes prend du temps ; les effets ne pouvant donc être jugés annuellement. En principe, l'année 2004 aurait donc dû être une simple année de transition. Mais elle a été marquée par trois grandes dynamiques qui ont influé sur la SEE (et les GOPE).

La première est celle de l'élargissement. Des procédures prévues pour quinze États membres ont dû être adaptées pour vingt-cinq. Il s'agit là d'un problème qui touche toutes les politiques européennes. Une solution est de travailler alternativement en petits groupes et ensuite en plénière. C'est ainsi que s'est, par exemple, déroulé le *Cambridge process* qui évalue les plans d'action nationaux (PAN) par les pairs. De plus, il était nécessaire d'acclimater les nouveaux pays membres aux subtilités de la SEE (même s'ils avaient été partiellement préparés en faisant l'exercice des JAP – *Joint Assessment Paper*, sorte de pré-SEE). Il fallait donc faire œuvre de pédagogie. Ensuite, il existe un déficit de connaissance mutuelle. Qui connaît le marché du travail slovène ou estonien ? Inversement, qui en Estonie connaît le marché du travail

belge ou irlandais ? Toutefois, les effets de l'élargissement ne se feront vraiment sentir qu'au moment de la révision de la SEE qui permettra aux nouveaux États membres de faire valoir leurs priorités.

La seconde est l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Cette dernière a fait l'objet de nombreuses critiques tant sur le contenu que sur les procédures. Il a été demandé à Wim Kok (ancien premier ministre social-démocrate des Pays-Bas), qui avait déjà présidé le groupe sur la réforme de la SEE en 2003, de présider un groupe de travail sur la réforme de Lisbonne. Étant le chapeau commun à l'ensemble des méthodes de coordination, ce débat a des conséquences immédiates et importantes pour la stratégie européenne de l'emploi et la coordination des politiques économiques.

Enfin, il y a eu la remise en cause de la rigidité du pacte de stabilité et de croissance et la tentative de trouver une nouvelle formule qui tienne mieux compte des spécificités nationales et mette plus l'accent sur la dette totale plutôt que le déficit annuel. Cette relecture du Pacte, même si elle ne se départit pas complètement de l'idéologie économique monétariste qui le soutient, remet néanmoins en partie en cause le credo de l'équilibre à tout prix des finances publiques.

Ces trois dynamiques montrent à nouveau que tant la SEE que les GOPE sont des procédures dynamiques qui ont largement évolué depuis leur mise en place. L'ensemble du processus de Lisbonne et de la coordination des politiques économiques et d'emploi est donc loin d'être stabilisé tant dans les procédures que dans le contenu. Néanmoins, l'avancée la plus importante se trouve dans le fait que l'on dispose maintenant d'études empiriques académiques sérieuses couvrant plusieurs pays qui mesurent les effets de ces méthodes souples ainsi que les problèmes liés à leur mise en œuvre (Zeitlin et Pochet, 2005 ; Govecor, 2004 ; Galgóczi, 2004). Celles-ci sont complétées par de nombreuses monographies nationales (voir, par exemple, les articles sur le site web du centre d'études européennes de l'université du Wisconsin-Madison) ⁽¹⁾.

¹ <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>.

Ces premiers résultats empiriques feront l'objet de notre première section. Nous examinerons ensuite les recommandations 2004 tant de la SEE que des GOPE. Enfin, nous présenterons l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Ce qui est intéressant est que ces trois aspects ne se sont guère influencés. Les analyses de la mise en œuvre de la SEE n'ont pas été utilisées dans la réflexion sur les suites à donner aux processus de Lisbonne. L'agenda des rapports, réunions et autres activités a continué comme avant malgré les critiques et les analyse de fond. Analyses, processus et enjeux politiques sont trois dynamiques encore fortement indépendantes.

1. Les premières leçons de la SEE

Les données empiriques disponibles peuvent être regroupées en cinq sous-thèmes ⁽²⁾ :

- 1) les changements politiques substantiels ;
- 2) les changements procéduraux ;
- 3) l'apprentissage mutuel ;
- 4) les mécanismes d'influence au plan national ;
- 5) la participation.

1.1 Les changements substantiels de politiques

Le premier point sur lequel l'ensemble des études converge est que les plans d'action nationaux ne sont pas considérés comme des documents stratégiques par les administrations nationales ou la classe politique mais essentiellement comme des documents de type administratif. Ce point est essentiel car il permet d'expliquer le manque de mobilisation des acteurs, qu'ils soient formels (parlements nationaux, par exemple) ou non gouvernementaux (syndicats, ONG, etc.) (voir infra). Faire cette constatation ne signifie pas que la SEE n'aurait eu aucun effet ou que ces documents ne peuvent pas avoir, de par leur nature même, un caractère stratégique (il s'agit en fin de compte d'un choix politique de

² Je les reprends de l'analyse conclusive de Jonathan Zeitlin pour le livre « The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies » (Zeitlin et Pochet avec Magnusson, 2005).

ne pas donner à ces documents un aspect stratégique de coordination des mesures nationales). Simplement, les plans d'action nationaux ne constituent pas un élément central des dispositifs nationaux en matière d'emploi et sont donc investis marginalement par les acteurs. On peut aussi retourner l'argument et souligner que comme les acteurs n'investissent pas beaucoup dans ces stratégies européennes, les personnes en charge n'ont aucune raison d'en faire des documents plus stratégiques. Les PAN font maintenant partie du paysage administratif national et « *la SEE a fourni un cadre commun pour les politiques nationales de l'emploi et un élément structurel, avec une planification et une révision annuelles. Elle a introduit une perspective politique davantage axée sur le long terme, ou en tout cas le moyen terme, dans certains pays où une telle perspective n'existait pas* » (Govacor, 2004 : 10). L'influence qu'ils ont est de construire du fait de la répétition annuelle du processus un langage commun à l'ensemble des États membres (Goetschy, 1999). Comme le souligne Zeitlin (2005 : 451) « *hausse du taux d'emploi, activation, prévention, vieillissement actif, apprentissage tout au long de la vie, intégration de la dimension du genre, 'flexicurity', réconciliation entre le travail et la vie familiale, l'exclusion sociale conçue comme un concept multidimensionnel, marché du travail inclusif, approche intégrée du partenariat, etc.* » font maintenant partie du vocabulaire standard employé par les acteurs « européens » du marché du travail. Ces acteurs sont plus nombreux qu'auparavant (effet de diffusion), mais il reste de nombreux acteurs nationaux clés (par exemple, les négociateurs syndicaux dans les entreprises ou même dans les secteurs) ou les acteurs locaux (les opérateurs de projets dans le cadre du fonds social européen) qui sont toujours totalement étrangers à cette grammaire européenne. Ceci ne signifie pas nécessairement qu'ils poursuivent des politiques différentes mais qu'elles ne sont pas présentées dans le vocabulaire européen standard. On remarque aussi que les employeurs dans de nombreux pays sont (totalement) absents des débats.

L'adoption d'un langage commun n'implique pas que les politiques menées dans les 25 États membres soient identiques. Barbier (2005) a montré de manière convaincante comment les politiques d'activation, centrales dans la SEE, sont toujours très différentes selon les États membres, que différents modèles d'activation coexistent : scandinave *versus* anglo-saxon par exemple. Comme le conclut Amparo Serrano Pascual (2004) dans son étude sur la convergence (ou non) des politiques

d'activation pour les jeunes, « dans le modèle d'intervention sociale basé sur l'activation, certains facteurs de divergence ont été observés, mais aussi des facteurs de convergence. Même si les politiques inspirées par ce modèle diffèrent largement, en fonction du cadre institutionnel dominant dans chaque pays, il existe aussi néanmoins une certaine tendance convergente, du moins en Europe, en termes de normes sociales qui inspirent ces politiques d'activation » (Serrano Pascual, 2004 : 515).

L'influence européenne doit également être mise en parallèle avec d'autres sources possibles d'influence (l'OCDE, par exemple, sur ce point voir Armingeon et Beyeler 2004, ou de manière horizontale par d'autres États membres). Ainsi Kvist (2004) montre comment les pays scandinaves se sont influencés mutuellement en matière de politique d'activation, notamment récemment à partir du cas danois sans faire une seule référence au cadre européen de la SEE.

Ces premiers résultats doivent être analysés de manière dynamique. L'influence de la SEE peut éventuellement être plus importante à long terme car l'adoption d'un langage commun pourrait avoir des conséquences structurantes sur la façon de concevoir les problèmes et donc les solutions à y apporter. Mais ceci reste une hypothèse qui devra être validée ou invalidée ultérieurement.

1.2 Changements procéduraux

Le deuxième point de consensus parmi les études consacrées à la SEE est que celle-ci a favorisé dans la plupart des cas une meilleure coordination horizontale à l'intérieur de chaque administration nationale et entre différentes administrations (Emploi et Finances, par exemple). Comme le souligne l'étude Govacor, « même si les PAN sont des documents peu importants dans le système national d'élaboration des politiques, le processus du PAN et la SEE en général ont amélioré la coordination et facilité les liens entre divers domaines de l'action politique. La coordination entre ministères a progressé dans presque tous les pays et les liens entre les divers acteurs dans la production des PAN se sont développés. L'intégration horizontale des politiques (comme les politiques du marché du travail, de l'aide sociale, des retraites, la politique fiscale, etc.) s'est améliorée au plan national mais aussi au niveau européen » (Govacor, 2004 : 9). Il s'agit d'un résultat qui devra être évalué suite aux nouvelles procédures de mise en parallèle des GOPE et de la SEE qui devraient renforcer la coopération stratégique entre les ministères de l'Emploi et ceux des Finances et de l'Économie.

La coordination verticale entre différents niveaux de pouvoir a aussi été, dans certains cas, améliorée. Ceci est particulièrement visible dans certains pays fédéraux. Par exemple, en Belgique où le système de distribution des compétences est exclusif – sans possibilité constitutionnelle de la part des autorités fédérales de coordonner des compétences dévolues aux Régions – la SEE a permis d’engranger des accords de coopération volontaires entre les entités régionales/communautaires et fédérales. En Italie et en Espagne, où il s’est produit un processus de dévolution régionale, la SEE a permis à Rome et Madrid de continuer à contrôler (partiellement) cette régionalisation. En Suède, les autorités régionales et locales ont été plus impliquées au fil du temps (Viffel, 2004). Toutefois, cette coordination verticale reste inégale et de nombreux États membres ne souhaitent surtout pas que leurs régions aient un contact trop direct avec Bruxelles.

1.3 Apprentissage

Selon les études disponibles, les effets en termes d’apprentissage et l’échange de bonnes pratiques sont, à première vue, modestes. Il faut dire que les attentes étaient sans doute exagérées et ne tenaient pas compte tant de la difficulté de transférer – même en les adaptant – des bonnes pratiques d’un pays à un autre (voir Ross, 1995). Mais il faut aussi tenir compte des pesanteurs nationales face au changement. Surtout, il faut s’interroger sur les processus de changement en l’absence de crise importante qui, elle, oblige à revoir les pratiques et formes de pensées traditionnelles (voir sur ce point l’exemple des Pays-Bas, Visser, 2004). De plus, *« la constitution de réseaux entre le niveau national et le niveau européen est souvent limitée à de petites sections de ministères nationaux et d’agences gouvernementales, ce qui signifie que l’apprentissage et la discussion se déroulent au mieux dans la sphère administrative, pas dans la sphère publique, et de manière limitée jusqu’à présent parmi les parties concernées au sens plus large »* (Govcor, 2004 : 9). Ceci pose clairement la question de la diffusion de nouvelles idées au-delà du cercle restreint qui participe à la SEE. L’étude de Meyer (2004) montre que les journaux « sérieux » en France, Allemagne et Royaume-Uni ne parlent quasiment pas (plus) de la SEE. Toutefois, les effets de diffusion pourraient se réaliser par les journaux spécialisés (aucune étude n’a, à notre connaissance, été réalisée sur cet aspect) qui touchent les acteurs stratégiques et non le « grand public ».

Néanmoins, un regard plus réaliste sur l'apprentissage mutuel permet de mettre en évidence plusieurs éléments positifs. Premièrement, une amélioration des statistiques nationales. Ceci s'est produit dans les pays qui avaient des statistiques notoirement de mauvaise qualité, comme en Belgique, mais aussi dans des pays qui, comme les Pays-Bas, pensaient avoir des statistiques de qualité. Plus important sans doute : il y a eu un effort de développer des statistiques européennes standardisées et le lancement d'une nouvelle enquête européenne Euro-Silk. Des efforts conséquents des sous-groupes « Indicateurs » du comité pour l'emploi et du comité de protection sociale ont permis d'améliorer la comparabilité des données nationales.

Le deuxième effet est celui, réflexif, de devoir présenter chaque année dans un plan national les principales réformes, mais aussi de recevoir les commentaires critiques d'autres États membres et de la Commission sur ce qui est considéré comme des bonnes pratiques (procédure dite de Cambridge). Les effets d'apprentissage portent moins sur les exemples étrangers que sur le fait de devoir réfléchir sur les cohérences et incohérences de son propre système.

Le troisième effet est l'apprentissage réalisé par la Commission elle-même dans des domaines où son expertise était faible. L'apprentissage porte sur les contenus mais aussi les procédures. Par exemple, l'échange de bonnes pratiques ne fonctionnait pas convenablement (voir notamment Casey, 2005), ce qui a conduit la Commission à revoir le programme de fond en comble. Le processus d'échange se fera autour de grandes thématiques. Ainsi, le thème du programme d'apprentissage mutuel du printemps 2005 est-il « *Attirer davantage de personnes sur le marché du travail : faire du travail une véritable option pour tous* ».

Ensuite, les États membres doivent rentrer des fiches de bonnes pratiques liées au thème pour héberger les rencontres de Peer Review. Ceci dit, le changement de procédure ne semble pas avoir eu les résultats escomptés et dans une note interne, la Commission indique que « *le nombre des réponses à cette demande a été décevant* ».

Zeitlin (2005 : 473) souligne à juste titre que, de manière étonnante, « *la SEE n'a guère remporté de succès pour identifier les types de politiques actives du marché du travail ou de réformes axées sur des incitants fiscaux qui se sont montrées les plus efficaces dans quelles circonstances, et pour réviser les lignes directrices en*

conséquence ». Une hypothèse que nous proposons est que cet échec d'identifier les réformes les plus efficaces pourrait découler de la nature même de la SEE. En effet, elle se concentre sur les résultats obtenus par les différents pays (*benchmarking* et indicateurs sur les résultats) et non sur les moyens (par exemple, le coût relatif des mesures *versus* leur efficacité). Ceci a permis d'avancer dans la comparaison de résultats en prenant le plus souvent une approche unidimensionnelle (taux d'emploi, par exemple ; pour une vue critique sur les indicateurs voir Salais, 2004). Mais cela ne permet pas de prendre en compte les interactions (cohérences) institutionnelles ni les moyens mis à disposition. Par exemple, il n'a pas un indicateur de pourcentage du PIB consacré aux dépenses actives de chômage divisées par le nombre de chômeurs qui montrerait les efforts relatifs et leur efficacité potentielle. L'absence de lecture institutionnelle conduit à des imitations partielles. Par exemple, la politique d'activation belge prétend s'inspirer de la politique danoise car celle-ci a de bonnes performances en termes de chômage et d'activation mais ignore que les taux de remplacement (allocation chômage en proportion de dernier salaire) sont bien plus élevés au Danemark. Il y a donc deux systèmes fort différents. L'un – le belge – fondé sur des allocations faibles sur un long terme et peu de contrôle, et l'autre – le danois – sur des allocations élevées à court terme mais avec un contrôle (et une aide) importante. La forme actuelle de la SEE ne permet pas de comprendre les complémentarités institutionnelles car elle se centre volontairement sur les résultats limités mesurés à une dimension par des indicateurs.

1.4 Mécanisme d'influence au niveau national

Outre l'influence que nous avons déjà notée d'un vocabulaire commun qui pourrait mener éventuellement à une harmonisation cognitive (c'est-à-dire une vision partagée des facteurs causaux dans l'explication du chômage), les études empiriques montrent que se fait une sélection politique des lignes directrices à mettre en œuvre au niveau national. Jelle Visser (2005) parle d'*adaptation sélective* et Erhel *et al.* (2005) d'effet de levier. Ces données sont confirmées par l'étude Govecor (2004 : 20) : « *au niveau national, le respect et l'adaptation ont été sporadiques, et indiquent un écart systématique et, dans certains domaines, grandissant entre les engagements et la mise en œuvre de la coordination des politiques. Les gouvernements se sont souvent écartés de leurs engagements pris au niveau de l'UE et ont ignoré les différentes*

recommandations substantielles qui leur ont été adressées pour modifier leurs politiques. Ils ont souvent adopté une stratégie de choix sélectif en mettant en œuvre les recommandations qui répondent à leurs aspirations politiques, mais pas les plus coûteuses ni celles qui s'inscrivent dans le long terme ». Ici aussi, il faut se méfier de tout déterminisme. Le jeu n'est pas uniquement tenu par le gouvernement. L'opposition peut également s'appuyer sur l'une ou l'autre recommandation. Les partis politiques ne sont pas figés dans une attitude unique et il y a souvent des sensibilités différentes concernant les réformes à entreprendre. Dans de nombreux pays les gouvernements sont des gouvernements de coalition avec, ici aussi, des vues potentiellement différentes. Le point important est que la SEE n'est pas mise en œuvre de manière globale et que les intérêts politiques du moment vont guider les priorités dans la mise en œuvre. On pourrait dire que la SEE est un compromis au niveau européen dépendant de l'équilibre politique du moment (pas nécessairement ou uniquement gauche/droite car certains gouvernements sociaux-démocrates peuvent aussi avoir intérêt à un agenda de réformes au plan européen, comme en Allemagne) qui sera réinterprété au niveau national selon l'agenda et l'équilibre politique du moment.

1.5 Participation

La participation des syndicats à la définition des PAN et à leur mise en œuvre a été très inégale. La participation des employeurs a, quant à elle, été minimale. Le tableau suivant résume les résultats de différentes études transversales (voir de la Porte et Pochet, 2005).

**Tableau 1 : Participation des partenaires sociaux
dans les PAN de la stratégie pour l'emploi (2002 et 2003)**

Pays	Document du gouvernement/ Document conjoint	Contribution des partenaires sociaux à la rédaction des PAN 2002/2003	Amélioration de la participation des partenaires sociaux 2003	Participation à la mise en œuvre du PAN
AT	DG	Non	Non	Oui
BE	DG	Oui	Non	Oui
DK	DG	Oui	Non	Oui
FIN	DG	Oui	Non	Oui
FR	DG	Oui	Oui	Oui
DE	DG	Non	Oui	Oui
GR	DG	Non	Oui	Oui
IE	DG	Oui	Non	Oui
IT	DG	Non	Non	Oui
LUX	DC	Oui	Oui	Oui
NL	DG	Non	Non	Oui
PT	DG	Oui	Oui	Oui
ES	DG	Non	Non	Oui
SE	DG	Oui	Non	Oui
UK	DG	Non	Non	Oui

Sources : données et commentaires sur la nature des données :

- 1) (3^{ème} et 4^{ème} round) Rapports nationaux du projet Govecor (www.govecor.org) pour l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni. Ces rapports contiennent dans certains cas des interviews avec les partenaires sociaux. Dans d'autres cas, les analyses se sont basées sur des interviews et des rapports dans une perspective gouvernementale. Les rapports nationaux du projet Govecor constituent une source la plus inégale de données, la recherche portant sur un objet plus large que la participation des partenaires sociaux.

- 2) Une enquête effectuée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur la participation des partenaires sociaux dans les PAN (2002) de la stratégie pour l'emploi (www.eiro.eurofound.ie) – pour tous les quinze États membres. L'enquête entendait fournir une évaluation subjective de la participation des partenaires sociaux ; l'enquête de l'EIRO était la plus uniforme dans la mesure où elle était basée sur un questionnaire envoyé à tous les partenaires sociaux.
- 3) Rapport conjoint des actions prises par les partenaires sociaux dans les États membres pour mettre en œuvre les lignes directrices emploi (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2004). Ce rapport commentait l'activité des partenaires sociaux dans le cadre des PAN 2003 de tous les pays de l'UE à l'exception de la France et de l'Irlande, dont l'absence n'a donné lieu à aucune explication. Il s'agit d'une auto-évaluation par les partenaires sociaux, mais le rapport poursuit un objectif politique, ce qui explique une présentation quelque peu biaisée des données.

Les PAN étant non stratégiques pour les gouvernements, ils sont l'objet d'un suivi syndical sérieux mais pas d'un investissement important. En d'autres termes, les syndicats sont soucieux de suivre l'agenda national et européen mais sont réticents à participer à un jeu multi-niveaux qu'ils ne contrôlent pas au plan national et encore moins au plan européen. Il est plus aisé pour eux de faire pression sur les employeurs directement ou sur le gouvernement que d'entrer dans un jeu européen complexe où ils ont peu de chance de faire avancer leur agenda. « *Dans notre analyse, les premières années de la SEE ont pris le caractère d'un jeu à deux niveaux, où les acteurs essentiels sont la Commission et le Conseil, et où les gouvernements ont essayé de conserver le contrôle des processus au niveau national. Les partenaires sociaux européens ont également résisté aux tentatives visant à leur confier le rôle de mise en œuvre de la politique du Conseil* » (Govacor, 2004 : 9). Selon nos propres analyses (de la Porte et Pochet, 2005), un enjeu important est la place dévolue aux partenaires sociaux. La SEE a changé à de nombreuses reprises sans qu'il y ait eu un processus ouvert de délibération. L'exemple du rapport Kok (Kok *et al.*, 2003) est frappant. Même si certains syndicalistes étaient membres de ce groupe, le rapport a été fait de manière discrète, pour ne pas dire secrète. Il est donc demandé aux syndicats au plan européen de rentrer de manière pro-active dans un processus qu'ils ne maîtrisent pas. Finalement, comme le souligne Casey (2005), « *en souscrivant à la stratégie, les partenaires sociaux souscrivent aussi à une approche générale de la politique économique – une approche difficilement compatible avec celle défendue par les syndicats* ». Toutefois, la coordination des cycles de GOPE et de la SEE et la reconnaissance, y compris dans le traité constitutionnel, du sommet tripartite avec les partenaires sociaux,

la Commission et la présidence du Conseil européen avant le Conseil de printemps (voir l'article de Barbier dans ce bilan) ont institutionnalisé la participation. Ils rendent le rééquilibrage de l'économie et de l'emploi stratégique mais, selon le document des partenaires sociaux européens sur la SEE, ceci n'a rien changé à ce jour dans les pratiques de consultation en 2003 (sauf au Luxembourg).

L'élargissement aura aussi des impacts pour la participation des acteurs syndicaux et patronaux. Comme le souligne Galgóczi, « *le cadre original de la SEE avait été élaboré dans le contexte d'une UE à 15, si bien qu'il n'a pas toujours tenu compte des conditions prévalant dans les nouveaux États membres et les pays candidats. C'est particulièrement le cas quant au rôle des partenaires sociaux qui, contrairement à l'hypothèse générale sur quoi se fonde la SEE, ne sont pas en position de force dans ces pays, caractérisés par les faiblesses institutionnelles de l'infrastructure du dialogue social. Il apparaît donc essentiel qu'à l'avenir, les institutions de l'UE et les États membres de l'UE15 apportent à ce sujet un soutien constant aux pays en question* » (Galgóczi, 2004 : 45). La valorisation du dialogue social comme « valeur européenne » qui se trouve aussi dans le traité constitutionnel peut éventuellement servir de levier pour les acteurs sociaux des nouveaux pays membres. On manque toutefois à ce jour de données empiriques et de recul pour valider une telle hypothèse.

En conclusion, nous disposons maintenant d'un riche matériel qui montre que la SEE a eu certains effets – pas toujours ceux escomptés – mais qu'il faut attendre encore avant de se prononcer définitivement notamment si l'utilisation d'un langage commun conduit progressivement à l'élaboration de politiques semblables du fait de l'élaboration d'un cadre cognitif commun (à ce jour on est loin de pouvoir valider une telle hypothèse).

Ces avancées dans la connaissance fine des mécanismes n'ont eu aucun impact sur la SEE telle qu'elle se pratique (en ce sens, la SEE s'est inscrite dans les pratiques bureaucratiques nationales et il faut un événement externe fort comme la remise en cause de Lisbonne par exemple, voir section 3, pour la faire dévier). Nous nous tournons maintenant vers les recommandations 2004 qui s'inscrivent dans la lignée du rapport Kok de 2003.

3. Les recommandations 2004

On se souviendra que la vingtaine de lignes directrices avait été remplacée par dix lignes directrices en 2003. Les recommandations de la Commission 2003 suivaient ces lignes directrices (voir le Bilan de l'année passée) donnant pour la première fois une vision comparative relativement accessible. Le rapport Kok sur l'emploi (Kok *et al.*, 2003) avait, pour sa part, choisi de structurer les recommandations aux États membres selon quatre grandes thématiques :

- accroître la capacité d'adaptation ;
- faire du travail une véritable option pour tous ;
- investir dans le capital humain ;
- mobiliser en faveur des réformes (ce dernier point n'a pas donné lieu à des recommandations nationales spécifiques).

Le nombre de recommandations allait de cinq au Royaume-Uni, Autriche et Irlande à dix au Portugal. C'était *grosso modo* le double de recommandations comparé à celles des années précédentes de la Commission. Il faut toutefois rester prudent car souvent les recommandations – que ce soit de la Commission ou du rapport Kok – peuvent contenir de multiples sous-recommandations.

Cette année, la Commission a choisi de reprendre à son compte le mode de classement proposé dans le rapport Kok. Pour la plupart, les recommandations sont les mêmes ou quasi les mêmes que celles du rapport Kok. Mais la Commission semble avoir pris plaisir à les modifier légèrement, à les diviser ou à les regrouper, ou encore à les changer de catégorie ou de place, ce qui rend la comparaison minutieuse extrêmement difficile. Le travail de rationalisation effectué l'année passée est perdu et il est impossible à nouveau de comparer les recommandations des États membres sur une longue période (pour une vision pour 2003, voir annexe). De plus l'égalité hommes/femmes a perdu toute visibilité. Rappelons qu'elle était un des quatre piliers dans la stratégie de 1997. Lors de la réforme de 2003, elle devenait l'une des dix lignes directrices (celle qui recevait le plus de recommandations : dix États sur quinze à égalité avec le vieillissement actif). Maintenant

l'égalité hommes/femmes est perdue – invisible – dans le flot d'une centaine de recommandations.

Tableau 2 : Nombre de recommandations par pays en 2004

Pays	Accroître la capacité d'adaptation	Faire du travail une véritable option pour tous	Investir dans le capital humain	Total
Belgique	3	3	2	8
Danemark	1	3	1	5
Allemagne	3	4	2	9
Grèce	3	4	2	9
Espagne	3	3	2	8
France	3	3	2	8
Irlande	0	2	1	3
Italie	3	3	2	8
Luxembourg	1	3	2	6
Pays-Bas	1	4	1	6
Autriche	1	2	1	4
Portugal	3	3	2	8
Finlande	1	3	1	5
Suède	1	3	1	5
Royaume-Uni	1	2	1	4
Total	28	45	23	96

Pour ce qui concerne le contenu, pour la première fois dans la SEE, cinq pays se voient adresser des recommandations en ce qui concerne la politique salariale (ceci était du domaine des GOPE auparavant). Il s'agit, en fait, de la reprise des recommandations du rapport Kok. Nous

noterons que pour le Royaume-Uni, il est recommandé de « *faire en sorte que l'évolution des salaires ne dépasse pas les gains de productivité* » (voir ligne directrice 3 des GOPE). On se demande à qui la Commission s'adresse, car toute forme de coordination salariale a été abolie au Royaume-Uni. La Commission a aussi présenté des priorités pour les nouveaux États membres. Ces priorités sont nettement moins nombreuses que les recommandations pour les anciens mais, surtout, elles se contentent de reprendre, quasi mot pour mot, les priorités du rapport Kok de 2003.

Tableau 3 : Les priorités pour les nouveaux États membres

Pays	Accroître la capacité d'adaptation	Faire du travail une véritable option pour tous	Investir dans le capital humain	Total
Chypre	1	3	1	5
Rép. tchèque	2	2	1	5
Estonie	1	2	1	4
Hongrie	1	2	1	4
Lituanie	1	1	1	3
Lettonie	1	2	1	4
Malte	1	2	1	4
Pologne	3	2	1	6
Slovénie	1	2	1	4
Slovaquie	1	3	2	6

En octobre 2004, les États membres ont transmis leur PAN. Il s'agissait des premiers « vrais » PAN pour les nouveaux États membres qui avaient jusque-là présenté des JAP ⁽³⁾. On remarquera que les GOPE ont choisi

³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs_fr.htm.

une tout autre approche. Elles se penchent en 2004 essentiellement sur le cas de nouveaux pays membres. Ce qui frappe dans les recommandations est l'attention presque fétichiste portée au déficit public. Dans la plupart des pays, la dette globale est relativement basse et le besoin d'investissement criant. Dès lors, la logique économique voudrait que ces pays aient un déficit supérieur à 3 % pour investir dans les infrastructures du futur. Le rôle de la Commission serait alors de veiller à ce qu'il s'agisse bien d'investissements pour le futur et non de dépenses courantes. En réalité, la Commission ne fait qu'appliquer le Pacte de stabilité et de croissance tel qu'il a été adopté en 1997. Bien qu'il soit en cours de révision et que certains types d'investissements devraient être pris en compte, la Commission a choisi de rester la gardienne des traités dans le sens le plus étroit. À moins que la DG ECFIN soit acquise à la définition stricte de 3 % et veille ainsi à peser dans le débat autour de la révision de Pacte. Néanmoins, ce qui frappe à nouveau, c'est la capacité des acteurs économiques à avoir une fois de plus une longueur d'avance et à disposer déjà de recommandations aux nouveaux pays membres, là où les acteurs sociaux piétinent dans leur expertise.

3. La révision de la stratégie de Lisbonne

Nous avons analysé, dans le Bilan social précédent, le rapport Kok sur l'emploi et la réforme de la SEE. Wim Kok a été chargé de présenter un nouveau rapport consacré cette fois à la révision de la stratégie de Lisbonne (Kok *et al.*, 2004). Ceci faisait suite à la reconnaissance par le Conseil européen que ladite stratégie n'avait pas eu les résultats escomptés et que les objectifs ne seraient pas atteints pour 2010 comme annoncé. L'un des éléments centraux dans les débats sur l'échec de Lisbonne en matière sociale est la faible progression en termes de taux d'emploi globaux, des femmes et des travailleurs âgés. Ces résultats ont encore empiré avec l'entrée des dix nouveaux États membres, dont les taux d'emploi sont en moyenne plus faibles et ont, pour nombre d'entre eux, diminué ces dernières années. Ainsi, la République tchèque, l'Estonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ont des taux d'emploi faibles et une faible progression – voire une absence de progression – vers l'objectif de 70 %. Les trois tableaux suivants synthétisent ces résultats concernant les taux d'emploi globaux, pour les femmes et pour les travailleurs âgés.

Tableau 4 : Taux d'emploi globaux

Taux en 2003 (%)	Rythme de progression depuis 1997		
	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

Source : CCE (2005 : 6).

Tableau 5 : Taux d'emploi des femmes

Taux en 2003 (%)	Rythme de progression depuis 1997		
	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL, HU	ES, IT, LU

Source : CCE (2005 : 6).

Tableau 6 : Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64)

Taux en 2003 (%)	Rythme de progression depuis 1997		
	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

Source : CCE (2005 : 7).

Concernant les priorités politiques, le nouveau rapport Kok souligne l'amélioration de la croissance économique, la hausse de l'emploi et de la productivité. La cohésion sociale et le développement écologiquement durable sont classés comme priorités de second rang. Cinq domaines essentiels sont identifiés parmi lesquels le marché du travail. Dans ce domaine, le rapport préconise que l'on suive les recommandations du rapport de la Task Force européenne sur l'emploi (voir Bilan social 2003). Parmi les autres priorités épinglées dans le rapport, on trouve le développement de stratégies pour l'apprentissage tout au long de la vie et le vieillissement actif, ainsi que le soutien à apporter aux partenariats pour la croissance et l'emploi. Conformément à l'esprit initial du Sommet de Lisbonne, le rapport souligne la nécessité *« d'augmenter le taux d'emploi et de supprimer les freins à la participation des femmes au marché du travail »* (Kok et al., 2004 : 36).

D'autres initiatives dans le domaine de la protection sociale figurent aussi sous le titre : politique du marché du travail, qu'il s'agisse d'initiatives au plan législatif ou à celui de la « soft law ». On y trouve la directive sur le travail temporaire, présentée en 2003, la manière d'assurer la viabilité des régimes de retraite (une allusion au processus de la MOC appliquée aux retraites), le processus de la MOC en matière d'inclusion sociale. On ne trouve cependant pas de discussions approfondies des progrès à accomplir sur ces questions sociales.

Pour obtenir davantage de résultats, le rapport plaide pour un engagement politique accru des gouvernements, mais aussi pour une implication plus large du Parlement européen, appelé à jouer « un rôle proactif dans la supervision des résultats obtenus ». En outre, le rapport plaide pour un engagement plus large d'autres acteurs, en particulier les partenaires sociaux européens, mais aussi, ce qui est important en termes d'implication nationale, les parlements nationaux. Le rapport Kok estime que les parlements nationaux et les partenaires sociaux devraient être plus étroitement associés. Il recommande également que des efforts soient consentis pour *« engager (...) les citoyens dans sa mise en œuvre »*. Il ne précise cependant pas de quelle manière les citoyens devraient être impliqués. Cette approche, qui donne un rôle déterminant à la Commission, et qui est basée sur la désignation et le blâme, n'a pas été bien accueillie par le Conseil européen qui aimerait continuer à contrôler l'agenda et à éviter

les pressions incontrôlées. Le rapport Kok a ouvert la voie à celui de la Commission en mettant fortement en doute l'efficacité de la MOC surtout dans ses aspects sociaux et dans sa gouvernabilité.

La Commission a présenté en janvier 2005 sa propre vision du futur de Lisbonne. Elle propose de se (re)centrer sur la question de la compétitivité. Son rôle serait celui d'accoucheur des réformes nationales dans une relation bilatérale avec chaque État membre. Ces derniers nommeraient un Monsieur ou une Madame Lisbonne chargé(e) de coordonner les initiatives au plan national. Le rapport Lisbonne deviendrait le rapport central, divisé en trois parties : une sur la macroéconomie (les GOPE), une sur la microéconomie (les réformes structurelles (Cardiff), et une sur l'emploi. Quant aux autres politiques sociales, la Commission indique dans son rapport technique qu'elle « *réexaminera les processus de la méthode ouverte de coordination liés à la stratégie de Lisbonne, en vue de déterminer leur valeur ajoutée dans le contexte de cette stratégie renouvelée de mise en œuvre et de présentation de rapports. Cela signifie que les processus connexes de la MOC et autres processus sectoriels peuvent inspirer les programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne dans la mesure où ils ont directement trait à la croissance et à l'emploi. Les processus qui n'enrichiraient plus la structure renouvelée sur la stratégie de Lisbonne pourraient être maintenus à d'autres fins d'orientation politique en dehors de la stratégie de Lisbonne* » (CCE, 2005b : 5).

Conclusions

La SEE et, dans une moindre mesure, les GOPE connaissent une crise d'efficacité et de légitimité. Crise d'**efficacité**, tout d'abord car, comme nous l'avons montré dans notre première section, les analyses minutieuses montrent que les effets ont été, jusqu'à aujourd'hui, limités. Bien entendu, des effets se sont fait sentir mais avec les dizaines, voire les centaines de réunions et de documents, on ne peut pas être étonné de trouver quelques effets. Ce qui ressort clairement des analyses est que les changements n'ont pas été cumulatifs dans un pays comme le Portugal, par exemple, qui avait produit une série d'innovations institutionnelles internes en liaison avec Lisbonne et la MOC quand les socialistes étaient au pouvoir : ces innovations ont été stoppées net par le gouvernement de droite de Barroso. Le même phénomène est visible en Italie ou aux Pays-Bas. Dès lors, il n'est pas faux de dire que la SEE et les GOPE n'ont pas été intégrées de façon stratégique à des

approches nationales différentes mais qu'elles se sont greffées de manière plus ou moins marginale dans les procédures existantes sans les modifier en profondeur (intégration routinière bureaucratique).

La crise de la **légitimité**, ensuite, vient de sa faible intégration dans les procédures démocratiques nationales. Les solutions proposées sont de renforcer la coordination nationale et la participation des acteurs concernés. Mais ceci faisant, on évite soigneusement de se demander comment sont adoptés les objectifs européens. Qui participe à la définition ? La vision dominante est toujours celle du top-down. On connaît les solutions, il faut maintenant les mettre en œuvre. Mais connaît-on les solutions à la crise de l'emploi ?

Une crise de cohérence se manifeste tant entre les politiques qu'à l'intérieur de chaque politique. La SEE a été modifiée quasi chaque année (Pochet, 2005) en fonction d'évaluations internes mais surtout d'événements externes (passage à droite de nombreux gouvernements). Les évolutions ne sont pas faites suite à des analyses sérieuses des avantages et limites mais suite à des compromis politiques. Cela conduit un certain nombre d'acteurs à s'interroger sur la pertinence des solutions proposées, d'une part, et d'autre part sur l'interférence de l'Europe dans des compromis sociaux complexes. Ceci est d'autant plus sensible que les messages deviennent plus « libéraux », empruntant même, dans la version de cette année, aux obsessions des GOPE sur la modération salariale (pour une comparaison entre les recommandations de l'OCDE et de l'UE sur l'emploi et la protection sociale, voir Casey, 2004).

Vient enfin un déficit de **visibilité**. Alors qu'un nombre croissant d'acteurs s'était habitué à une stratégie à quatre piliers, celle-ci est modifiée en 2003 pour s'articuler en dix commandements. Ensuite, la Commission a adopté les trois thématiques prioritaires du rapport Kok. Les recommandations qui avaient acquis une certaine stabilité l'année passée sont revues en fonction du rapport Kok. Certes, le message n'est guère différent, mais ces évolutions rendent la dynamique et le timing incompréhensibles même pour le spécialiste. Les GOPE souffrent-elles indirectement du débat autour du Pacte de stabilité et de croissance ? Ce dernier a ouvert un espace de discussions autour des interactions entre politique monétaire et budgétaire. Certes, dans sa version 2004, la Commission continue à tenir un discours standard à la limite de l'absurde,

par exemple pour les pays baltes peu endettés mais qui manquent cruellement d'investissements publics.

Mais ce qui est particulièrement marquant est la facilité avec laquelle la MOC a été disqualifiée par les autorités publiques (Commission et États membres), alors que ce sont elles qui sont responsables de sa mise en œuvre. Cela montre la fragilité du consensus apparent autour de ces « nouvelles formes de gouvernance ».

Références

Armingeon, K. et Beyeler, M. (2004) (eds.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Barbier, J.-C. (2005), « The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection ? », in Zeitlin, J., Pochet, P. (eds.), avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and the Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.417-446.

Casey, B. H. (2004), « The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy : two views of the labour market and of the welfare state », *European Journal of Industrial Relations*, Vol.10, n°3, novembre 2004, pp.329-352.

Casey, B. H. (2005), « Building Social Partnership ? Strengths and Shortcomings of the European Employment Strategy », *Transfer*, Vol.11, n°1, printemps 2005 (à paraître).

CCE (2005a), Communication de la Commission au Conseil « Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005 », COM (2005) 13 final du 27 janvier 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2004/jer20045_fr.pdf).

CCE (2005b), « Créer la croissance et l'emploi : un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie », Document d'accompagnement à la Communication au Conseil européen de printemps [COM (2005) 24] « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », SEC (2005) 193 du 2 février 2005 (http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_193_fr.pdf).

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2004), 2004 Report on Social Partner Actions in Member States to Implement Employment Guidelines, Bruxelles, 5 mars 2004.

de la Porte, C. et Pochet, P. (2005), « Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion », in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.353-389.

Erhel, C., Mandin, L. et Palier, B. (2005), « The Leverage Effect. The Open Method of Co-ordination in France », in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.217-247.

Galgóczi, B. (2004), « Six Years of the European Employment Strategy », Summary of ETUI-SALTSA publications on the EES (2001-2004), Institut syndical européen et SALTSA, Bruxelles.

Goetschy, J. (1999), « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, Vol.5, n° 2, juillet 1999, pp.117-137.

Govecor (2004), « EU Governance by Self Co-ordination ? Towards a Collective 'Gouvernement économique' », Rapport final du projet Govecor, août 2004 (http://www.govecor.org/intro/GOVECOR_Final_report.pdf).

Kvist, J. (2004), « Does EU enlargement lead to a race to the bottom ? Strategic interaction among EU Member States in social policy », *Journal of European Social Policy*, Vol.14, n° 3, pp.301-318.

Kok, W. *et al.* (2003), « L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe », Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, Bruxelles, novembre 2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_fr.pdf).

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau preside par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 (http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf).

- Meyer, C. O. (2004), « La couverture médiatique de la SEE : Un examen par les pairs sans débat public ? », Govacor projet financé par le 5^{ème} programme-cadre de l'UE, Bruxelles.
- Ross, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.
- Salais, R. (2004), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann, B. (ed.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, pp.287-331.
- Serrano Pascual, A. (2004), « Conclusion : towards convergence of European activation policies ? », in Serrano Pascual, A. (ed.), *Are Activation Policies Converging in Europe ? The European Employment Strategy for Young People*, Institut syndical européen, Bruxelles, pp.497-518.
- Vifell, Å. (2004), « (Ex)Changing practices. Swedish employment policy and European guidelines », *SCORE Working Paper*, n°2004 : 11, Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholm.
- Visser, J. (2004), « The EES as Selective Amplifier for National Strategies of Reform », Document présenté à la conférence COST A15 Final, Nantes, 21-22 mai 2004.
- Visser, J. (2005), « The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe », in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.173-215.
- Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and the Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles.
- Zeitlin, J. (2005), « Conclusion : The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy », in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and the Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.447-504.