

# LA NOUVELLE STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI

PAR **PHILIPPE POCHET\*** et **CHRISTOPHE DEGRYSE\*\***

\* Directeur de l'Observatoire social européen, Bruxelles

\*\* Journaliste

## INTRODUCTION

La stratégie européenne pour l'emploi SEE a connu, au cours des derniers mois, plusieurs changements importants. Après cinq années de fonctionnement et d'évolutions en terme de contenu, un premier bilan a été dressé (de la Porte et Pochet, 2003). Celui-ci a abouti à une refonte du processus, une certaine redéfinition des objectifs et, surtout, une mise en cohérence accrue avec les grandes orientations de politique économique. Un effort de simplification du processus a également été effectué, et de nouveaux objectifs ont été définis.

Avant d'analyser ces changements, rappelons brièvement quelques éléments essentiels de ces cinq dernières années. Le chapitre Emploi tel qu'intégré dans le traité d'Amsterdam prenait pour exemple certains aspects de la coordination politique. Il était ainsi indiqué que la stratégie européenne devait être cohérente avec les grandes orientations de politique économique (GOPE), ce qui signifiait implicitement que les GOPE demeuraient l'instrument principal de coordination. Avec le Sommet européen de Stockholm, en mars 2001, ces dernières ont encore gagné en importance politique pour l'Union dans la mesure où elles ne déterminent pas seulement le cadre de la politique économique de l'Union, mais aussi le cadre politique dans son ensemble. Quant à la SEE proprement dite, elle reposait, au départ, sur quatre grands piliers : l'employabilité, l'adaptabilité, l'esprit d'entreprise et l'égalité des chances (Goetchy et Pochet, 1997). Sur l'ensemble de la période, la structure est restée globalement stable même si d'autres préoccupations sociales s'y sont progressivement ajoutées, entre autres, la qualité du travail et l'apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, la SEE a également connu des évolutions d'ordre quantitatif. Ainsi, en 1997, elle ne comptait que neuf indicateurs. Ceux-ci furent portés à plus de soixante en 2001, avec l'introduction de nouveaux thèmes introduits dans la stratégie (pour la qualité du travail, par exemple, une trentaine d'indicateurs ont été mobilisés et font l'objet d'un travail permanent d'un groupe d'experts).

En plus de ces évolutions, les questions de politique d'emploi ont fait l'objet d'une attention politique grandissante de la part de l'Union européenne, avec un accord sur des objectifs quantitatifs globaux de la politique de l'emploi à atteindre à l'horizon.

zon 2010 : un taux d'emploi global de 70 %, un taux d'emploi féminin de 60 % (Lisbonne, mars 2000), ainsi qu'un taux d'emploi de 50 % chez les travailleurs âgés de plus de 55 ans (Stockholm, mars 2001).

On notera également que la SEE a permis des innovations sur le plan institutionnel. Un Comité de l'emploi, constitué principalement de représentants des États membres mais aussi de membres de la Commission, joue désormais le même rôle pour le Conseil Emploi et Politique sociale que celui joué par le Comité de politique économique auprès du Conseil Écofin. Par ailleurs, un programme d'évaluations entre pairs (peer review programme), a été conçu pour faciliter l'échange d'expériences entre experts autour d'une question précise de politique de l'emploi (<http://peerreview.almp.org>). Enfin, la SEE a développé un processus sophistiqué d'évaluation *ex-post* et politiquement cohérent, au travers du Rapport conjoint sur l'emploi et d'une série de contacts institutionnels bilatéraux entre la Commission européenne et les États membres. Depuis 1999, des recommandations non contraignantes sont émises par la Commission (approuvées par le Conseil Emploi et Affaires sociales) à l'intention des États membres, pour les encourager à améliorer les actions menées dans certains domaines. Bref, cinq ans après sa mise en place à Luxembourg, un important exercice d'introspection a été effectué afin d'en mesurer les accomplissements et d'en améliorer les performances (Barbier, 2003).

Cela étant, l'évaluation de la SEE s'est effectuée dans un contexte politique et économique particulier : d'une part, plusieurs scrutins nationaux ont conduit à un rééquilibrage vers la droite du centre de gravité politique en Europe ; d'autre part, les suites (notamment) des attentats du 11 septembre 2001 et la perspective de la guerre en Irak ont considérablement assombri les perspectives économiques mondiales. Le ralentissement économique aux États-Unis et en Europe a mis un frein aux bonnes perspectives en matière d'emploi qui prévalaient encore à la fin des années 90, et c'est dans un contexte d'augmentation du chômage que le processus européen a été revu. Outre le ralentissement économique et l'augmentation du chômage, on notera encore deux éléments contextuels significatifs : quatre États membres dépassaient ou frôlaient dangereusement la limite des 3 % de déficit budgétaire (Portugal, Allemagne, France, Italie) - ce qui montre bien les limites du débat sur la gouvernance européenne - ; enfin, l'élargissement, confirmé lors du Sommet de Copenhague (décembre 2002), ne manquera pas d'accroître la diversité des enjeux sociaux pour la stratégie européenne pour l'emploi renouvelée.

## **1. LA RATIONALISATION DES GOPE ET DE LA SEE**

---

Avant d'entrer dans le contenu des nouvelles lignes directrices pour l'emploi et des GOPE, examinons la réforme visant à rationaliser les différents processus. Un changement qui a été rapidement accepté par tous concernait le principe de la mise en concordance temporelle des grandes orientations de politique économique, dont l'essentiel des activités se déroulait de janvier à juin, et de la stratégie européenne

pour l'emploi, dont les principaux documents et décisions étaient pris de septembre à janvier. Cette décision n'allait pourtant pas de soi et certains plaidaient pour garder cette asymétrie. Leur raisonnement était que la stratégie européenne était encore trop fragile et qu'elle risquait d'être totalement dominée par les intérêts des ministres de l'Économie et des Finances et de leurs comités (le comité de politique économique et le comité économique et financier).

Les arguments allant dans le sens d'une meilleure synchronisation étaient, d'une part, d'ordre interne : les décisions prises en matière d'emploi l'étaient alors que l'année fiscale commençait et que les décisions budgétaires avaient déjà été adoptées (généralement en juillet ou août). D'autre part, le Sommet de printemps était devenu le moment essentiel dans la dynamique européenne et les ministres de l'Emploi n'y avaient pas totalement leur place, et ce en partie, mais pas uniquement, car les débats sur l'emploi avaient été tranchés et les décisions annuelles adoptées quelques mois avant le Sommet. Mais l'argument le plus fort était celui que la stratégie de Lisbonne visait à une plus grande cohérence dans l'action communautaire, ce qui n'était pas le cas avec des processus non synchronisés.

En septembre 2002, la Commission va donc proposer une réorganisation substantielle des procédures (CCE, 2002a). La communication de la Commission fixe quatre grands objectifs : renforcer l'efficacité, et particulièrement le suivi de la mise en œuvre ; améliorer la cohérence et la complémentarité des processus ; promouvoir une responsabilisation et une appropriation mieux partagées en associant davantage le Parlement européen et les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile (sur ce point voir Zeitlin, 2002) ; et enfin accroître la transparence et la compréhension des cycles de coordination pour en renforcer l'impact en augmentant la visibilité.

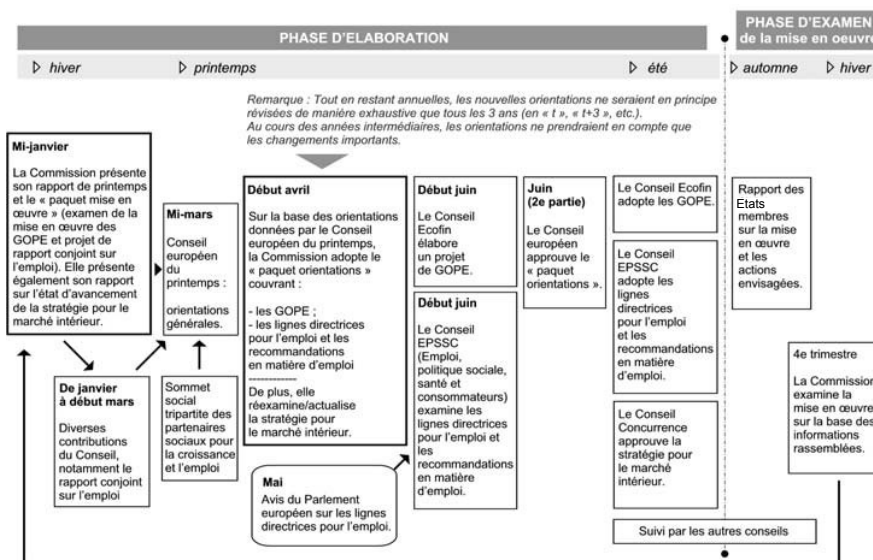
Examinons plus en détail les deux premiers aspects, considérés comme les plus stratégiques. Concernant le suivi et la mise en œuvre, le premier changement est de passer d'un cycle annuel à un cycle triennal. L'analyse est qu'il faut passer à une nouvelle étape. Ce qui est important n'est plus de créer de nouveaux objectifs mais bien de vérifier leur mise en œuvre au niveau national et ce, pendant une période suffisamment longue (trois ans) pour que l'on puisse détecter des effets concrets. Ceci donnerait aux processus une certaine stabilité et une visibilité dans le temps. Ces objectifs seraient également plus clairement liés à l'agenda de Lisbonne et aux dates butoirs de 2005 et 2010. L'effort porterait sur le suivi et la mise en œuvre plutôt que sur une redéfinition perpétuelle des objectifs. Par exemple, chaque année il y a eu des changements, parfois mineurs parfois plus substantiels, des lignes directrices pour l'emploi. Ceci pouvait brouiller en partie le message car il est lui-même en évolution chaque année. Ainsi, après des objectifs plutôt quantitatifs, la SEE s'est donné des objectifs plus qualitatifs. Mais on peut aussi argumenter que c'est la négociation ouverte sur les objectifs mêmes de la SEE qui a permis que celle-ci s'adapte de manière flexible à des priorités politiques nouvelles (Pochet, 2003). Ces dernières pouvaient émerger de l'analyse même (des faiblesses) de la stratégie,

amélioration endogène, mais venaient le plus souvent de pressions externes dues à des changements politiques (axe gauche/droite) ou à une stratégie de coalition gagnante (par exemple, le cas de la qualité du travail).

En ce qui concerne la complémentarité, un point stratégique pour le futur est qu'on va distinguer l'emploi des autres processus de méthode ouverte de coordination. D'un côté, il y a les processus de coordination des politiques, c'est-à-dire les GOPE et la SEE, de l'autre, la méthode ouverte qui concerne, en matière sociale, les pensions, la pauvreté et l'exclusion sociale. Il faut rappeler ici l'importance du traité. Les GOPE et l'emploi tirent leur légitimité de leur inscription dans les traités. Ceci n'est pas le cas pour les pensions et l'exclusion sociale (bien qu'un article le mentionne).

Concernant plus spécifiquement la réorganisation temporelle du cycle annuel, la Commission propose le déroulement suivant :

**TABLEAU 1 : LA RATIONALISATION TEMPORELLE DES GOPE ET DE LA SEE**



Source : CCE, 2000a : 10.

Comme on le voit, le processus est divisé en deux phases, la première d'élaboration et la seconde de mise en œuvre avec deux paquets. Le premier « mis en œuvre » est soumis au Conseil de printemps et le second « orientation » est approuvé par le Conseil européen de juin. Suite à cette proposition, le comité pour l'emploi et le comité de protection sociale (pour le Conseil Affaires sociales) et le comité de politi-

que économique et le comité économique et financier (pour Écofin) vont s'employer à déterminer un schéma qui permette à « leur Conseil » de jouer un rôle déterminant (voir infra).

## 2. LA NOUVELLE SEE

C'est dans ce contexte de rationalisation et de mise en cohérence des GOPE et de la SEE que la Commission européenne a proposé, mi-janvier 2003, sa vision de la future SEE (CCE, 2003a). Celle-ci a été soumise à différents avis, mais elle indiquait d'emblée la direction générale que devrait suivre la nouvelle stratégie pour l'emploi. La communication de la Commission proposait de réorganiser la stratégie autour de trois objectifs globaux : le plein-emploi, la qualité et la productivité au travail, la cohésion et un marché du travail favorisant l'insertion. La structure en quatre piliers, propre à la SEE depuis le Sommet de Luxembourg de 1997, était donc appelée à disparaître. Par contre, de nouveaux termes faisaient leur apparition. Tout d'abord, celui de plein-emploi qui revient à l'avant-plan (pour rappel le traité prévoit un haut taux d'emploi à l'article 2 : « *L'Union se donne pour objectifs : de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé...* »). La productivité du travail est également un élément neuf, et par certains aspects, déroutants (pour le citoyen, productivité est largement synonyme de produire plus avec moins de main-d'œuvre ; pour la Commission, la productivité à promouvoir est celle qui favorise « *le degré de concurrence, la capacité à créer de nouvelles idées et de nouveaux savoir-faire et à les utiliser pour promouvoir l'innovation et l'environnement réglementaire global et pour réorganiser les processus de production* »). Enfin, la cohésion, qui est un terme utilisé principalement dans l'eurojargon lié aux fonds structurels, a également fait son apparition.

Pour mettre en œuvre ces trois objectifs transversaux, la Commission a proposé, en un premier temps, onze priorités (pour rappel, les lignes directrices tournaient bon an mal an autour de vingt). Nous les avons maintenues dans l'ordre dans lequel la Commission les a présentées, même si cet ordre paraît parfois étonnant d'un point de vue logique (par exemple, les mesures actives sont citées en premier lieu et la formation tout au long de la vie en huitième position). Nous pensons que cet ordre a de l'importance et fait partie du message politique que la Commission veut livrer. Le changement se trouve moins dans la nouveauté des thèmes (de nombreux étaient déjà présents dans la SEE) que dans leur hiérarchie apparente et dans leur interaction. Les onze priorités initiales étaient :

- des mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs ;
- rendre le travail plus avantageux ;
- favoriser l'esprit d'entreprise et améliorer les emplois ;
- transformer les emplois irréguliers en emplois réguliers ;
- promouvoir le vieillissement actif ;
- immigration ;
- promouvoir la capacité d'adaptation sur le marché du travail ;

- investissement dans les ressources humaines et stratégie d'éducation ;
- égalité hommes/femmes ;
- soutenir l'intégration des personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dont elles sont victimes sur le marché du travail ;
- corriger les disparités régionales.

Si l'on compare ces propositions avec la contribution du Conseil Écofin au Conseil européen de Barcelone, on ne peut qu'être frappé par la similitude des priorités. Néanmoins, dès le départ, les liens entre les trois grands objectifs et les onze priorités n'apparaissent pas clairement : qualité de l'emploi et productivité peuvent être des objectifs contradictoires ; augmenter le taux d'emploi et créer le plein-emploi ne recouvrent pas exactement la même chose (priorité à la diminution du chômage ou à la mise à l'emploi des personnes au dehors du marché du travail) ; il en va de même en ce qui concerne le renforcement de la formation tout au long de la vie, au sens large, et l'augmentation de l'employabilité ; ou encore la lutte contre le travail clandestin (par la réduction du coût relatif du travail ou le renforcement des contrôles ?). Enfin, le lien entre politique de l'emploi et protection sociale n'a pas été réalisé. La question de rendre le travail payant (qui est la deuxième priorité) constitue également la quatrième priorité de la communication de la Commission de 1999 sur la modernisation de la protection sociale (CCE, 1999). L'agenda social 2001-2006 prévoyait que cette question soit abordée en 2003. Le comité de protection sociale a présenté en novembre 2002 un premier document de réflexion sur les liens entre protection sociale et emploi. Il est remarquable que ce document de discussion n'ait pas été pris en compte dans les premières propositions de la Commission. Une fois de plus, il apparaît que ce qui devait mener à un débat plus ouvert sur une bonne politique macroéconomique et d'emploi se résume à l'éternellement de rapports de force entre gouvernements, entre ministres et entre administration de la Commission.

### **3. LES REACTIONS**

---

Le 6 mars 2003, les ministres de l'Emploi et des Politiques sociales se sont penchés sur la communication de la Commission. Ils ont mis l'accent sur la simplification et la clarification des priorités et des lignes directrices (« les limiter en nombre et les assortir d'objectifs pertinents et concrets, pour permettre aux États membres de définir la combinaison de mesures qui leur convient »). La question du travail non déclaré semble prendre de l'importance dans les débats politiques. La présidence italienne a d'ores et déjà annoncé qu'elle en ferait l'une de ses priorités sociales.

Par ailleurs, il s'est dégagé un large consensus parmi les délégations sur la création d'une task-force européenne sur l'emploi, dont l'objectif principal serait d'examiner les aspects pratiques de la mise en œuvre de la SEE, en mettant l'accent en particulier sur les obstacles qui peuvent exister au niveau national et au niveau de l'Union. L'idée de créer cette task-force avait été suggérée par les chefs de gouvernement du

Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, du Portugal et de l'Espagne dans différentes déclarations conjointes. On notera que la ministre belge, Laurette Onkelinx, s'est inquiétée du fourmillement d'initiatives au niveau européen, comme cette task force créée en dehors des instances existantes.

Du côté du Conseil Écofin, celui-ci a dégagé ses propres priorités pour les réformes des systèmes d'emploi lors de sa réunion du 7 mars 2003. Selon lui, il faut améliorer le fonctionnement des marchés des biens, des services, des capitaux et du travail afin d'augmenter le taux d'emploi. Les ministres des Finances ont plus particulièrement mis l'accent sur la révision des systèmes de prestations (afin qu'ils « favorisent la participation au marché du travail et déjouent les pièges de la pauvreté et du chômage »), les régimes d'imposition, les systèmes de formation des salaires (« afin qu'ils tiennent compte du lien entre l'évolution salariale, la stabilité des prix et les conditions du marché du travail »). Il s'agit également de renforcer l'efficacité des programmes actifs du marché du travail, d'améliorer la mobilité des travailleurs, d'accroître l'offre de main-d'œuvre dans tous les « groupes pertinents » – personnes plus âgées, femmes, immigrés et jeunes – également en vue d'assurer la viabilité de la situation budgétaire via la prolongation de la vie active. On pourra s'étonner de voir que l'Écofin s'intéresse également aux aspects qualitatifs du travail : considérant que l'investissement dans la qualité de l'emploi est un complément nécessaire aux politiques visant à accroître les taux de participation et à réduire le chômage, il en appelle à examiner les questions liées à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail. Enfin, en ce qui concerne spécifiquement la SEE, le message est assez sibyllin : il s'agit de mettre en œuvre la stratégie réformée pour l'emploi « qui devrait être axée sur les résultats, en dégagant des orientations qui soient moins nombreuses mais de meilleure qualité ».

### 3.1. LA REACTION DES PARTENAIRES SOCIAUX

Dans une prise de position publiée le 17 mars, l'Unice se réjouit de ce que la communication de la Commission « *rencontre certaines des préoccupations exprimées par les employeurs : simplification de la procédure, accent sur les résultats plutôt que sur les méthodes, importance accrue accordée à la compétitivité, à la productivité et à l'esprit d'entreprise, attention portée au vieillissement actif et à la valorisation du travail* » (UNICE, 2003 : 1). Néanmoins, les employeurs européens craignent que les onze priorités proposées engendrent un nombre excessif de lignes directrices et que l'accent mis sur les résultats aboutisse à davantage d'objectifs chiffrés pour l'UE plutôt qu'à la fixation d'objectifs quantifiés par les États membres. Détaillant sa position, l'Unice considère que la mise en œuvre du pilier « esprit d'entreprise » est la principale faiblesse de la SEE (« *les États membres devraient mieux encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois, et se fixer des objectifs d'allègement de la charge fiscale sur le travail* »). L'organisation des employeurs souligne également le « *fossé de compétitivité qui se creuse entre l'UE et les États-Unis, notamment pour ce qui est de la productivité* », elle s'interroge sur les causes des disparités régionales, et rappelle enfin, de manière on ne peut

plus claire, la nécessité de respecter l'autonomie des partenaires sociaux : « *les futures lignes directrices ne doivent pas donner d'instructions aux partenaires sociaux* » (UNICE, 2003 : 1).

De son côté, le comité exécutif de la CES a également adopté, le 6 mars, une déclaration contenant les propositions syndicales pour « redynamiser la stratégie de Lisbonne afin de combattre le chômage et la dégradation du climat social » (CES, 2003). La philosophie générale de ce texte porte sur l'équilibre à atteindre entre la compétitivité et la solidarité, ainsi qu'entre les demandes des employeurs en matière de flexibilité et les revendications des travailleurs en matière de sécurité. Pour la CES, l'accent doit être mis sur des mesures positives d'investissement en ressources humaines, et non pas sur le renforcement de sanctions à l'encontre des personnes menacées ou frappées par le chômage et l'exclusion sociale. Une attention particulière doit être accordée à l'intégration et la promotion, dans tous les domaines, de l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, à l'aide individualisée à l'intention des chômeurs, aux besoins des travailleurs jeunes et âgés, aux services de prise en charge des enfants et des personnes âgées, à l'amélioration de la santé et de la sécurité, et à la suppression des obstacles à la mobilité (notamment en matière de logement et de pensions).

On soulignera encore que la CES insiste tout particulièrement pour que la SEE se situe sur le même pied que les grandes orientations des politiques économiques, et pour que le contexte macroéconomique ne soit pas négligé. Selon l'organisation syndicale, les raisons intrinsèques de l'échec de la performance de l'UE se situent au niveau macroéconomique ; des objectifs structurels n'ont pas été atteints, davantage en tant que conséquence, plutôt qu'en raison, d'échecs macroéconomiques. « *L'ensemble du dosage des politiques (policy-mix) a, tout particulièrement, continué à être fixé, de manière excessive, sur la stabilité – au détriment de l'économie réelle. Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et en vue de revenir au taux de croissance annuel de 3 %, l'Europe doit, pour ce faire, introduire son propre programme de reconversion contre-cyclique. Dotée d'un marché intérieur très vaste qui, après l'élargissement, comptera 450 millions de personnes, l'Europe peut et doit générer sa propre croissance (...). Après avoir contrôlé l'inflation, l'étape suivante doit consister à assurer la cohérence entre la politique monétaire et la croissance ainsi que l'emploi* » (CES, 2003 : 1).

#### **4. LE « PAQUET » GOPE-SEE 2003**

---

Tenant de faire la synthèse des réactions suscitées par sa première proposition, la Commission a adopté, le 8 avril 2003 (soit quelques jours après le sommet de printemps), son premier paquet GOPE-SEE, que nous allons détailler dans les lignes qui suivent (CCE, 2003b).

#### 4.1. GOPE 2003-2005

Les GOPE proposent des axes prioritaires clés pour la politique économique sur une période de trois ans, et formulent des recommandations générales et des recommandations par pays. Croissance, stabilité et réformes structurelles sont leurs trois mots clés.

En ce qui concerne les *politiques macroéconomiques*, et en dépit de la position syndicale (voir ci-dessus), on ne décèlera pas de grandes nouveautés : en matière de politique budgétaire, les États membres sont rappelés à l'ordre en ce qui concerne le respect du pacte de stabilité (les États qui n'ont pas encore atteint des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une amélioration annuelle d'au moins 0,5 % du PIB de leur solde budgétaire). En matière de salaires, l'évolution des salaires nominaux doit rester compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité même en cas de rebond conjoncturel ou d'augmentation de l'inflation.

Pour ce qui concerne les *réformes économiques*, la Commission recommande principalement :

- **emploi** : des mesures axées tant sur la demande que sur l'offre en vue de rendre le travail « rentable » et de faciliter la création d'emplois : améliorer l'effet incitatif combiné des systèmes de prélèvements et de prestations, rendre plus stricts les critères d'éligibilité aux prestations, promouvoir une organisation du travail plus flexible, réexaminer les réglementations du marché du travail, améliorer la qualité de l'éducation et de la formation, accroître la mobilité du travail, adopter des mesures actives du marché du travail ciblant les catégories de travailleurs qui ont le plus de mal à trouver un emploi.
- **entreprises** : renforcer la productivité et le dynamisme des entreprises par le biais, notamment, d'un environnement encourageant les entreprises à investir et à se développer, de mesures stimulant l'intégration des marchés et la concurrence sur les marchés de biens, de services et de capitaux, de la suppression des entraves aux échanges et à l'entrée des marchés, de l'amélioration de la fiscalité sur les sociétés et l'environnement réglementaire, de la facilitation de l'accès aux financements des PME.
- **finances publiques** : assurer la viabilité des finances publiques en augmentant les taux d'emploi, réduire la dette publique, réformer les systèmes de retraite et de santé.

On notera enfin que la Commission intègre dans ses recommandations générales les questions d'environnement, ainsi que la cohésion économique et sociale.

## 5. LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI ET LES RECOMMANDATIONS PAR PAYS

Dans son paquet définitif, la Commission européenne ne définit plus que dix lignes directrices que le Conseil Emploi et Politique sociale du 3 juin 2003 analysera pres- que telles quelles. Il s'agit de :

- aider les chômeurs et les inactifs à trouver un emploi, prévenir le chômage de lon- gue durée ;
- encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement plus favorable à la création d'entreprises ;
- promouvoir la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux change- ments ;
- prévoir des investissements plus importants et de meilleure qualité dans le capital humain ;
- accroître l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif ;
- promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de rémunération ;
- lutter contre la discrimination à l'égard des groupes défavorisés ;
- rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations financières ;
- réduire considérablement le travail non déclaré ;
- promouvoir la mobilité professionnelle et géographique.

On constatera d'emblée à la fois que les priorités ne sont plus classées dans le même ordre que dans la proposition de janvier et que la formulation de certaines lignes directrices a été modifiée. Par ailleurs, la question de l'immigration n'apparaît plus. On notera, que la promotion du vieillissement actif s'accompagne cette fois de l'ac- croissement de l'offre de main-d'œuvre. Surtout, le thème de l'amélioration des emplois (ligne directrice n° 3 dans la version de janvier) disparaît purement et sim- plement. De même, l'investissement dans les stratégies d'éducation n'apparaît plus, et l'« intégration » des personnes défavorisées est transformée en « lutte contre la dis- crimination » (le Conseil du 3 juin retablira néanmoins la promotion de l'intégra- tion).

Nous pensons que ces modifications, qu'elles soient légères ou plus substantielles, ne sont pas le résultat d'une coïncidence, mais traduisent l'état du rapport de force tant entre le Conseil et la Commission qu'entre le Conseil Écofin et le Conseil Em- ploi, ainsi qu'au sein même des directions générales de la Commission (sans oublier, mais sans doute dans une moindre mesure, la capacité d'influence des partenaires sociaux sur l'ensemble du processus).

Au-delà de ces changements, les trois objectifs généraux de la SEE demeurent identi- ques. Il s'agit du plein-emploi, de la qualité et productivité du travail, de la cohésion et d'un marché du travail favorisant l'intégration. On peut dès lors s'étonner de ce que le thème de l'amélioration de l'emploi (« qualité »), ne soit plus repris, en tout cas tel quel dans les nouvelles lignes directrices.

L'accent mis sur les *résultats concrets* de la SEE a pour conséquence que les propositions sont étayées par une série d'« objectifs spécifiques » quantifiés, sur la base desquels les progrès réalisés doivent être mesurés. Un certain nombre de ces objectifs ont été fixés par le Conseil européen ou étaient déjà inclus dans les lignes directrices précédentes, d'autres sont nouveaux. Ces quinze objectifs se déclinent comme suit (en caractères gras les objectifs adoptés par le Conseil) :

- un plan personnalisé pour la recherche d'un emploi pour tous les chômeurs avant le quatrième mois de chômage d'ici à 2005 ;
- **une expérience ou une formation professionnelle pour tous les chômeurs avant le douzième mois de chômage (avant le sixième pour les jeunes et les personnes vulnérables) d'ici à 2005 ;**
- **une expérience ou une formation professionnelle pour 30 % (25 %) des chômeurs de longue durée d'ici à 2010 ;**
- réduction de 15 % du taux d'accidents au travail et réduction de 25 % pour les secteurs à haut risque d'ici à 2010 ;
- **80 % (85 %) des personnes âgées de 25 à 64 (22) ans doivent avoir atteint au moins le niveau de qualification l'enseignement secondaire supérieur d'ici à 2010 ;**
- **accroissement du taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 15 % (12,5 %) en moyenne dans l'UE et d'au moins 10 % dans chaque Etat membre d'ici à 2010 ;**
- **accroissement (augmentation significative) des investissements des entreprises dans la formation des adultes**, lesquels doivent passer du niveau existant correspondant à 2,3 % des coûts de la main-d'œuvre à 20 % des coûts de la main-d'œuvre en moyenne dans l'UE d'ici à 2010 ;
- augmentation (**de 5 ans**) de l'âge effectif moyen de départ à la retraite, lequel doit passer de 60 à 65 ans en moyenne dans l'UE d'ici à 2010 ;
- élimination totale des disparités entre hommes et femmes en matière d'emploi et diminution de moitié (**réduction significative**) des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans chaque Etat membre d'ici à 2010 ;
- **une offre de structures d'accueil dans chaque Etat membre pour 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans et 90 % des enfants entre 3 ans et la scolarité obligatoire dans chaque Etat membre d'ici à 2010 ;**
- diminution de moitié des taux d'échec scolaire dans chaque Etat membre et réduction globale de 10 % du taux moyen d'échec scolaire dans l'UE d'ici à 2010 (10 % maximum de jeunes quittant prématurément l'école) ;
- **réduction de moitié (significative) dans chaque Etat membre des écarts en termes de taux de chômage pour les personnes défavorisées conformément aux définitions nationales d'ici à 2010 ;**
- **diminution de moitié (significative) dans chaque Etat membre des écarts entre les taux d'emploi des ressortissants de pays tiers et ceux des ressortissants des Etats membres d'ici à 2010 ;**

■ **toutes les offres d'emploi transmises par les services nationaux de l'emploi devraient être disponibles et accessibles pour tous les demandeurs d'emploi dans l'UE d'ici à 2005 ;**

■ fixation d'objectifs nationaux dans les domaines suivants : formation des entreprises ; allègement des formalités administratives pour les créations d'entreprises ; augmentation par tête des investissements publics et privés dans les ressources humaines ; pression fiscale sur les bas salaires ; travail non déclaré.

Globalement, les objectifs quantifiés ont donc vu leur niveau d'ambition considérablement réduit par le Conseil, et on notera en particulier l'abandon pur et simple de l'objectif relatif au taux d'accidents du travail.

Enfin, en ce qui concerne les recommandations aux Etats membres, la Commission a décidé de présenter un total de cinquante-sept recommandations. Comme les années précédentes, des recommandations spécifiques sont adressées à plus de la moitié des Etats membres dans les domaines suivants : vieillissement actif et offre de main-d'œuvre, égalité entre hommes et femmes, éducation et formation tout au long de la vie, prévention du chômage et activation, développement et modernisation des services de l'emploi. Pour un aperçu général des recommandations en matière d'emploi par Etat membre et par domaine politique, voir le tableau 2.

On notera néanmoins que le Conseil n'a obtenu que 55 recommandations, abandonnant les deux recommandations relatives au travail non déclaré (Grèce et Italie).

**TABLEAU 2:** APERCU GENERAL DES RECOMMANDATIONS POUR L'EMPLOI 2003

<b>PRIORITES POLITIQUES</b>	<b>BE</b>	<b>DK</b>	<b>DE</b>	<b>EL</b>	<b>ES</b>	<b>FR</b>	<b>IR</b>	<b>IT</b>	<b>LU</b>	<b>NL</b>	<b>O</b>	<b>PT</b>	<b>FI</b>	<b>SW</b>	<b>UK</b>	<b>EU</b>
Prévention-activation	1		1			1							1		1	5
Création d'emplois dans les régions							1	1								2
Adaptabilité aux changements			1	1	1			1						1		5
Éducation et formation tout au long de la vie			1	1		1	1	1	1	1	1	1				9
Offre de main-d'œuvre/vieillessement actif	1	1				1		1	1		1		1	1	1	9
Égalité hommes/femmes			1	1	1		1		1	1	1	1	1		1	10
Personnes défavorisées		1														1
Rendre le travail financièrement plus avantageux	1	1	1	1						1				1		6
Travail non déclaré				(1)*				(1)*								2
Mobilité professionnelle	1				1											2
Partenariat social						1						1			1	3
Services de mise en œuvre				1	1			1								3
Total	4	3	5	6	4	4	3	6	3	3	3	3	3	3	4	57
Pour référence, recommandations de 2002	5	2	5	6	5	5	3	5	3	2	3	3	3	3	4	57

Source : CEC, 2003c.

(\*) Recommandations abandonnées par le Conseil

## 6. REFLEXIONS CONCLUSIVES

L'évaluation de la SEE a été une opportunité ratée pour entamer un débat sérieux et serein sur les forces et faiblesses des politiques d'emploi des Etats membres (Visser, 2002). Au contraire, il s'est principalement agi d'un processus de marchandage administratif (entre les différentes Directions générales de la Commission), politico-administratif entre les Conseils Affaires sociales et Écofin et leurs comités respectifs, et politico-idéologique entre des versions plus ou moins libérales. Si l'on se replaçait dans les discussions de 1997 lors de la création de celle-ci, on se souviendra que cela avait été également une négociation politico-idéologique et que des dizaines de réunions avaient été nécessaires pour aboutir à un accord au Luxembourg (van Riel et van der Meer, 2002). Cette fois-ci, les réactions des Etats membres peuvent être classées en deux catégories : les réactions de fond et les réactions de forme. Sur le fond, certains thèmes ne sont, à tout le moins, pas consensuels. Citons le travail non déclaré, l'esprit d'entreprise, la question de « rendre le travail plus avantageux », la mobilité. Sur la forme, certains Etats membres souhaiteraient que la SEE soit strictement orientée en fonction des résultats à atteindre et non des obligations de moyens. Nombre d'entre eux continuent d'estimer qu'il y a trop d'objectifs quantifiés et/ou que le principe même des objectifs nationaux ne devrait pas être retenu. Toutefois, aucune coalition suffisamment forte n'a émergé sur ce point, et la Commission a pu trouver un compromis suffisant, même si peu ambitieux, sur ces propositions. Du côté syndical, on regrettait en particulier le fait que les GOPE ne visent que le long terme, sans sembler se préoccuper outre mesure des problèmes auxquels est confrontée l'économie européenne aujourd'hui. Par ailleurs, critique récurrente, les orientations dans le domaine des salaires ne sont pas concertées, ni même discutées avec les partenaires sociaux. En ce qui concerne la SEE, la CES s'oppose en particulier à la façon de traiter la problématique du vieillissement et se pose des questions sur l'articulation entre les fonds sociaux et la stratégie européenne pour l'emploi.

La lecture de la SEE doit se réaliser à un niveau stratégique et, sur ce plan-là, le changement est essentiel (Jenson et Pochet, 2002). En effet, la MOC protection sociale et la SEE d'un côté, les GOPE de l'autre constituent une contribution à la définition d'un modèle économique et social européen. Des divisions substantielles existent entre les visions de ce modèle et Lisbonne permet d'en faire différentes lectures (Pochet, 2001 ; Scharpf, 2002). Le processus de révision de la stratégie de Luxembourg s'inscrit dans cette tension entre les différentes approches. Dans ce cadre, l'aspect le plus important cette année, est la place prise par le coût du travail. Dans l'analyse néoclassique, le chômage est dû à un coût du travail trop élevé. Comme dans tous marchés, il suffirait de le baisser pour que l'équilibre réapparaisse. Dans ce cadre, le lien entre la protection sociale et les réflexions du Comité de protection sociale sur le coût du travail n'a pas été réalisé. C'est l'enjeu de la prochaine étape et une communication de la Commission devrait indiquer fin 2003 comment amarrer (streamlining) les MOC sociales à ce nouvel ensemble. Toutefois, les débats autour du Pacte de stabilité et de croissance montrent également des fissures dans le raisonnement économique dominant.

En définitive, on peut émettre l'hypothèse que, l'effort de mise en cohérence entre les GOPE et la SEE étant en chantier, les rapports de force se précisent et s'intensifient dans le contenu même de la stratégie pour l'emploi. Les lignes directrices et les objectifs spécifiques font l'objet de débats qui font la part belle à la confrontation entre différents modèles et/ou visions politiques. Il apparaît clairement que les Etats membres tentent de faire prévaloir leurs propres priorités dans la définition de ce que devrait être une stratégie commune. Ces priorités renvoient à des divergences d'interprétation sur les causes du chômage, les remèdes à y apporter, mais également sur le niveau pertinent d'importance de la qualité de l'emploi, du coût du travail, de l'éducation et de la formation, etc. Toute la question est dès lors de savoir si, à moyen terme, la SEE est en mesure de faire la synthèse entre cette confrontation et ces divergences d'interprétation pour parvenir à créer l'esquisse d'un « modèle » européen de politique de l'emploi.

---

---

**REFERENCES**


---

Barbier, J.-C.(2003), Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi, in *Sociétés contemporaines*, n° spécial : Reconfigurations territoriales et protection sociale en Europe (sous la dir. de B. Théret) (à paraître).

CCE (1999), Communication de la Commission, *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*, COM, (99) 347 final, 14 juillet 1999 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/social/com99-347/com99-347\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/com99-347/com99-347_fr.pdf)).

CCE (2002a), Communication de la Commission concernant la rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi, COM (2002) 487 du 3 septembre 2002 ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/rpt/2002/com2002\\_0487fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/rpt/2002/com2002_0487fr01.pdf)).

CCE (2002b), Communication de la Commission, *Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi*, COM (2002), 416, 17 juillet 2002, ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002\\_0416fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0416fr01.pdf)).

CCE (2002c), *Impact Evaluation of the EES*, Background paper Prevention and Activation Policies for the Unemployed, ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/may/acti\\_prev\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/acti_prev_en.pdf)).

CCE (2002d), *Impact Evaluation of the European Employment Strategy*, Technical Analysis supporting COM (2002), 416 final, 17 juillet 2002, ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/eval/papers/technical\\_analysis\\_complete.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_complete.pdf)).

CCE (2002e), Communication de la Commission, *Renforcer la coordination des politiques budgétaires*, COM (2002), 668, 27 novembre 2002, ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002\\_0668fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0668fr01.pdf)).

CCE (2003a), Communication de la Commission, *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)*, Une stratégie pour le plein-emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous, COM (2003), ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2003/jan/ees\\_03\\_com\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/ees_03_com_fr.pdf)).

CCE (2003b), *The 2003 Broad Economic Policy Guidelines BEPGs*, COM (2003) 170 final.

CCE (2003c), *La Commission européenne adopte un instrument pour une gouvernance économique européenne*, Communiqué de Presse, IP/03/508, Bruxelles, 8 avril 2003.

CCE (2003d), Communication de la Commission, *Opter pour la croissance : connaissance, innovation et emploi dans une société fondée sur la cohésion*, Rapport au Conseil européen de printemps du 21 mars 2003 sur la stratégie de Lisbonne pour le renouveau économique, social, et environnemental, COM (2003) 5 final, 14 janvier 2003.

CES (2003), *Redynamiser la Stratégie de Lisbonne sans plus attendre pour combattre le Chômage et la Dégradation de la Situation Sociale*, Déclaration adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion des 6 et 7 mars à Athènes pour le Conseil européen de Printemps (21 mars 2003).

Degryse, C. (2003), Le dialogue social interprofessionnel en 2002 : une année test, in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Institut syndical européen et Observatoire social européen, Bruxelles, pp. 185-216.

de la Porte, C. et Pochet, P. (2003), A Twofold Assessment of Employment Policy Coordination in Light of Economic Policy Coordination, in Foden, D. et Magnusson, L. (eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, Institut syndical européen, Bruxelles, pp. 13-64.

Goetschy, J. et Pochet, P. (1997), The Treaty of Amsterdam : A New Approach to Employment and Social Affairs ? in *Transfer*, vol.3, no.3, pp. 607-620.

Jenson, J. et Pochet, P. (2002), Employment and Social Policy Since Maastricht : Standing up to the European Monetary Union, prepared for *The Year of the Euro*, Nanovic Institute for European Studies, University of Notre Dame, 5-8 décembre 2002 (<http://www.ose.be/files/docPP/JJPPdec02.pdf>).

Pochet, P. (2001), Méthode ouverte de coordination et modèle social européen, *Note de recherche*, n 03/01, Institut d'études européennes, Université de Montréal-McGill.

Pochet, P. (2003), La stratégie européenne pour l'emploi à la croisée des chemins, in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Institut syndical européen et Observatoire social européen, Bruxelles, pp. 61-97.

Scharpf, F. W. (2002), The European Social Model : Coping with the Challenges of Diversity, in *Journal of Common Market Studies*, vol.40, no. 4, pp. 645-670.

UNICE (2003), Prise de position de l'UNICE sur la communication de la Commission sur l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi, *Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous*, 17 mars 2003.

van Riel, B. et van der Meer, M. (2002), The Advocacy Coalition for European Employment Policy, European Integration Process after EMU in Hegmann, H. et Neumaerker, B. (eds.), *Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive*, Metropolis Verlag, Marburg, pp. 309-328.

Visser, J. (2002), *Is the European Employment Strategy the Answer ?* Paper prepared for the NIG Workshop « Governability in Post-Industrial Societies : The European Experience », Utrecht School of Governance, 26-27 avril 2002.

Zeitlin, J. (2002), *Opening the OMC*, paper presented at the conference on the Open Method of Coordination organised by the EU Committee of the Regions, Bruxelles, 30 septembre-1 octobre 2002.

---

## TABLE DES MATIERES

### LA NOUVELLE STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI

<b>INTRODUCTION</b>	583
<b>1. LA RATIONALISATION DES GOPE ET DE LA SEE</b>	584
<b>2. LA NOUVELLE SEE</b>	587
<b>3. LES REACTIONS</b>	588
3.1. LA REACTION DES PARTENAIRES SOCIAUX . . . . .	589
<b>4. LE « PAQUET » GOPE-SEE 2003</b>	590
4.1. GOPE 2003-2005 . . . . .	591
<b>5. LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI ET LES RECOMMANDATIONS PAR PAYS</b>	592
<b>REFLEXIONS CONCLUSIVES</b>	596
<b>REFERENCES</b>	598