

L'UE et l'emploi: bilan et perspectives

Christine Erhel

▶ **To cite this version:**

Christine Erhel. L'UE et l'emploi: bilan et perspectives. 2010. hal-00616775

HAL Id: hal-00616775
https://hal.science/hal-00616775

Submitted on 24 Aug 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Policy 39 Paper

L'UE et l'emploi : bilan et perspectives

par Christine ERHEL

Les idées exprimées dans l'article sont personnelles et relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.



Christine ERHEL

Après une thèse sur « L'évaluation des politiques de l'emploi dans une perspective européenne », et une formation initiale pluridisciplinaire (ENS Ulm en 1990, Sciences Po en 1994), Christine Erhel est maître de conférences en économie à l'Université Paris 1. où elle enseigne la macroéconomie, l'économie européenne, l'économie du travail et des politiques de l'emploi. Au sein du Centre d'Economie de la Sorbonne, et du Centre d'Etudes de l'Emploi, elle a poursuivi des recherches sur les politiques de l'emploi en Europe et leur coordination, tout en participant à différents réseaux de recherche européens (TRANSLAM , TLM.net, aujourd'hui GUSTO), ainsi qu'à des contrats de recherche pour les institutions internationales (DG Emploi, Parlement européen, OCDE). Elle a publié divers articles sur les politiques de l'emploi, la Stratégie Européenne pour l'Emploi, et la qualité de l'emploi, ainsi que la publication «Que sais-je - Les politiques d'Emploi» en 2009.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».
Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

L'UE et l'emploi: bilan et perspectives

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Glossaire

BIT Bureau International du Travail
CDD Contrat à durée déterminée
CDI Contrat à durée indéterminée
CEDH Cour Européenne des Droits de l'Homme
CJUE Cour de Justice de l'Union européenne
DG Direction Générale
FEDER Fonds Européen de Développent Economique Régional
FEM Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation
FEOGA Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FSE Fonds Social Européen
GOPE Grandes Orientations de Politique Economique
MOC Méthode Ouverte de Coordination
OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economique
PNAE Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi
PNR Plans Nationaux de Réforme
SEE Stratégie Européenne pour l'Emploi
UE Union Européenne
UEM Union Economique et Monétaire

Préface

Dix ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, les Etats membres doivent adopter une nouvelle stratégie de croissance pour l'Union européenne à l'horizon 2020. Les conditions sont, bien sûr, loin d'être optimales. La Stratégie de Lisbonne arrive à son terme dans un contexte de récession économique et de forte hausse du chômage, suite à la plus grave crise économique, financière et sociale que l'on ait connue depuis la Grande Dépression des années trente.

Dans ce contexte, la relance de la croissance et la création d'emplois sont identifiées comme les deux priorités de l'UE dans la nouvelle stratégie Europe 2020 et dans le rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 présidé par Felipe Gonzalez.

Cependant, bien que l'emploi soit l'une des principales préoccupations de l'UE, la politique de l'emploi demeure une compétence des Etats membres, et l'UE est limitée à un rôle de coordination de l'action nationale - dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination – en définissant notamment les lignes directrices de ces politiques.

Les conséquences sociales de la crise ainsi que les défis auxquels font face les marchés du travail de l'UE, notamment la concurrence accrue des économies émergentes, le vieillissement de la population ou la transition vers une économie à faibles émissions de carbone, invitent à mener une réflexion sur l'évolution de l'action de l'UE dans le domaine de l'emploi. Il est nécessaire de réfléchir tant aux objectifs et aux priorités qu'à la méthode suivie.

Ce regard vers l'avenir implique cependant au préalable une bonne évaluation du chemin parcouru jusqu'à présent dans ce domaine. Christine Erhel nous propose ainsi dans son étude un bilan de l'action de l'UE dans le domaine de l'emploi en analysant dans un premier temps l'évolution de cette question dans le processus de construction européenne et, dans un deuxième temps, les outils dont dispose aujourd'hui l'UE pour intervenir sur les politiques de l'emploi.

Christine Erhel ne se limite pas à considérer l'action de l'UE dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, adopté en 1997, mais inclut également dans son analyse l'impact du droit communautaire dans le domaine de l'emploi (les directives et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE) ainsi que les outils de financements, notamment les fonds structurels, le fonds de cohésion et le fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

L'action de l'UE dans le domaine de l'emploi est reflétée dans les politiques de l'emploi nationales, comme nous le montre l'auteur ; cependant l'efficacité de l'action de l'UE doit être améliorée et ce par une révision des objectifs, un renforcement des outils d'intervention et une meilleure communication des réformes envisagées. Dans ce contexte, et en partant de son bilan de l'action de l'UE dans le domaine de l'emploi, l'auteur achève son étude en ouvrant quelques pistes de réflexion pour améliorer l'action de l'UE dans ce domaine.

Ces pistes n'épuisent pas bien sûr le champ des possibles pour imaginer l'action de l'UE en matière d'emploi. *Notre Europe* espère cependant, à travers la publication de cette étude, donner un premier élan à des discussions plus approfondies sur l'orientation future de la politique d'emploi de l'UE, qui doit être un élément clé de la Stratégie de croissance de l'UE pour la prochaine décennie.

Notre Europe

L'UE et l'emploi: bilan et perspectives

Table des matières

Introduction **P. 1**

I - L'emploi : une question 'subsidiaire' dans le processus de construction européenne ? **P. 5**

1.1. Du Traité de Rome à l'Acte Unique : l'intégration par les marchés, facteur de croissance et d'emplois P. 5

1.2 Les ouvertures vers l'Europe sociale et l'emploi de 1986 à 1996 P. 7

1.3 Depuis 1997 : l'emploi comme objectif des politiques de l'UE P. 9

II - Les outils d'intervention sur l'emploi : justification et fonctionnement **P. 19**

2.1 Quelles justifications à l'intervention de l'UE dans le domaine de l'emploi ? P. 19

2.2 Les effets 'secondaires' du droit communautaire dans le domaine de l'emploi P. 21

2.3 La place de la 'soft' law : la coordination des politiques de l'emploi dans le cadre de la SEE P. 28

2.4 Le budget européen et les objectifs d'emploi : les Fonds structurels et le Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation P. 31

III - Une efficacité limitée ? **P. 35**

3.1. Où en est-on par rapport aux lignes directrices ? P. 35

3.2. L'influence sur les politiques nationales P. 40

3.3. Avantages et inconvénients de la MOC P. 44

3.4. Les outils de financement européens P. 46

IV - Quelles perspectives ? **P. 49**

Conclusion **P. 61**

Bibliographie **P. 63**

Annexes **P. 67**

Annexe 1 : 10 ans de Stratégie Européenne pour l'Emploi P. 67

Annexe 2 : Les objectifs de la SEE P. 69

Annexe 3 : La coordination des politiques d'éducation et de formation dans le cadre du processus de Bologne P. 73

Annexe 4 : Les objectifs des Fonds structurels P. 75

Annexe 5 : Les trajectoires des pays européens en matière de flexicurité P. 77

Annexe 6 : Proposition de lignes directrices pour l'emploi présenté par la Commission européenne le 27/04/2010 P. 79

L'UE et l'emploi: bilan et perspectives

Introduction

Les questions d'emploi occupent une place très importante dans les préoccupations des Européens. Selon un sondage d'opinion réalisé pour le Parlement européen[1] en janvier 2009, 57% des citoyens citent le chômage comme un thème important pour la campagne électorale européenne, devant la croissance économique ou encore l'inflation et le pouvoir d'achat. Ce pourcentage dépasse même 80% en Irlande, en Grèce et au Portugal. Toujours selon ce sondage, les Européens se déclarent très inquiets face à la crise et expriment une demande de coordination renforcée à l'échelon européen. Les évolutions observables depuis 2007 sur le marché du travail tendent à corroborer cette inquiétude : à l'exception de quelques uns[2] , tous les Etats membres ont connu une hausse du chômage, parfois très spectaculaire comme en Espagne, ou encore dans les Etats baltes.

1 Eurobaromètre Standard 71, « Elections européennes 2009», janvier-février 2009.
2 L'Allemagne, la Belgique, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie.

Dans ce contexte, qui coïncide avec des échéances internes aux institutions européennes (fin de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi lancée en 2000 et réflexion sur les objectifs à horizon 2020), il est plus que jamais important de faire le bilan des interventions de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi.

Celles-ci apparaissent multiformes, le plus souvent indirectes puisque les politiques de l'emploi relèvent de la compétence des Etats membres. Toutefois, trois types de leviers principaux sont à l'œuvre : le droit communautaire, construit progressivement via les directives et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, définit un ensemble de normes communes pour la régulation du marché du travail ; les fonds structurels, même s'ils sont essentiellement soumis à un objectif de convergence et de développement régional, poursuivent également des objectifs en matière de création d'emplois ou d'aide aux travailleurs ; enfin, depuis 1997 les politiques de l'emploi nationales entrent dans un dispositif de coordination « souple » par le biais de lignes directrices communes, de *benchmarking* et d'échanges d'expériences entre pays. C'est ce dernier processus, qualifié de Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), qui se trouve actuellement en révision dans le cadre de la fixation des objectifs de la Stratégie Europe 2020. Il s'agit de la seule politique européenne spécifiquement ciblée sur l'emploi, sur la base d'un mode d'intervention original destiné à pallier l'incapacité de l'Union à agir directement dans ce domaine.

Même s'il est nécessaire de donner une vision globale des interactions entre l'échelon européen et les marchés du travail nationaux, le cœur des interventions de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi aujourd'hui se joue dans la définition des lignes directrices pour l'emploi. Nous chercherons donc à éclairer ce débat, en rappelant dans un premier temps l'histoire de l'objectif d'emploi en Europe, puis en situant les outils et les résultats disponibles sur leur efficacité. Nous verrons qu'il semble aujourd'hui nécessaire de renouveler le contenu de la SEE, voire de la dépasser par des interventions plus directes permettant à l'Union européenne d'être davantage en phase avec les préoccupations des citoyens.

I - L'emploi : une question « subsidiaire » dans le processus de construction européenne ?

1.1 Du Traité de Rome à l'Acte Unique : l'intégration par les marchés, facteur de croissance et d'emplois

De 1957 à 1986, l'histoire de la construction européenne a laissé peu de place aux questions d'emploi et de politiques de l'emploi, si ce n'est de manière très indirecte.

Fondamentalement, la conception sous-jacente est que l'intégration économique, en favorisant les échanges entre les pays, constitue un facteur de croissance qui permet de soutenir la création d'emplois et de réduire les inégalités entre les pays. Cette conception transparaît dans l'article 117 du Traité de Rome, qui affirme que « l'harmonisation des niveaux de vie résultera du fonctionnement du Marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux ».

Toutefois, dans cette optique d'intégration, la disparité des régimes nationaux de protection sociale et des règles de droit du travail pose

problème, de sorte que les questions relatives au travail et à l'emploi sont présentes au travers de certaines réflexions sur la concurrence. Dès les années 1950, l'idée selon laquelle les différences de taux de cotisations sociales sont de nature à pénaliser certaines entreprises est présente. C'est pourquoi les négociations du Traité de Rome visaient aussi une harmonisation des niveaux de protection sociale, c'est-à-dire principalement une unification des taux de cotisations sociales. Cependant, l'harmonisation du droit des prestations ne fut pas jugée nécessaire pour réaliser une communauté économique européenne dès lors que des solutions techniques étaient trouvées pour assurer la continuité de la protection sociale des travailleurs se déplaçant au sein de l'espace européen. Ainsi, le Traité de Rome n'a inclus dans son chapitre social que des articles déléguant à la Communauté des compétences en matière de coordination des régimes de sécurité sociale permettant la libre circulation des travailleurs (anciens articles 48 à 51); des dispositions déclaratives relativement ambitieuses sur le niveau et le contenu de la protection sociale en Europe mais sans portée opérationnelle (anciens articles 117 et 118); et enfin des dispositions concernant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes (article 119), et la création d'un Fonds social européen (articles 123 à 125).

En pratique, les apports de cette première période proviennent essentiellement de la production réglementaire et jurisprudentielle (Barbier, 2008), qui se concentre sur la mobilité des travailleurs salariés, mais s'ouvre également aux questions de réglementation sur les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité des travailleurs à partir de 1980 (première directive-cadre concernant des seuils minimaux de sécurité), et au principe d'égalité de rémunérations entre hommes et femmes (arrêt Defrenne de 1976). L'importance des thématiques de conditions de travail est également attestée par la création de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail en 1975, qui doit fournir des analyses empiriques et comparatives sur le sujet.

L'action des fonds structurels (Fonds Social Européen dès 1958, puis Fonds Européen de Développement Régional à partir de sa création en 1975) demeure limitée malgré une augmentation de leur part dans le budget communautaire.

1.2 Les ouvertures vers l'Europe sociale et l'emploi de 1986 à 1996

La diversité des systèmes sociaux européens va encore s'accroître au fil des élargissements, qui stoppent de fait les perspectives d'harmonisation de la protection sociale en Europe. Elle débouche dans les années 1980 sur la doctrine de la subsidiarité, qui privilégie le niveau national pour les politiques sociales et les politiques de l'emploi et ne prévoit pas d'articulation particulière entre ces dispositifs nationaux et les politiques économiques européennes. Seules les questions relatives à la mobilité du travail et au principe de libre circulation des travailleurs font l'objet d'un effort de coordination entre pays afin d'assurer la continuité des droits en matière de protection sociale.

A cette même période cependant, les critiques de la construction européenne se multiplient, l'accusant d'être trop économique et de négliger le social. Dans un souci de rééquilibrer ces évolutions, quelques initiatives importantes sont prises, sous l'impulsion de Jacques Delors (accédant à la présidence de la Commission européenne en 1985).

En premier lieu, le « dialogue social » (c'est-à-dire la participation des partenaires sociaux aux décisions) est institutionnalisé à partir de 1985, au travers de rencontres régulières (entretiens de Val Duchesse) et de son inscription dans l'Acte Unique (article 118B). La consultation des partenaires sociaux devient alors un principe obligatoire pour un certain nombre de politiques, et depuis le traité de Maastricht ces derniers peuvent également

être associés à la production de la réglementation sociale (accords-cadres ensuite traduits en directives).

Deuxièmement, le « Paquet Delors » de 1988 prévoit la réforme et le doublement de l'enveloppe budgétaire des trois fonds structurels (Fonds social européen - FSE, Fonds européen de développement régional - FEDER, et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – FEOGA – section Orientation). En 1994, un «Fonds de cohésion » est ajouté pour financer des dépenses d'infrastructures dans les pays dont le PIB était inférieur à 90% de la moyenne communautaire, qui a bénéficié principalement à l'Espagne, le Portugal, la Grèce, et l'Irlande.

Troisièmement, les textes européens adoptés à cette période comportent également des avancées en matière sociale. Outre l'article sur le dialogue social, l'Acte Unique comporte également des dispositions relatives au travail (article 118a sur l'amélioration des conditions de travail, qui a débouché sur de nombreuses directives en matière de santé-sécurité au travail, de congé maternité, et de durée maximale du travail), ou à la cohésion économique et sociale (article 130). Par ailleurs, la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en 1989 fixe les grands principes sur lesquels se fonde le modèle européen du droit du travail et plus généralement, de la place du travail dans la société. Elle reconnaît les droits des travailleurs ou des personnes exclues du marché du travail: « Tout travailleur de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate et doit bénéficier, quel que soit son statut et quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle il travaille, de prestations de sécurité sociale d'un niveau suffisant. Les personnes exclues du marché du travail, soit qu'elles n'aient pu y avoir accès, soit qu'elles n'aient pu s'y réinsérer, et qui sont dépourvues de moyens de subsistance, doivent pouvoir bénéficier de prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle ». Toutefois, cette Charte ne fut pas signée par le Royaume-Uni, celui-ci s'opposant à toute intervention communautaire en matière sociale. De la même manière, le Royaume-Uni refusa ensuite l'intégration de la Charte sociale au Traité de Maastricht. Un « protocole social », annexé au Traité, en reprit tout de même les principes, en particulier la reconnaissance du dialogue social entre patronats et syndicats européens.

Enfin, cette période se caractérise également par une série d'initiatives portant plus directement sur les politiques de l'emploi. En 1993, le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi comporte des éléments d'analyse des réformes du marché du travail et de la protection sociale. En 1994, le Conseil européen d'Essen définit cinq grands axes pour une politique de l'emploi européenne : formation professionnelle, flexibilité, modération salariale, réduction des coûts salariaux indirects, activation des politiques de l'emploi. De plus, grâce à la création du Système mutuel d'information sur les politiques d'Emploi (MISEP) en 1982, puis du Système communautaire de documentation sur l'emploi (SYSDEM) en 1989[3], l'information sur les pratiques des Etats membres en matière de politique de l'emploi s'est développée.

Ainsi, les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix comportent des avancées indéniables dans le domaine des droits des travailleurs et de la réflexion sur les priorités des politiques de l'emploi. Cependant ces dernières demeurent *stricto sensu* de la compétence des Etats membres.

1.3 Depuis 1997 : l'emploi comme objectif des politiques de l'UE

De ce point de vue, le Traité d'Amsterdam de 1997 marque un tournant. En effet, il initie un mouvement d'élargissement des compétences des autorités européennes, tout particulièrement aux questions d'emploi, et

3 Les deux réseaux ont fusionné pour former l'Observatoire Européen de l'Emploi.

ouvre la voie à un processus de coordination des politiques nationales (dans le respect du principe de subsidiarité). Ce tournant, qui conduit à l'affirmation d'une coordination européenne dans le domaine des politiques de l'emploi, a été préparé par les éléments de réflexion antérieurs déjà évoqués. Mais il résulte en outre de la conjonction de plusieurs facteurs. Le contexte politique est favorable, avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997 qui lève un certain nombre de blocages (notamment sur la Charte communautaire, permettant son inclusion dans le Traité d'Amsterdam), et plus largement une Europe à majorité sociale-démocrate. Les pays nordiques, désormais membres de l'Union européenne[4], ont également fait jouer leur influence dans le sens d'une Europe plus sociale. Enfin, quelques personnalités ont fortement œuvré pour la création de la SEE, comme Alan Larsson, homme politique suédois (social-démocrate) et Directeur Général à l'Emploi au sein de la Commission européenne entre 1995 et 2000. La stratégie d'Alan Larsson, soutenu par Jacques Delors et Jean-Claude Juncker, consiste à ne pas réclamer des objectifs sociaux explicites comme contrepartie des objectifs économiques et monétaires, mais à affirmer la prééminence de l'emploi comme objectif supérieur à tous les autres (« *overarching objective* »)[5].

La promotion de l'emploi devient un objectif de l'UE et une « question d'intérêt commun » (article 2 du Traité instituant la Communauté européenne). Le nouvel objectif est d' « atteindre un niveau d'emploi élevé » sans affaiblir la compétitivité de l'UE. A cette fin, une nouvelle compétence est accordée à l'Union, complémentaire de celle des Etats membres, et visant à l'élaboration d'une « stratégie coordonnée » pour l'emploi. Le Titre VIII (articles 125 à 130) précise ces objectifs et les moyens de les atteindre[6], et prévoit également la création d'un Comité de l'emploi[7], dont la vocation est d'encourager la coordination des politiques nationales de l'emploi et du marché du travail. Les Etats membres et la Commission désignent chacun deux membres du Comité, qui doivent être choisis parmi des experts possédant une compétence dans le domaine de la politique de l'emploi et du marché du travail.

Par ailleurs, en marge de cette affirmation d'une forme de compétence communautaire sur les questions d'emploi, l'Union est également dotée de compétences en matière de relations de travail et de lutte contre l'exclusion (articles 136 à 145). De plus, le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes est renforcé et un nouvel article 13 permet au Conseil de prendre, à l'unanimité, « les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » Cependant, les décisions concernant la protection sociale restent soumises à la règle de décision à l'unanimité au sein du Conseil.

Le Traité d'Amsterdam marque ainsi l'aboutissement d'un mouvement amorcé depuis la signature du Traité de Maastricht et les débats soulevés par l'absence de toute référence à des critères d'emploi dans les conditions fixées pour l'entrée dans l'Union Economique et Monétaire, ou dans les objectifs de la Banque Centrale Européenne.

En pratique, c'est le Conseil européen de Luxembourg du 15 décembre 1997 qui fixe les bases d'une politique de l'emploi au niveau communautaire, comportant en premier lieu un ensemble de « lignes directrices » qui énoncent les priorités en matière d'emploi, et en second lieu une méthode spécifique de mise en œuvre, dite « méthode ouverte de coordination » (MOC). Les lignes directrices sont structurées autour de quatre priorités :

4 La Suède et la Finlande deviennent membres de l'UE en 1995. Dans le contexte de leur adhésion, le « Forum nordique des sociaux-démocrates et des organisations syndicales » (SAMAK) a eu une influence importante à l'échelon européen.
5 Cf. Barbier (2004).
6 Cf. Infra 2-3.
7 Le Comité de l'emploi a officiellement vu le jour par le biais d'une décision du Conseil en janvier 2000.

- améliorer la *capacité d'insertion professionnelle* ou employabilité (mesures actives de lutte contre le chômage, formation professionnelle, amélioration de la qualité de l'enseignement public, rapprochement des formations des besoins des entreprises) ;
- développer l'*esprit d'entreprise* (réduction des coûts et des contraintes administratives pour les entreprises, réduction de la fiscalité sur le travail et éventuellement la TVA sur les services intensifs en main d'œuvre non exposés à la concurrence étrangère, développement d'activités nouvelles correspondant à des besoins non satisfaits) ;
- encourager la *capacité d'adaptation* (modernisation de l'organisation du travail dans les entreprises visant un certain équilibre entre flexibilité et sécurité, annualisation du temps de travail, réduction du temps de travail, des heures supplémentaires, travail à temps partiel, interruptions de carrière, formation permanente, création de formes de contrats de travail souples répondant à la diversité des formes d'emploi, encouragement de la formation en entreprise) ;
- renforcer la politique d'*égalité des chances* (réduction de l'écart de chômage entre hommes et femmes et de la sous-représentation des femmes dans certains secteurs et certains types d'emploi, aménagement des interruptions de carrières, des congés parentaux et du travail à temps partiel, développement des services pour les personnes dépendantes et la garde des enfants afin de favoriser la participation des femmes au marché du travail, amélioration de l'intégration des personnes handicapées dans le milieu professionnel).

En fonction de ces objectifs, la MOC organise une procédure d'examen réciproque des politiques des différents Etats membres. Chaque pays doit transmettre annuellement au Conseil et à la Commission son « plan d'action national pour l'emploi » dans lequel il définit son engagement à l'égard de chacune des lignes directrices, ainsi qu'un rapport sur les dispositions mises en œuvre. Le Conseil reçoit l'avis du Comité de l'emploi et du marché du travail sur la façon dont les Etats membres ont transposé les lignes directrices dans leur politique nationale. La Commission établit un rapport annuel sur la situation de l'emploi dans la Communauté et sur les principales mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre leur politique de l'emploi à la lumière des lignes directrices. Par ailleurs, afin de promouvoir l'apprentissage mutuel, des séances de « revue par les pairs » (avec participation d'experts de différents Etats membres) portant sur une politique ou une catégorie de mesures sont organisées à la demande des Etats. Ce mécanisme de coordination, innovant dans sa nature, promeut une harmonisation cognitive, fondée sur la détermination d'objectifs communs et l'échange d'informations, et non sur des règles contraignantes ou des procédures incitatives.

Cette approche est confirmée et développée autour du Conseil européen de Lisbonne en 2000, qui fait de la Stratégie Européenne pour l'Emploi une des composantes de la « Stratégie de Lisbonne ». Au tournant des années 2000, en réaction aux contre-performances de l'Union européenne dans les années 1990 (en comparaison de la forte croissance américaine), le sommet de Lisbonne définit la stratégie économique et sociale de l'Union européenne, et fixe un nouvel objectif stratégique à l'horizon 2010: « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Là encore la réflexion en amont de ce sommet a été largement portée par les sociaux-démocrates, avec une influence des pays nordiques, mais aussi de Tony Blair, et du gouvernement portugais[8].

8 En particulier Maria João Rodrigues, coordinatrice de la Ligne d'Action de la Présidence Portugaise de l'Union européenne "*Emploi, Réformes Economiques et Cohésion Sociale – vers une Europe de l'Innovation et de la Connaissance*" et du Conseil européen de Lisbonne.

Dans ce cadre, le plein-emploi constitue un des objectifs à atteindre : il est défini à partir d'objectifs de taux d'emploi, le taux d'emploi global de l'UE devant atteindre 70% et celui des femmes plus de 60% en 2010.

Ces objectifs doivent être atteints au moyen de deux composantes principales, s'ajoutant aux politiques macroéconomiques (encadrées par le Traité de Maastricht et par le Pacte de Stabilité et de Croissance):

- un pilier économique, articulant politiques de recherche et développement ; achèvement du marché intérieur, et politiques macro-économiques ;
- un pilier social, incluant des politiques d'éducation et de formation, des politiques sociales et des politiques de l'emploi.

Lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001, les Etats membres ont ajouté la dimension environnementale à la stratégie convenue à Lisbonne, qui constitue ainsi un troisième pilier.

Le tournant des années 2000 marque plus largement une période de développement des outils d'analyse et de suivi de l'emploi à l'échelon européen : au Conseil européen de Laeken en 2001, des indicateurs de « qualité de l'emploi » sont ainsi définis, qui ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre de diverses publications de la Commission européenne. Par ailleurs, le principe de la coordination par des objectifs communs et l'échange d'expériences entre pays, qui caractérise la MOC, est étendu à des domaines reliés aux questions d'emploi, tels que l' « inclusion sociale » et la lutte contre la pauvreté (sommet de Nice, 2000), les retraites (sommet de Laeken, 2001), ou encore l'éducation (processus de Bologne en 1999).

Malgré des évaluations souvent favorables sur le processus de la MOC, le bilan de la Stratégie de Lisbonne dans son ensemble est jugé décevant à mi-parcours. Il en résulte une relance de la Stratégie en 2005, qui repose notamment sur l'intégration des Lignes Directrices pour l'Emploi avec les Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE), le suivi étant désormais assuré par des « Programmes Nationaux de Réforme » (PNR) pluriannuels (2005-2008; puis 2008-2010). L'ambition affichée est d'améliorer la visibilité et la cohérence de l'ensemble. Cependant, pour ce qui est des questions d'emploi, il faut noter que le maintien des lignes directrices masque un changement profond du contexte politique et idéologique[9]. En effet, l'élargissement de l'Union en 2004 vient renforcer le camp des pays souhaitant une intervention minimale dans le domaine social, et l'arrivée de José Manuel Barroso à la présidence de la Commission modifie également les orientations au sein de cette institution européenne : il traduit un changement de majorité politique (en rupture avec les fondements sociaux-démocrates de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne), et de plus le rapport de forces interne à la Commission devient plus favorable à la DG Economie et Finances. Ce tournant se retrouve dans les rapports d'experts sur lesquels s'appuie la réforme de la Stratégie de Lisbonne. Le premier rapport Kok de 2003 (*L'emploi, l'emploi, l'emploi : Créer plus d'emplois en Europe*) reprend les orientations de la SEE, mais insiste sur la flexibilité du marché du travail comme premier levier de création d'emploi. Le second rapport Kok de 2004 (*Facing the challenges*) propose un bilan très critique de la Stratégie de Lisbonne, qui souffre d'un programme trop chargé et d'une coordination insuffisante, et plaide pour un recentrage sur la seule dimension économique. Dans l'ensemble, la réflexion menée dans ces deux rapports successifs remet en cause l'importance accordée entre 1997 et 2003 aux questions sociales, et propose une réorientation des priorités en matière d'emploi vers la flexibilisation du marché du travail, au détriment des questions de qualité de l'emploi et de lutte contre les inégalités sur le marché du travail. De même, à partir de 2006, la réflexion sur la « flexicurité », définie comme l'articulation entre flexibilité du marché du travail et

9 Pour Jean-Claude Barbier (Barbier, 2008), il s'agit d'un « quasi effondrement » de la dimension sociale des politiques européennes, après l' « âge d'or » de 1986 à 2003.

sécurisation des parcours par le biais des politiques actives de l'emploi et de la formation tout au long de la vie (qui débouche notamment sur le rapport du Groupe d'experts sur la flexicurité de 2007 intitulé : *Flexicurity Pathways*) tend à éluder les autres dimensions des lignes directrices (et en particulier la thématique de la qualité de l'emploi).

Du point de vue institutionnel, la principale innovation de cette période concerne la création du Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation (FEM) en 2007, qui vise à soutenir les travailleurs dans les entreprises en restructuration des régions et secteurs défavorisés par l'ouverture à l'économie mondialisée. Le FEM finance des mesures d'aide à la recherche d'un emploi, de recyclage sur mesure, de valorisation de l'entrepreneuriat et d'aide à l'emploi indépendant, ou encore des « compléments de revenus d'activités » spéciaux à caractère temporaire (allocations de recherche d'emploi, aides à la mobilité, aides à la formation…). Comme dans le cas des fonds structurels, ce financement transite par le budget des Etats membres.

Parmi les financements européens dans le domaine de l'emploi, il faut également mentionner le programme PROGRESS, qui est ouvert aux Etats membres, aux autorités locales et régionales, aux services publics de l'emploi et aux offices statistiques nationaux, et qui a une portée opérationnelle limitée. Il vise à promouvoir le changement dans le domaine de l'emploi, de la protection sociale, des conditions de travail, de la non-discrimination et de l'égalité des sexes. Il est doté d'une enveloppe globale de 743,25 millions d'euros pour sept ans (2007-2013).

Par ailleurs, l'initiative « *Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux* », lancée en décembre 2008, initie une coopération étroite entre la DG Education et la DG Emploi de la Commission européenne, autour de trois objectifs : l'amélioration des compétences à tous les niveaux et la promotion de la capacité d'insertion professionnelle ; l'adéquation entre les compétences et les besoins du marché du travail ; le renforcement de la capacité d'évaluation et d'anticipation de l'UE en matière de compétences[10]. Un rapport d'experts sur le sujet a été rendu en février 2010, qui propose une série de recommandations visant à renforcer les incitations à la formation (du côté des individus comme du côté des entreprises), à rapprocher le monde de l'éducation et celui du travail, à développer des compétences transversales (et transférables), et à améliorer l'information disponible sur les qualifications et les outils de prévision dans ce domaine[11].

Par rapport à la période 1997 à 2004, la place de la SEE et de la coordination des politiques de l'emploi nationales semble plus limitée depuis 2005, les initiatives de la Commission et recommandations prenant une place plus importante. Mais leur portée opérationnelle demeure limitée en l'absence de directives ou en raison d'outils budgétaires limités[12]. Enfin, on notera que face à la crise qui s'est amorcée en 2007, la réaction de l'UE s'est conformée jusqu'à présent à une logique d'intervention minimale de l'échelon européen. Le Sommet de l'Emploi du 7 mai 2009 n'a en effet prévu que des outils limités, renforcement des interventions des fonds structurels ciblées sur le marché du travail, et accès facilité au Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation dans le cas de restructurations.

Plus de dix ans après le sommet d'Amsterdam, même si les débats sur les outils et les objectifs sont nombreux (cf. infra section 3), la portée opérationnelle de la prise en compte explicite de l'« emploi » dans le Traité apparaît incontestable et le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, ne modifie pas ce point. En revanche, il innove en intégrant les principes de la Charte des droits fondamentaux auxquels il

10 Cf. "Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux : anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail", COM (2008) 868 Final.
11 Rapport du Groupe d'experts, "New skills for new jobs, Action Now", Union européenne, Février 2010.
12 Cf. *infra* sections 2.3 et 3.4.

confère une valeur juridique. Toutefois, la principale faiblesse de la SEE et des outils développés en matière d'emploi réside probablement dans le faible degré d'adhésion des citoyens européens, soit par méconnaissance de l'action de l'UE dans ce domaine, soit par l'impopularité des priorités affichées.

II - Les outils d'intervention sur l'emploi : justification et fonctionnement

2.1 Quelles justifications à l'intervention de l'UE dans le domaine de l'emploi ?

Au-delà des motivations politiques, et de l'objectif de solidarité entre Etats membres, on peut également relever un certain nombre d'arguments de nature économique en faveur d'interventions européennes dans le domaine de l'emploi, et d'une meilleure coordination des politiques d'emploi nationales (Erhel, Palier, 2005).

Tout d'abord, une harmonisation des prélèvements fiscaux et sociaux portant sur le travail permettrait d'éviter une concurrence entre les pays membres, qui risque soit de diminuer le niveau de couverture sociale dans l'ensemble de la zone, soit d'évincer d'autres types de dépenses publiques (en particulier celles d'investissement, de recherche, d'éducation…), alors même qu'elles sont favorables à la croissance de long terme. Cependant, une telle politique est difficile à mettre en œuvre, une harmonisation « par le haut » n'étant pas nécessairement soutenable pour les

pays à faible protection sociale, et une harmonisation « par le bas » étant inacceptable pour les pays à forte protection sociale (Cazes, 1994). On peut également mentionner des arguments théoriques en faveur d'une coordination des négociations salariales au niveau de la zone Euro, permettant d'éviter des problèmes de coordination entre politique monétaire et politiques salariales nationales (Boyer, 1999).

Dans un scénario de type « fédéral » (Boyer, 1999), la protection sociale peut servir de base à l'établissement de mécanismes de solidarité qui permettraient d'aider à l'amortissement des chocs asymétriques et d'améliorer le fonctionnement de la zone Euro. L'instauration d'un minimum de fédéralisme, par exemple dans le cadre de l'assurance-chômage[13], permettrait d'éviter une pression trop forte sur les prix et les coûts, ou en d'autres termes sur la flexibilité du marché du travail, qui apparaît sinon comme la seule solution. Dans une perspective de réforme plus fondamentale, on peut penser que la protection sociale constitue le domaine par lequel tout approfondissement de la coordination européenne et, en particulier toute avancée dans le sens d'une Europe fédérale, doit débuter : c'est ce que montre Théret (2002) à partir d'une comparaison approfondie des dynamiques des systèmes de protection sociale en Europe et au Canada.

Enfin, on peut également considérer qu'un certain nombre de domaines constituent des « biens publics européens », par exemple la lutte contre la pauvreté au travail par la fixation d'un salaire minimum européen (défini en % du salaire médian national), le droit du travail… Toutefois, ceci suppose un accord entre les pays membres sur la définition de tels biens publics.

13 Cf. par exemple la proposition d'Italianer et Pisani Ferry (1992).

La coordination des politiques de l'emploi et de certaines politiques sociales en Europe peut donc être fondée économiquement. Ses formes potentielles sont multiples et leur opportunité dépend des cas : une coordination par les règles serait optimale dans le cas des « biens publics européens ». En matière de stabilisation interne à la zone Euro, les mécanismes fédéraux sont adaptés. Pour les autres aspects (et notamment la question de l' « harmonisation » des prélèvements, mais également celle des salaires, des politiques de l'emploi ciblées), seule une coordination à plusieurs niveaux semble possible, sur la base d'objectifs communs avec des déclinaisons nationales d'instruments. Celle-ci peut également permettre l'échange d'informations et l'apprentissage sur la base des meilleures pratiques.

C'est précisément cette dernière voie qui a été privilégiée depuis le Traité d'Amsterdam, conduisant à un système politique multi-niveaux (« *multi-tiered polity* », Leibfried et Pierson, 2000): même si leur ampleur demeure limitée, les interventions européennes dans le domaine de l'emploi et du travail sont en effet diverses par leur nature : règles juridiques (directives, jurisprudence), coordination par la MOC et la SEE, et outils de financement (fonds structurels).

2.2 Les effets « secondaires » du droit communautaire dans le domaine de l'emploi

Dans le domaine du travail et de l'emploi, le droit communautaire a acquis une place importante au cours de la construction européenne, avec des développements notables au cours des dix dernières années. Ce droit repose sur trois instruments principaux : l'adoption de directives, la jurisprudence de la CJUE, et les accords collectifs européens (depuis le Traité de Maastricht). Même si le lien avec les politiques de l'emploi au sens strict demeure limité, l'incidence de l'ensemble sur les marchés du travail nationaux et les politiques mises en œuvre est loin d'être négli-

geable. Compte tenu de l'importance de l'ensemble, on s'attardera ici sur les développements récents, concomitants de l'affirmation de l'objectif d'emploi[14], tout en proposant une brève synthèse des apports antérieurs du droit communautaire.

A partir de 1958, le premier domaine d'affirmation du droit communautaire dans le domaine de l'emploi a été celui de la libre circulation des travailleurs et de la coordination des régimes de sécurité sociale, centrée sur les travailleurs salariés. Ce domaine a un lien direct avec la création d'un marché unique et l'objectif de favoriser la mobilité des travailleurs. Dans un second temps, les directives ont porté deux thèmes principaux : l'hygiène et la sécurité des travailleurs (à partir de la fin des années 1970), et l'égalité entre hommes et femmes (à partir de 1975). Dans ces deux domaines, l'activité réglementaire a été très importante[15].

La jurisprudence de la CJUE est venue compléter ces directives. Par exemple, concernant la libre circulation, l'arrêt Van Duyn du 4 décembre 1974 a affirmé l'applicabilité directe de la libre circulation des travailleurs (article 39 du Traité CE). Dans l'arrêt Bosman du 15 décembre 1995, la Cour a rappelé que la libre circulation des travailleurs constitue une liberté fondamentale dans le système des Communautés et a déclaré que l'article 39 s'oppose à l'application de règles édictées par des associations sportives qui obligent les clubs de football à aligner un nombre limité de joueurs professionnels ressortissants d'autres Etats membres. Les conséquences de certains arrêts sur la protection sociale vont souvent au-delà de la seule garantie de la libre circulation, conduisant à ouvrir les systèmes de protection sociale aux « non nationaux »[16]. Sur l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, l'article 141 du Traité CE (principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins pour un même travail) a été interprété comme une disposition conférant aux personnes privées des droits qu'ils peuvent invoquer directement devant les tribunaux (arrêt Defrenne du 8 avril 1976).

Depuis la fin des années 1990, l'activité juridique communautaire s'est poursuivie sur ces thèmes traditionnels, avec une extension à la lutte contre les discriminations et aux droits individuels et collectifs du travailleur, au-delà des questions de santé et sécurité.

Les directives communautaires ont porté sur l'égalité de traitement et la non discrimination (en 2000 et 2006)[17], l'information et la consultation des travailleurs (2002)[18], le travail intérimaire (2008)[19].

On notera que la lutte contre les discriminations constitue un objectif prioritaire dans le cadre du droit communautaire depuis 2000. Les directives de 2000 interdisent les discriminations directes et indirectes fondées sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle. Ces textes contiennent des définitions précises de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement. Ils admettent également certaines exceptions au principe d'égalité de traitement, qui sont définies comme légitimes dans un nombre limité de circonstances. La directive de 2006 se concentre sur la protection contre les discriminations fondées sur le sexe dans le domaine de l'emploi et du travail notamment, et réaffirme que l'égalité entre les femmes et les hommes est un principe fondamental du droit communautaire depuis 1976.

14 Soit la troisième période distinguée dans notre approche historique.
15 Plus de 30 directives portent à ce jour sur les questions de santé et sécurité au travail, et une quinzaine sur l'égalité entre hommes et femmes.
16 Cf. sur ce point Barbier (2008), qui cite notamment l'arrêt du 2 mars 1989 « Pinna *vs* Caisse d'Allocations Familiales de la Savoie », portant sur l'accès aux allocations familiales françaises d'un ouvrier portugais.
17 Directive 2000/78/CE, 27 novembre 2000, Directive 2000/43/CE, 29 juin 2000, Directive 2006/54/CE.
18 Directive 2002/14/CE, 11 mars 2002.
19 Directive 2008/104/CE, 19 novembre 2008.

La directive sur le travail intérimaire pose le principe de l'égalité de traitement entre le salarié intérimaire et les salariés permanents de l'entreprise, dès le premier jour de la mission d'intérim. La faculté de déroger à cette égalité reste malgré tout offerte à la négociation collective « pour autant qu'un niveau de protection suffisant soit assuré aux intérimaires ». L'adoption de cette directive a marqué l'aboutissement de dix ans de négociations mouvementées, suite aux désaccords entre syndicats et patronat, se doublant d'une opposition de la part de certains Etats-membres (Danemark, Allemagne, Irlande Royaume-Uni).

En revanche, les négociations sont bloquées concernant la révision de la directive temps de travail de 1993[20]. Celle-ci dispose que les travailleurs ne doivent pas effectuer en moyenne plus de 48 heures par semaine (calculées sur une période de quatre mois) et fixe des périodes minimales de repos journalier (11 heures consécutives) et hebdomadaire (un jour de repos en moyenne). Toutefois, de nombreuses dérogations sont prévues, et par ailleurs le texte doit être révisé suite à un certain nombre de décisions de la CJUE, qui a qualifié le « temps de garde » de temps de travail, son point de vue étant soutenu par un vote du Parlement européen du 17 décembre 2008. Après plus de quatre années de désaccords, les négociations sur le projet de directive présenté par la Commission ont échoué en avril 2009. L'essentiel des désaccords porte sur *l'opt out*, c'est-à-dire la possibilité de déroger à la durée maximale de 48h avec l'accord du salarié concerné, et que la nouvelle directive proposait de limiter à 60 ou 65 heures selon les cas (alors que la directive de 1993 ne fixe pas de plafond). Or le Parlement européen souhaite en majorité la disparition de cette clause, ce que certains gouvernements (en particulier le Royaume-Uni) refusent catégoriquement. A ce jour le blocage sur cette question est donc total, et la directive de 1993 continue de s'appliquer, alors même que la définition du temps de garde pose problème au regard de la jurisprudence.

20 Modifiée en 2000 sur des points mineurs.

La jurisprudence de la CJUE sur les questions d'égalité de traitement en matière d'emploi est importante et vient compléter les directives. Certains arrêts ont des conséquences directes pour les politiques de l'emploi nationales, qui reposent souvent sur un « ciblage » en fonction de caractéristiques individuelles (d'âge par exemple). Dans l'arrêt *Mangold* (22 novembre 2005), la Cour a jugé que la possibilité de conclure des contrats de travail à durée déterminée successifs avec des salariés de 52 ans et plus dans le but d'améliorer leur insertion (décidée en Allemagne) était contraire au droit communautaire. Dans le texte de l'arrêt, la Cour admet le principe de critères d'âge dans le cadre des politiques de l'emploi, mais juge que ce dispositif va au-delà de ce qui est nécessaire car il ne repose que sur ce critère, sans prendre en compte la situation professionnelle des intéressés. D'autres arrêts se sont prononcés depuis sur des critères d'âge en rappelant ces principes (dérogation possible si nécessité et proportionnalité des mesures)[21]. Sous cet angle, les politiques de l'emploi nationales apparaissent donc sous contrôle.

Par ailleurs, la jurisprudence récente a également été marquée par la mise en balance des libertés économiques et des droits des travailleurs, dans le cadre des arrêts *Laval* (11 décembre 2007), *Viking* (18 décembre 2007), *Rüffert* (3 avril 2009), *Commission contre Luxembourg* (19 juin 2008). Les deux affaires Laval et Viking ont été largement commentées et débattues[22]. Elles concernent des syndicats menant une action contre le dumping social : dans l'affaire Viking, contre le changement de pavillon d'un navire finlandais en navire estonien dans le but d'appliquer des normes inférieures aux membres d'équipage ; dans l'affaire

21 *Palacios de la Villa*, 16 octobre 2007, *Age Concern England*, 5 mars 2009. Voir Kerchen, Omarjee (2010).
22 Cf. ETUC, « Viking et Laval, Exposé des motifs », note pour le Comité exécutif de la CES, 4 mars 2008. Pour des informations et éléments de débat http://www.etui.org/index.php/fr/Sujets-d-actualite/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg.

Laval contre l'application de salaires et de conditions de travail lettons à des travailleurs lettons employés par une société lettone sur un chantier de construction suédois. Dans ces deux affaires, le droit de mener une action collective destinée à protéger les travailleurs contre le dumping social en tant que tel a été reconnu par la Cour comme un droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du Droit communautaire. Toutefois, la Cour a soumis l'exercice de ce droit à certaines restrictions au regard des libertés économiques (en l'occurrence de la liberté d'établissement) qui ont conduit, dans ces deux affaires, à un jugement négatif. Cette position favorable à la liberté d'établissement (au détriment du droit du travail national) a été confirmée dans le cas Rüffert : l'arrêt rejette d'une part le droit des syndicats à réclamer des salaires et des conditions de travail égaux quelle que soit la nationalité, au-delà des normes minimales reconnues par la directive sur le détachement, et d'autre part le droit des Etats membres d'utiliser des instruments de marchés publics pour contrer la concurrence sur les salaires et les conditions de travail par les prestataires de services transfrontaliers, car ces instruments ne seraient pas compatibles avec la directive sur le détachement. Enfin, dans l'affaire Commission contre Luxembourg, la CJUE a donné raison à la Commission sous tous ses griefs contre le gouvernement luxembourgeois, considérant que la manière dont le Luxembourg avait transposé la directive sur le détachement constituait un obstacle à la libre prestation de services transfrontaliers[23].

Dans ces arrêts, les droits du travail nationaux ont été considérés comme des obstacles aux libertés économiques, en particulier dans le cadre de la mobilité des activités économiques, et à ce titre jugés non applicables. Ceci conduit à une remise en cause des protections nationales favorables aux travailleurs et à un encadrement très strict des capacités d'organisation transnationale des organisations syndicales dans les cas d'implantations de filiales, ou de prestations de services. Ces arrêts, qui peuvent être interprétés comme une « mise en danger du modèle social européen » (Moreau, 2010) ont conduit à de nombreuses critiques à l'encontre de la CJUE. Moreau (*Ibid*) voit néanmoins des « forces de rebond » possibles, soit dans le développement de la reconnaissance des droits fondamentaux désormais inscrits dans le Traité de Lisbonne, soit dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui est sortie en 2008 d'une interprétation limitée de la liberté syndicale sur une base exclusivement individuelle pour en reconnaître la dimension collective (*Demir et Baykara contre Turquie*, 12 novembre 2008).

La possibilité de conclure des accords au niveau communautaire dans le domaine social, ouverte par l'accord sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht, a donné lieu à six accords interprofessionnels et quatre accords sectoriels (jusqu'en février 2010, Kerchen, Omarjee, 2010). Ils ont porté sur des domaines variés : réglementation des contrats atypiques (temps partiel en 1997, et contrats à durée déterminée en 1999), conditions de travail (télétravail en 2002, stress en 2004, harcèlement et violence au travail en 2007), temps de travail (accords sectoriels). Il est intéressant de constater que certains de ces accords font explicitement référence à la SEE : par exemple, les accords temps partiel et contrats à durée déterminée se présentent comme « une contribution à la stratégie européenne générale pour l'emploi » compte tenu des liens entre ces formes d'emploi et le marché du travail.

La portée du droit communautaire sur les droits du travail nationaux et les politiques de l'emploi est donc bien réelle, même si les points de blocage sont nombreux, tant au niveau communautaire (voir la négociation sur la directive temps de travail), que dans la transposition par les Etats membres et les possibilités maintenues de dérogations.

23 Cf. Confédération Europeéenne des Syndicats (ETUC), « Commission contre Luxembourg C-319/06 Résumé de l'arrêt » (19 juin 2008).

2.3 La place de la « *soft* » *law* : la coordination des politiques de l'emploi dans le cadre de la SEE

En pratique, les politiques de l'emploi demeurent une compétence nationale, mais le principe d'une coordination européenne est posé dans le cadre de la SEE depuis 1997. Cette coordination s'appuie sur la méthode ouverte de coordination, qui constitue une méthode de gouvernance originale.

Elle propose une coordination « souple », en s'appuyant sur plusieurs outils. Tout d'abord, les Etats membres s'accordent sur des lignes directrices, éventuellement chiffrées, qui constituent les objectifs à atteindre. Dans le domaine de l'emploi, ces lignes directrices ont été définies annuellement (sur proposition de la Commission, approuvées par le Conseil) entre 1998 et 2004, puis pour des périodes de trois ans à partir de 2005. Depuis 2005, elles sont également intégrées avec les lignes directrices micro- et macro-économiques (Grandes Orientations de Politique Economique, qui fixent les objectifs plus généraux des politiques économiques européennes). Les objectifs sont indicatifs, leur non respect n'entraînant pas de sanctions, et les moyens pour les atteindre sont à la discrétion des Etats membres. Toutefois, les gouvernements nationaux doivent rédiger des Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi (PNAE), dans lesquels ils exposent la situation du pays au regard des lignes directrices, et les politiques prévues pour leur mise en œuvre. Ces plans sont discutés entre Etats membres et commentés par la Commission européenne. De plus, la MOC inclut également diverses procédures visant à l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres, telles que les *peer reviews* (« revue par les pairs »), où un pays présente une politique (ou un ensemble de politiques visant un public particulier), et reçoit des commentaires de représentants des autres Etats membres. Ces procédures d'échange mutuel sont également développées à des échelons décentralisés (régional, voire local), ou entre partenaires sociaux. Enfin, même si l'objectif affiché n'est pas de classer entre « bons » et « mauvais » élèves, la Commission européenne et Eurostat publient un ensemble d'indicateurs de suivi, qui permettent de positionner les pays et leurs dynamiques, en utilisant le cas échéant des méthodes de « *benchmarking* » (ou étalonnage, initialement une méthode de gestion consistant à observer les performances des autres afin de fixer des objectifs en prenant le ou les meilleurs comme référence).

En termes de contenu, les lignes directrices (Cf. annexe 2) s'appuient sur des références ambiguës. Globalement, elles apparaissent en accord avec les recommandations des principaux organismes internationaux intervenant dans le champ de l'emploi, et en particulier avec celles de l'Organisation de la Coopération et de Développement Economiques (OCDE) dans ses *Perspectives de l'emploi*. Le chômage européen serait dû à des institutions du marché du travail inadaptées parce qu'elles exercent une pression à la hausse sur les salaires, limitant les embauches des entreprises, et parce qu'elles réduisent les incitations à l'emploi du point de vue des travailleurs : ceci conduit à recommander une flexibilisation du marché du travail. Cet objectif a été particulièrement mis en avant dans le rapport Kok de 2003 et dans les rapports d'experts sur la flexicurité. Toutefois, l'approche européenne souligne l'articulation avec d'une part la sécurité des trajectoires, d'autre part la qualité de l'emploi (explicitée au sommet de Laeken en 2001) et de ce point de vue intègre l'apport des expériences des pays du Nord de l'Europe (Danemark, Pays-Bas, Suède), et certaines références théoriques alternatives, comme les marchés transitionnels du travail (Schmid, Gazier, 2005). Par ailleurs, une des originalités de la SEE est l'importance accordée aux questions d'égalité de genre, de non discrimination (sous ces deux angles elle rejoint les orientations du droit communautaire) et de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. On notera que la « qualité de l'emploi » demeure à ce jour un des objectifs clés de la SEE, et qu'il s'agit une notion multidimensionnelle, incluant en particulier la formation, les conditions de

travail, l'égalité hommes-femmes, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Ce concept rejoint la notion de « travail décent », promue par le Bureau International du Travail depuis 1999. En somme, le contenu analytique de la SEE apparaît flou, mêlant des références au paradigme libéral, et d'autres plus originales et proches de l'esprit du « modèle social européen ».

De ce point de vue, la notion de « flexicurité » peut être interprétée comme une tentative de synthèse de ces principes contradictoires, et apparaît à ce titre emblématique des ambiguïtés conceptuelles de la SEE. Dans la Communication de la Commission de juin 2007 (COM (2007) 359), elle est définie à partir des quatre piliers suivants : « des arrangements contractuels flexibles, un système de formation tout au long de la vie, des politiques actives de l'emploi efficaces, et des systèmes de sécurité sociale modernes ». Comme relevé précédemment à propos des lignes directrices, il s'agit d'une approche combinant des références économiques pour la plupart néo-classiques (conduisant à prôner une plus faible protection de l'emploi, mais également d'activation des politiques de l'emploi) et des sources d'inspiration social-démocrates soulignant l'importance des droits sociaux. De manière générale, cette notion très large de flexicurité renvoie à l'idée selon laquelle il est possible et souhaitable (en termes de performances économiques et de soutenabilité du modèle social européen) de concilier la sécurité des travailleurs (du point de vue de l'emploi et de la protection sociale) avec la flexibilité du marché du travail. Le rapport d'experts de juin 2007 propose une approche pragmatique des réformes correspondant à la « flexicurité », proposant différents idéaux-types de pays et de réformes (« *pathways* »). Toutefois, compte tenu des rapports de force politiques à l'échelon européen et dans la plupart des Etats membres à la fin des années 2000, elle a souvent été réduite à un discours sur la nécessité de déréguler le contrat de travail, ou de fusionner les différents types de contrats existants, et de fait accusée d'être le Cheval de Troie du libéralisme, et donnant lieu à une forte hostilité des syndicats. De plus, l'idée de complémentarité entre flexibilité et sécurité renvoie à l'exemple du Danemark, de sorte que la flexicurité a été perçue dans certains pays (Pays du Sud en particulier) comme une tentative d'imposer un modèle national à l'ensemble de l'Europe.

Dans leur ensemble, les appuis théoriques de la SEE et son contenu apparaissent ambigus. Ceci reflète tout d'abord les hésitations plus générales de la construction européenne entre prédominance de la logique économique et dimension sociale. Mais par ailleurs, les lignes directrices et les communications de la Commission reflètent également la diversité des positions nationales. Le contenu de la SEE a été fortement influencé par les pays nordiques, qui ont œuvré pour la mise en place d'une coordination en matière d'emploi, mais également par le Royaume-Uni, qui s'est notamment opposé à l'inclusion de certains indicateurs (comme les salaires)[24].

2.4 Le Budget européen et les objectifs d'emploi : les Fonds Structurels et le Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation

L'emploi n'apparaît pas dans le budget européen, puisque les politiques de l'emploi sont une compétence nationale. Toutefois, parmi les politiques communautaires, certaines sont désormais reliées à des objectifs d'emploi.

C'est le cas des fonds structurels, qui sont les instruments financiers de la politique de cohésion de l'Union européenne visant à réduire les écarts de développement entre les régions et les Etats membres. Ils participent ainsi pleinement à l'objectif de cohésion économique, sociale et

24 Cf. Davoine *et al* (2008).

territoriale, mentionné dans le préambule du Traité de Rome (« renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »).

Depuis la création des Fonds (1958 pour le Fonds Social Européen et le Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole ; 1975 pour le Fonds Européen de Développement régional ; 1994 pour le Fonds de Cohésion), leurs objectifs prioritaires ont été remaniés. Les principes de base de la mise en œuvre (partenariat, programmation, additionnalité par rapport à des financements nationaux) ont été maintenus. Pour la période 2007-2013, la dotation financière attribuée à la politique de cohésion avoisine les 348 milliards d'euros : 278 milliards pour le FSE et le FEDER et 70 milliards pour le Fonds de cohésion. Elle représente 35% du budget communautaire, soit le deuxième poste budgétaire.

Pour la période 2007-2013, trois nouveaux objectifs ont été assignés aux fonds : objectif de « convergence », objectif de « compétitivité régionale et emploi », objectif de « coopération territoriale européenne » (cf. annexe 4). Par rapport à la période antérieure, l'affichage de l'objectif d'emploi est plus explicite et le lien entre la politique de cohésion et la Stratégie de Lisbonne révisée est clairement mentionné dans les règlements concernés. En particulier, une évaluation systématique des effets des interventions des deux fonds structurels sur l'emploi est prévue[25]. En pratique, le FEDER soutient la réalisation d'infrastructures et des investissements productifs créateurs d'emplois notamment à destination des entreprises, tandis que le FSE favorise l'insertion professionnelle des chômeurs et des catégories de population désavantagées en finançant notamment des actions de formation.

25 Document de travail n°6, *Evaluation des effets des interventions des fonds structurels sur l'emploi*, Commission européenne, DG Politique Régionale.

Parmi les outils de nature budgétaire, il faut également citer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), créé en 2007 afin de soutenir la réinsertion professionnelle des travailleurs principalement dans les régions et secteurs défavorisés par l'ouverture économique internationale. Il est présenté comme un « complément » aux interventions des fonds structurels[26] et bénéficie d'une dotation potentielle annuelle de 500 millions d'euros. Les critères à remplir pour bénéficier de cette aide sont très restrictifs : les pertes d'emploi doivent s'élever à un minimum de 1000 licenciements dans une entreprise ou un secteur/région, le lien avec la mondialisation doit être établi. Entre 2007 et 2009, le FEM a été largement sous-utilisé, le total des dépenses sur ces trois années s'élevant seulement à 239 millions d'euros, soit 16% du montant total prévu sur la période[27]. Toutefois, dans le cadre des mesures de lutte contre la crise en juin 2009, l'accès au FEM a été facilité pour le cofinancement de projets de formation et de placement : le seuil d'éligibilité au fonds est abaissé à 500 licenciés (contre 1000), le taux de financement par l'UE porté à 50% (contre 35%), et la durée du soutien allongée à 24 mois (contre 12 mois). Le problème majeur de ce fond avant cette réforme était en effet un taux de recours très faible, dont on peut penser qu'il est en partie lié aux conditions d'accès. En liaison avec cette faiblesse, seules 22% des personnes interrogées dans la vague 70 de l'Eurobaromètre (2008) répondaient avoir déjà entendu parler du FEM (la grande majorité déclarant «oui, mais je ne sais pas très bien de quoi il s'agit »), 71% n'en ayant jamais entendu parler[28].

Ainsi, les outils dont dispose l'UE pour intervenir dans le domaine de l'emploi sont-ils variés dans leur nature. Toutefois, comme le soulignent Kerchen et Omarjee (2010), il convient de ne pas opposer « *hard*

26 Règlement (CE) n°1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.
27 Commission européenne, "Overview of EGF applications on 11 June 2010" : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=326
28 Rapport de la Commission européenne concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2008 (COM(2009) 394 Final).

law » et « *soft law* », les liens entre la SEE et les textes communautaires « classiques » étant de plus en plus nombreux (références aux lignes directrices dans les directives, ou les accords européens). De la même manière, les outils budgétaires et les interventions via la MOC semblent mieux articulés depuis 2007. Toutefois, ce constat favorable n'exclut pas deux problèmes, souvent soulevées dans la littérature sur les politiques de l'emploi, et que nous aborderons dans la troisième section : ces outils sont-ils réellement efficaces et conduisent-ils à des réformes et à une convergence des politiques nationales ? Les politiques européennes parviennent-elles à renforcer le modèle sociale européen ou, au contraire, à renforcer la logique économique de libéralisation et de dérégulation sur la protection des travailleurs et le soutien aux créations d'emplois ?

III - Une efficacité limitée ?

La Stratégie de Lisbonne parvient aujourd'hui à son terme, fixé en 2010. L'efficacité des interventions communautaires en matière d'emploi dans le cadre de la SEE peut s'apprécier à plusieurs niveaux : tout d'abord, en référence aux indicateurs fixés dans les lignes directrices ; ensuite, au niveau du contenu des réformes du marché du travail et des politiques de l'emploi dans les Etats membres ; enfin, au niveau de la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Par ailleurs, de manière complémentaire, on discutera de l'impact des fonds structurels dans un dernier point.

3.1 Où en est-on par rapport aux lignes directrices ?

Même s'il n'est pas possible d'attribuer les performances observables des marchés du travail à la SEE, l'existence d'indicateurs suggère de faire le bilan de la position des pays européens par rapport aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Les objectifs clés sont les niveaux des taux d'emploi (70% en moyenne, 60% pour les femmes et 50% pour les

seniors). Comme le montre le tableau 1, la plupart des pays demeurent très en deçà des objectifs fixés au sommet de Lisbonne en 2000. Seuls les pays du Nord, le Luxembourg et le Royaume-Uni atteignent les trois objectifs chiffrés. Les pays du Sud, hormis le Portugal, se caractérisent par des taux d'emploi féminins faibles, tandis que les pays continentaux (France, Allemagne, Belgique) connaissent des taux d'emploi des seniors dégradés. Certes, ces pays ont connu une amélioration de leur situation au regard de ces indicateurs entre 2000 et 2007 : la tendance d'avant la crise apparaît donc globalement favorable. Cependant, la hausse très forte du chômage dans certains Etats membres depuis 2007 va conduire à inverser la tendance en matière de taux d'emploi, et il y a fort à parier que les dernières années de la Stratégie de Lisbonne seront marquées par une dégradation de ces indicateurs de taux d'emploi dans de nombreux pays.

Tableau 1- Taux d'emploi dans l'UE en 2008

	Total 15-64	Femmes	Séniors
Moy. UE 27	65,9	59,1	45,6
Moy. UE 15	67,3	60,4	47,4
Belgique	62,4	56,2	34,5
Bulgarie	64	59,5	46
Rép. Tchèque	66,6	57,6	47,6
Danemark	78,1	74,3	57
Allemagne	70,7	65,4	53,8
Estonie	69,8	66,4	62,4
Irlande	67,6	60,2	53,6
Grèce	61,9	48,7	42,8
Espagne	64,3	54,9	45,6
France	64,9	60,4	38,2
Italie	58,7	47,2	34,4
Chypre	70,9	62,9	54,8
Lettonie	68,6	65,4	59,4
Lituanie	64,3	61,8	53,1
Luxembourg	63,4	55,1	34,1
Hongrie	56,7	50,6	31,4
Malte	55,3	37,4	29,2
Pays-Bas	77,2	71,1	53
Autriche	72,1	65,8	41
Pologne	59,2	52,4	31,6
Portugal	68,2	62,5	50,8
Roumanie	59	52,5	43,1
Slovénie	68,6	64,2	32,8
Slovaquie	62,3	54,6	39,2
Finlande	71,1	69	56,5
Suède	74,3	71,8	70,1
Royaume-Uni	71,5	65,8	58

Source : Eurostat

De plus, le taux d'emploi ne dit rien sur la qualité des emplois : en particulier, certains pays de l'UE ont connu une forte croissance du travail à temps partiel (Pays-Bas, Belgique, Suède), parfois de courte durée (Royaume-Uni, Allemagne). Par ailleurs, on relève également une tendance au développement d'emplois à faibles salaires, avec une polarisation de la structure des emplois créés par niveaux de salaires dans certains pays (Eurofound, 2008).

Les autres indicateurs présents dans la SEE (taux de chômage de longue durée, âge moyen de départ du marché du travail, mais aussi indicateurs de qualité de l'emploi) donnent également une vision mitigée de la situation européenne en matière d'emploi. L'hétérogénéité entre pays est très forte : jusqu'en 2007 on identifie globalement deux groupes de pays avec de bonnes performances (les pays nordiques et le Royaume-Uni), un groupe en position médiane (pays continentaux tels que la France, l'Allemagne, la Belgique…), et deux groupes connaissant une situation dégradée (les pays du Sud et les pays d'Europe Centrale et Orientale). Dans le graphique suivant, qui reprend les résultats d'une analyse de

données[29] visant à positionner les pays les uns par rapport aux autres à partir d'un ensemble d'indicateurs utilisés par la SEE, on retrouve bien ces groupes de pays (avec une distinction entre deux sous-groupes de pays parmi les pays d'Europe Centrale et Orientale).

Graphique 1- L'emploi en Europe au travers des principaux indicateurs de Laeken



Note de lecture : les pays proches les uns des autres sont ceux dont les caractéristiques au regard des indicateurs utilisés sont elles mêmes proches. Chaque couleur correspond à une « classe » de pays ayant des caractéristiques similaires. Les meilleures performances (taux d'emploi, taux de satisfaction au travail) se situent à droite, les moins bonnes à gauche, tandis que les pays se situant dans les quadrants du haut ont de meilleurs résultats en termes de niveaux d'éducation et de formation tout au long de la vie, contrairement à ceux du bas.

Source : Davoine, Erhel, Guergoat-Larivière (2008)

29 Analyse en Composantes Principales

Ces analyses sont toutefois mises à mal par la crise. Même si la plupart des indicateurs n'ont pas vocation à une lecture conjoncturelle du marché du travail, la situation relative de certains pays s'est dégradée depuis 2007 (Irlande, Espagne, Etats Baltes, voire Royaume-Uni), tandis que d'autres semblent mieux résister (Allemagne, Pologne).

Tableau 2- L'évolution du taux de chômage dans l'UE depuis le début de la crise

	2007Q02	2009Q02
Moy.UE 27	7	8,7
Moy. UE 15	6,9	8,9
Belgique	7,6	7,5
Bulgarie	6,8	6,3
Rép. Tchèque	5,3	6,3
Danemark	3,6	6
Allemagne	8,5	7,7
Estonie	5	13,5
Irlande	4,6	11,9
Grèce	8,1	8,9
Espagne	8	17,9
France	7,8	8,8
Italie	5,7	7,4
Chypre	3,4	5,2
Lettonie	6	16,7
Lituanie	4,1	13,6
Luxembourg	3,9	5,1
Hongrie	7	9,6
Malte	6,4	7
Pays-Bas	3,2	3,3
Autriche	4,4	4,6
Pologne	9,6	7,9
Portugal	7,9	9,1
Roumanie	6,5	6,3

Slovénie	**4,5**	**5,6**
Slovaquie	**11,2**	**11,3**
Finlande	**7,7**	**9,6**
Suède	**6,9**	**9,2**
Royaume-Uni	**5,2**	**7,6**

Source : Eurostat, LFS, données trimestrielles

3.2 L'influence sur les politiques nationales

Le processus de coordination dans le domaine de l'emploi repose sur l'idée qu'il est possible d'obtenir une convergence minimale à partir de procédures de coordination non contraignantes, fondées sur l'échange d'informations et la discussion entre les pays. L'impact de cette coordination sur les politiques nationales ne peut être quantifié, et la causalité est difficile à établir, les sources d'influence étant multiples (y compris à l'échelon supranational, le rôle de l'OCDE étant également très important dans la diffusion d'idées sur le marché du travail). Selon la littérature existante, il n'existe pas d'exemple d'emprunt direct d'une politique menée à l'étranger qui pourrait être attribué à la SEE. Toutefois, les travaux qualitatifs ont montré qu'il existait des effets d'apprentissage et de diffusion des idées en matière d'intervention sur le marché du travail (Pochet, Zeitlin, 2005; Kröger, 2009). Les références aux expériences étrangères se sont multipliées, tant dans le discours politique, que dans les médias. De plus, même si les déclinaisons nationales sont différentes, on note bien des tendances communes dans les réformes mises en œuvre depuis la fin des années 90.

Parmi ces celles-ci, on peut relever quatre thématiques de réforme qui apparaissent centrales depuis les années 90, et concordent avec les lignes directrices de la SEE (Erhel, 2009):

Premièrement, du point de vue institutionnel, on assiste à un changement des modes de gouvernance des politiques de l'emploi. En particulier, la privatisation de certains services d'aide aux chômeurs, développée au départ au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, tend à se généraliser. Au Royaume-Uni, les Conseils Formation Entreprise (TEC) ont été institués dès 1988 sous la forme de sociétés locales dirigées par les employeurs : ils sont responsables de la mise en œuvre de la formation et des aides à la création d'entreprises. Aux Pays-Bas, le service de l'emploi s'appuie partiellement sur des institutions semi-publiques de placement, comme l'agence d'intérim START, qui a pour objectif prioritaire l'insertion des chômeurs difficiles à placer en tant que salariés intérimaires. Depuis 2005, la France s'est également engagée dans cette voie suite à la suppression du monopole de l'ANPE et au développement d'expériences de sous-traitance du placement des chômeurs à des opérateurs privés. Ces expériences ont été jugées favorables, et l'UNEDIC s'oriente vers la pérennisation de cette forme d'externalisation. Dans cette même perspective d'accroître l'efficacité du suivi des chômeurs, de nombreux pays ont mis en place un guichet unique pour les demandeurs d'emploi (voir en France la création de Pôle Emploi).

En termes de contenu des mesures, l' « activation » des dépenses est considérée comme une priorité. Il s'agit d'une part de privilégier les mesures actives par rapport aux mesures passives et d'autre part de rendre les dépenses passives, et en particulier les systèmes d'indemnisation du chômage, plus favorables à l'emploi. De nombreuses réformes ont été réalisées dans ce sens en Europe : dégressivité des allocations et/ou durcissement des conditions d'indemnisation du chômage (réformes Hartz en Allemagne), possibilité de cumul partiel avec des revenus d'activité, subventions à la création d'entreprise pour les chômeurs, sanctions en cas de non respect des critères de recherche d'emploi… Cette orientation rejoint une thématique plus récente qui généralise ce type de mécanismes incitatifs à l'ensemble du système de prestations sociales et

fiscales (politiques d'incitation au travail, ou *welfare to work*). Dans l'ensemble, ces réformes conduisent à privilégier l'intervention sur l'offre de travail. Parmi les exemples de politiques ciblées sur l'offre de travail, on peut citer le *Working Families Tax Credit* au Royaume-Uni, ou encore la Prime pour l'Emploi puis le Revenu de Solidarité Active en France. Dans la plupart des pays, le système d'allocations chômage a également été rendu plus contraignant en conditionnant les versements à la recherche d'emploi.

Un enjeu commun aux politiques de l'emploi est d'assurer l'intégration sur le marché du travail des catégories caractérisées par un faible taux d'emploi, les seniors ou les femmes. Les pays sont inégalement concernés par ces difficultés : les problèmes d'emploi des seniors touchent particulièrement les pays continentaux et les pays du Sud de l'Europe (à l'exception du Portugal) cumulent de faibles taux d'emploi chez les seniors et les femmes. En ce qui concerne les seniors, les réformes entreprises visent tout d'abord à supprimer les incitations au retrait d'activité (limitation voire suppression des financements publics pour les préretraites), et à développer des mesures actives spécifiques (formation, emplois non marchands, subventions…), ou encore des contrats de travail plus flexibles pour les seniors (Contrats à durée déterminée longs en Allemagne). La France s'est ainsi engagée sur cette voie depuis 2003, en combinant la suppression des dispositifs de préretraites, la création d'incitations à la poursuite d'activité dans le cadre du système de retraites (surcote et possibilités de cumul emploi retraite), et le développement des aides à l'emploi ciblées sur les seniors. L'accroissement de l'emploi féminin passe en général par le développement de modes de garde des enfants, mais aussi l'amélioration des conditions d'emploi des femmes (respect de l'égalité de salaire hommes femmes).

Enfin, depuis 2005, la « flexicurité » fait partie des orientations de réforme du marché du travail promues par la Commission européenne ; elle a fait l'objet de nombreux débats dans les Etats membres. En pratique, cette notion a orienté plusieurs réformes menées en Europe depuis le début des années 2000. La Communication de la Commission de 2007 cite ainsi un accord entre les partenaires sociaux de 2006 visant à limiter le recours aux contrats à durée determinée (CDD) en Espagne en contrepartie d'un allégement des contraintes pesant sur les employeurs pour les contrats permanents, ainsi que l'accord des partenaires sociaux irlandais « vers 2016 », qui vise à développer la formation tout au long de la vie et plus généralement les politiques actives de l'emploi ciblées sur les personnes les plus éloignées du marché du travail. En France, les débats sur la réforme du contrat de travail se sont largement inscrits dans cette perspective. Le rapport Cahuc et Kramarz de 2004 proposait ainsi de fusionner le CDD et le CDI (contrats à durée indéterminée) en libéralisant le licenciement, et d'instaurer une taxe sur les licenciements destinée à financer une meilleure indemnisation des chômeurs et un accompagnement renforcé. La création du Contrat Nouvelle Embauche[30] en 2005 marque une réorientation des politiques de l'emploi française dans cette direction. Toutefois, ce dispositif correspond à une simple flexibilisation sans contrepartie, et sera de plus abrogé le 26 juin 2008, puisqu'il contredisait le droit du travail international. Cette voie d'intervention sur l'emploi n'est pas abandonnée : on retrouve dans la proposition de contrat unique dans le rapport Attali de 2007, et l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail a été présenté comme l'amorce d'une flexicurité à la française.

De manière générale, les indicateurs utilisables pour suivre les progrès en matière de flexibilité et sécurité sur le marché du travail (rigueur de la protection de l'emploi d'un côté, générosité de la protection sociale, notamment des politiques d'indemnisation du chômage, des politiques actives de l'emploi et de la formation tout au long de la vie de l'autre)

30 Ce contrat était un CDI réservé aux entreprises de moins de 20 salariés, permettant une rupture sans motif de licenciement annoncé et avec un préavis court pendant deux ans.

montrent une grande diversité des situations au sein de l'Union européenne, sans réelle convergence vers les combinaisons jugées les plus favorables (haut degré de flexibilité et de sécurité). En revanche, les évolutions depuis la fin des années 90 correspondent à un accroissement du degré de flexibilité des marchés du travail : la flexicurité serait donc dans la pratique biaisée vers la flexibilité (cf. graphique annexe 5).

La SEE n'a donc pas entraîné de convergence des politiques de l'emploi nationales vers un unique modèle, mais là n'était pas son ambition. Elle a cependant accompagné un ensemble de réformes proches, en contribuant à la diffusion d'idées (importance des taux d'emploi, flexicurité, activation) sur les priorités d'intervention.

3.3 Avantages et inconvénients de la MOC

Outre cet effet d'harmonisation cognitive, les travaux empiriques menés dans la première moitié des années 2000 (Erhel, Palier, 2005) mettent également en évidence une utilisation stratégique des outils fournis par la MOC (indicateurs, lignes directrices, modèles, arguments) : ceux-ci constituent des ressources pour les acteurs nationaux, utilisées dans le processus de définition des politiques. La coordination européenne aurait dans cette perspective un « effet de levier » (Coron, Palier, 2002) sur les politiques nationales, transitant par quatre canaux. Premièrement, la rédaction des Plans d'Action Nationaux a permis une rationalisation des politiques existantes et de leurs justifications. Deuxièmement, ce processus a conduit à une amélioration de la coordination au sein de l'administration, au niveau horizontal (entre les Ministères), et vertical (entre le niveau national et les échelons locaux ou régionaux) : en ce sens, la MOC semble désormais constituer un outil de gestion interne à l'administration de l'emploi. Troisièmement, la SEE donne une référence nouvelle, et permet aux acteurs de légitimer leurs positions, et le cas échéant de servir leurs intérêts dans le débat national. Enfin, les acteurs s'accordent sur l'idée que la SEE avait conduit à un accroissement de l'implication des partenaires sociaux dans la définition des orientations des politiques de l'emploi. De manière générale, les enquêtes de terrain, y compris récentes (Begg *et al*, 2010 ; Erhel, 2010), révèlent une bonne adhésion des acteurs administratifs impliqués dans le processus aux principes de la MOC et de la SEE, même si on relève des différences entre les pays.

Cependant, dans de nombreux pays (dont la France), la gouvernance de la SEE souffre également d'un certain nombre de faiblesses. Premièrement, elle concerne essentiellement une « élite européenne », concentrée dans les Ministères, et ne se diffuse ni au personnel politique (députés, encore moins élus locaux), ni aux acteurs sociaux, ni à l'opinion publique. Les références faites à la SEE dans les médias sont très rares, le plus souvent limitées aux taux d'emploi. Deuxièmement, le processus de rédaction des PNR est fortement administratif et souvent formel, sans véritable réflexion sur les priorités de politique de l'emploi et le plus souvent sans débat avec les partenaires sociaux. En France, le dernier PNR (2008-2010) constitue ainsi pour l'essentiel une déclinaison du programme présidentiel de Mr Sarkozy. La révision de 2005 de la Stratégie de Lisbonne a entraîné des effets parfois peu favorables. Ainsi, dans certains pays, la simplification apportée par les lignes directrices intégrées a conduit à modifier des rapports de force internes aux administrations et à « donner la main » aux Ministères de l'Economie et des Finances, au détriment des services en charge du Travail et de l'Emploi[31]. Il semblerait également (sans doute du fait de l'élargissement alourdissant la charge de travail) que les échanges avec la Commission autour des PNR soient désormais plus réduits, impliquant un nombre plus limité d'acteurs nationaux (et moins souvent les partenaires sociaux).

31 En France, cet effet a été renforcé par la réforme des Ministères et le fait que les questions d'Emploi relèvent désormais du Ministère de l'Economie.

Ainsi, il apparaît que le gain en cohérence lié à la refonte de la Stratégie de Lisbonne s'est plutôt accompagné d'un recul des questions d'emploi, et d'un affaiblissement des acteurs correspondants.

3.4 Les outils de financement européens

L'évaluation de l'impact des fonds structurels est très complexe. Premièrement, les projets financés sont hétérogènes, parce qu'ils répondent à plusieurs types d'objectifs, qui ne s'évaluent pas de la même manière (convergence, emploi et compétitivité…) et qu'ils concernent des zones géographiques elles-mêmes hétérogènes. Deuxièmement, du point de vue méthodologique, il est très difficile d'isoler l'effet propre de l'échelon européen par rapport à d'autres facteurs supra nationaux ou nationaux, d'autant que le principe même des interventions de fonds structurels européens est le co-financement.

De manière générale, les trajectoires de convergence des nouveaux entrants avec les niveaux de PIB par habitant les plus faibles (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande) tendent à valider l'hypothèse selon laquelle l'intégration dans l'UE et les politiques régionales ont un impact favorable en termes de convergence économique. Toutefois, il est très difficile d'isoler l'effet propre des fonds structurels par rapport à la dynamique de l'intégration économique des marchés des biens, du travail etc.

Pour la période 2000-2006, quelques documents synthétiques sont désormais disponibles[32]. Ils montrent un impact favorable des fonds (FEDER, FSE, fonds de cohésion) sur les performances économiques des zones classées en objectif 1[33] : sur la base de modèles macro-économiques, le gain en croissance lié aux interventions des fonds structurels entre 2000 et 2004 serait de 2% du PIB pour la Grèce ou l'Espagne, 1,7 % au Portugal, 1,5% en Irlande, avec des gains en emploi de 90 000 en Grèce, 255 000 en Espagne, 43 000 au Portugal. Dans les 5 principaux pays correspondant à l'objectif 2 (Danemark, France, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni), le nombre d'emplois créés serait de 400 000 entre 2000 et 2005. Sur la base de ces évaluations par pays, la DG Politique Régionale affiche un total de 1,4 millions d'emplois créés. Toutefois, il s'agit d'évaluations le plus souvent fondées sur des effets bruts, ne prenant pas en compte les effets de déperdition (emplois qui auraient été créés de toute façon, même en l'absence du programme, ou effets négatifs induits sur d'autres entreprises etc.), et obtenues avec des sources de suivi et des méthodologies hétérogènes : ce chiffre est donc très probablement surestimé. En termes de types d'interventions, les financements attribués correspondent globalement aux objectifs initialement affichés, avec une contribution au développement des transports ferroviaires (4000 kms de rails financés selon la DG Politique Régionale), à l'acheminement de l'eau et au traitement de l'eau (14 millions de personnes ayant accès à de l'eau plus propre, en particulier en Espagne, Allemagne de l'Est), à la recherche et au développement (38 000 projets financés), au financement des petites entreprises.

Pour la période 2007-2013, une évaluation systématique des effets des financements européens sur l'emploi est prévue. Elle doit mesurer les effets bruts (nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux mesures co-financées) et les effets nets (nombre d'emplois *additionnels* créés ou sauvegardés compte tenu des pertes sèches liées aux effets d'aubaine – emplois qui auraient été créés de toute façon–, aux effets de substitution entre différents publics, etc). Elle doit également inclure des indicateurs d'impact sur la qualité de l'emploi (Commission européenne, 2007). De plus, elle comporte un volet qualitatif sur la mise en œuvre des fonds[34]. Toutefois, outre les difficultés de méthode, cette évaluation est prévue à

32 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost_reaction_en.htm
33 Cf. annexe 4 pour une présentation des objectifs 2000-2006 et 2007-2013.

34 Pour la France, et dans le cas du FSE, un rapport annuel d'évaluation est disponible pour 2009 (DGEFP, 2010). Il ne comporte pas d'évaluation chiffrée de l'impact sur l'emploi.

l'échelon régional, ce qui rend difficile une appréciation globale de l'efficacité des fonds. L'impact du FEM doit également faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation : à ce jour, ce suivi a surtout révélé la sous-utilisation des moyens disponibles e la nécessité de simplifier les procédures d'accès. Concernant PROGRESS, une évaluation de la « valeur ajoutée communautaire » du programme est prévue en 2015 : toutefois, compte tenu de la nature des opérations financées (soutien aux acteurs, expertises, recherche), les effets potentiels portent plutôt sur les institutions et les savoirs sur le marché du travail et les politiques de l'emploi, que sur le niveau d'emploi proprement dit.

Dans l'ensemble, l'appréciation de l'impact des interventions européennes en matière d'emploi est très complexe. Cela tient à la nature même des interventions de l'Union européenne (*soft law*, coordination, dépenses additionnelles et non financement complet), mais également à la diversité des Etats membres et des politiques nationales.

IV - Quelles perspectives ?

Dans la perspective de la coordination des politiques de l'emploi au-delà de 2010, un certain nombre de recommandations dérivent des travaux repris dans ce document. La proposition 1 se concentre sur la réaction à la crise, la proposition 2 concerne les objectifs généraux des interventions européennes dans le domaine de l'emploi, les propositions 3 à 5 la gouvernance de la SEE, et les propositions 6 et 7 les outils juridiques et financiers. Dans un dernier temps, le processus de révision à horizon 2020 (Stratégie Europe 2020) et les propositions existantes de lignes directrices pour 2020, publiées par la Commission le 27 avril 2010, seront discutés au regard de ces propositions.

Proposition n°1- Organiser des échanges d'informations entre pays sur les politiques de l'emploi face à la crise

A brève échéance, il conviendrait de prendre la mesure de la crise en cours en Europe et d'aller au-delà des conclusions timides du Sommet

pour l'Emploi de 2009, en proposant une véritable réflexion sur les leviers de réaction face à la crise et les voies de sortie de celle-ci. En effet, les performances observées des pays de l'UE (et au-delà de l'OCDE) tendent à remettre en cause la vision selon laquelle la flexibilité est l'horizon ultime de réforme du marché du travail sans lequel de bonnes performances en matière d'emploi ne peuvent être atteintes. Les pays où la protection de l'emploi est faible, soit globalement (RU, Irlande), soit pour certains types de contrats (Espagne) ont été fortement touchés par la hausse du chômage, qui tend de plus à se concentrer sur des publics fragiles (jeunes non diplômés par exemple), créant un risque d'irréversibilité. A l'opposé, l'Allemagne, la Belgique ou même l'Italie, qui protègent plus leurs emplois et ont développé des outils de maintien dans l'emploi (chômage partiel) sont à ce jour moins touchés. Il convient pour le moins de prendre la mesure des enseignements de la crise pour les politiques de l'emploi, ce qui pourrait faire l'objet d'échanges de bonnes pratiques ou de plans nationaux spécifiques. A ce jour, la collecte d'information sur les réactions des politiques de l'emploi nationales face à la crise s'est limitée à une enquête auprès des Etats membres (menée en collaboration avec l'OCDE). Les résultats montrent la diversité des leviers utilisés, et soulignent le recours dans de nombreux Etats membres à des mesures de soutien à l'emploi telles que le chômage partiel. Il nous semble qu'un des apports de la MOC pourrait être de fournir des exemples plus précis de stratégies efficaces.

Proposition n°2- Renforcer la place de l'objectif de qualité de l'emploi dans les lignes directrices pour l'emploi

Au-delà de la flexicurité, il convient de se fixer d'autres ambitions dans le domaine de l'emploi, à moyen et long termes. Compte tenu de la demande sociale et du fait que la flexicurité apparaît souvent comme impopulaire, d'autres objectifs sont à promouvoir au sein de la SEE afin d'en renforcer la légitimité démocratique. Celui de la qualité de l'emploi semble particulièrement intéressant. Il fait partie des lignes directrices de la SEE. La thématique est en outre largement présente dans les débats portés par les organismes internationaux, dont le Bureau International du Travail autour de la notion de travail décent (depuis 1999), mais aussi la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. La notion est multidimensionnelle, comprenant des éléments sur la rémunération, les conditions de travail, la conciliation avec la vie familiale, l'accès à l'information, l'égalité hommes/femmes, etc. Les enquêtes européennes[35] montrent clairement, par exemple, que les dimensions importantes aux yeux des européens sont le salaire, mais également la sécurité du contrat, ou encore les possibilités de conciliation entre le travail et la famille (citées comme « importantes » pour 70% des travailleurs interrogés). Du point de vue économique, la qualité de l'emploi est aussi une manière d'inciter au travail, en particulier pour les groupes sensibles à l'avenir, tels que les seniors. Les pays du Nord connaissent des taux d'emploi très élevés pour les seniors, avec une bonne qualité de l'emploi. On y facilite également l'accès des femmes au marché du travail, avec une meilleure qualité d'emploi que dans le reste de l'Europe. Il convient de maintenir cet objectif dans la stratégie européenne et de développer les indicateurs qui existent déjà partiellement au niveau des politiques européennes en matière de qualité de l'emploi. Il convient également de diffuser des bonnes pratiques, tant au niveau des politiques publiques qu'à celui des ressources humaines. L'enjeu est important dans certains secteurs en tension, où il faut résoudre des problèmes de pénurie de main-d'œuvre, comme c'est le cas dans le bâtiment ou la restauration en France. Il est crucial dans certains pays dernièrement entrés dans l'Union européenne (Bulgarie, Roumanie), dans lesquels la question du respect de principes fondamentaux (figurant dans la Déclaration de 1998 de l'Organisation Internationale du Travail) tels que l'interdiction du travail des enfants ou du travail forcé se pose encore. L'objectif de qualité de l'emploi

35 European Value Survey, European Social Survey, cf. Davoine, Erhel (2008).

peut s'avérer très important, en répondant aussi bien à des principes de justice sociale, à une forme de demande sociale, qu'à l'objectif de performance économique.

Proposition n°3- Réduire le nombre de lignes directrices

L'ensemble des rapports sur la SEE montre qu'elle a des atouts, notamment concernant les échanges d'informations entre les pays, mais aussi des failles, en raison en particulier de sa faible appropriation par les partenaires sociaux et par le personnel politique dans les Etats membres. La première priorité consiste à clarifier les lignes directrices de la SEE (Begg *et al*, 2010). Son fonctionnement actuel aboutit à une fragmentation des thématiques qui la composent. Il est important de clarifier l'organisation, en revenant par exemple à une structure en quatre piliers, du type de celle qui existait au début de la mise en oeuvre de la stratégie.

Les quatre piliers pourraient être les suivants : l'offre de travail ; la demande de travail; le fonctionnement du marché du travail, avec une dimension institutionnelle renvoyant au rôle des agences pour l'emploi ; la qualité de l'emploi et la « soutenabilité » du travail. Ce dernier pilier, le plus innovant, reprendrait et développerait les principaux leviers d'intervention en faveur de la qualité de l'emploi existant déjà dans les politiques européennes (amélioration des conditions de travail, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, égalité et non discrimination). Il pourrait également inclure la lutte contre les trappes à bas salaires et le sous-emploi (temps partiel subi en particulier).

Proposition n°4- Renforcer la participation des acteurs politiques et sociaux dans la SEE

La deuxième priorité concernant la gouvernance de la SEE est de réformer un certain nombre d'outils qui font partie de cette stratégie européenne (*Ibid*). En particulier, il s'agit de renforcer la surveillance multilatérale à travers l'accroissement de l'implication des partenaires sociaux et des parlements, en prévoyant formellement leur participation et leurs commentaires. Concernant l'apprentissage mutuel entre pays, deux axes principaux de réforme sont envisageables. D'une part, il convient de développer la diffusion de l'information sur des thématiques prioritaires, de façon à disposer d'un «*peer review*» dans tous les Etats membres. Ces thématiques pourraient être, outre les politiques de maintien dans l'emploi face à la crise, les politiques de formation tout au long de la vie pour les personnes de faibles niveaux de qualification, la conciliation entre travail et famille, le maintien en emploi des seniors, l'amélioration de la qualité de l'emploi dans les secteurs en tension (services à la personne, Bâtiment et Travaux Publics,...). D'autre part, le renforcement de certaines expériences d'échanges à un niveau décentralisé sur des questions techniques, comme l'aide à la recherche d'emploi à destination des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage, apparaît souhaitable. Pour toutes ces actions d'apprentissage mutuel, il serait souhaitable de disposer d'un financement européen permettant d'associer tous les pays, et de développer les échanges au niveau décentralisé.

Proposition n°5- Améliorer l'information à destination du grand public sur les interventions européennes en matière d'emploi

Les interventions de l'Union européenne en matière d'emploi sont très mal connues des citoyens européens, et souvent décriées pour leur contenu libéral dans les pays continentaux ou les pays du Sud (cf. le

débat français sur le référendum sur le Traité constitutionnel, mais également l'opposition des syndicats à la « flexicurité » dans les pays du Sud de l'Europe). Or quelle que soit l'appréciation portée sur l'efficacité des outils et sur leurs orientations idéologiques, le contenu des politiques européennes est multi forme et pourrait être présenté de manière plus compréhensible pour les citoyens. A l'heure actuelle, les publications sur l'emploi sont peu nombreuses et trop techniques : le rapport annuel « l'Emploi en Europe » par exemple propose des analyses intéressantes mais difficiles d'accès et de fait peu relayées dans la presse (on notera de surcroît que ce rapport n'est disponible qu'en anglais).

Des publications régulières sur les indicateurs de la SEE, mettant en avant les progrès accompli et les points de blocage dans les différents pays, mais aussi quelques exemples phares tirés des expériences dans les Etats membres seraient à cet égard importantes. Ceci pourrait prendre la forme d'un Baromètre de l'emploi et du travail dans l'UE, à parution annuelle. Outre les taux d'emploi et de chômage, ce Baromètre pourrait également inclure des indicateurs reflétant l'égalité par genre et la non discrimination, mais également la qualité de l'emploi et ses différentes dimensions : sécurité de l'emploi, conditions de travail, formation, conciliation vie familiale vie professionnelle. Des indicateurs synthétiques tels que ceux proposés dans *l'Emploi en Europe* (2009, chapitre 4), ou les travaux de l'Institut Syndical Européen (ETUI) seraient à cet égard utiles (Leschke, Watts, 2008).

Proposition n°6- Créer de nouvelles normes européennes en matière de travail et d'emploi

Sur les questions relatives au droit du travail, on peut souhaiter que soit réaffirmée la place des droits collectifs face aux libertés économiques, en référence aux textes européens (principes de la Charte des droits fondamentaux, mais également de la Convention européenne des droits de l'homme), mais également internationaux (Déclaration de 2008 de l'OIT et affirmation de l'agenda du travail décent)[36]. Ceci repose sur les décisions à venir des juges de la Cour de Justice, mais aussi sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Mais par ailleurs des interventions innovantes seraient également souhaitables sur la base de directives ou d'accord collectifs européens:

- création d'un salaire minimum communautaire (défini comme un % du salaire médian), garantissant aux travailleurs un niveau de vie décent (qui pourrait donc être fixé au niveau du seuil de pauvreté, soit entre 50 et 60% du revenu médian)[37]. Cette proposition est régulièrement évoquée, et aussitôt écartée du fait des difficultés d'application (pas de salaire minimum légal dans tous les pays, écarts très importants dans les niveaux des salaires minima en Europe…). Toutefois, de nombreux pays sont engagés dans une réflexion sur ce sujet, soit parce que leur salaire minimum se situe à un niveau très bas (Espagne, Portugal, Bulgarie, Roumanie), soit parce que l'absence de minimum légal conduit à une concurrence vers le bas dans certains secteurs (en Allemagne par exemple). De plus, le cas britannique de 1998 à 2007 a montré que l'introduction puis l'augmentation du salaire minimum n'avait pas d'effet négatif sur l'emploi. Cette option nous semble préférable par rapport à l'idée d'un revenu minimum européen (également discutée), intéressante en termes de justice sociale et de lutte contre la pauvreté, mais non directement reliée au travail. Or un des problèmes fondamentaux est aujourd'hui le développement d'emplois à bas salaires enfermant les individus dans la pauvreté.
- création d'un droit à l'orientation professionnelle et à la formation tout au long de la vie. Il s'agirait d'imposer un bilan de compé-

36 Cf. Moreau (2010), mais également les contributions de la Confédération Européenne des Syndicats.
37 Eurostat définit la pauvreté relativement à un seuil de 60% du revenu médian, mais de nombreuses définitions nationales retiennent un seuil à 50%.

tences à échéances régulières (par exemple tous les 5 ans) auprès du service public de l'emploi (ou d'un service délégué, mais autonome par rapport à l'entreprise), afin d'orienter des actions de formation tout au long de la vie. Le droit à la formation devrait également être garanti par des mécanismes communs en Europe (droits à congés, et financement via des fonds spécifiques).

Proposition n°7- Renforcer les financements dédiés à l'emploi dans le budget de l'UE

Enfin, le débat sur les outils budgétaires (fonds structurels et FEM) doit être relancé. Outre la mise en relation plus directe du FSE avec la SEE, le débat sur le fait de savoir si un meilleur usage des fonds actuels suffit, ou bien s'il convient de financer certaines dépenses sur le budget communautaire avec une ligne budgétaire dédiée doit être relancé (Begg, 2006). Ce type de débat est clairement de la compétence du Parlement européen. Compte tenu des besoins liés au développement de l'apprentissage dans le cadre de la SEE, ou de meilleurs outils de communication, cette dernière option paraît souhaitable afin de disposer de moyens directement mobilisables à l'échelle européenne.

Au-delà, il convient également de réfléchir à la mise en œuvre de mesures simples de solidarité à l'égard des travailleurs des zones en difficultés (utilisation des fonds du FEM), telles que des financements pour des formations, des mécanismes d'assurance emploi (de maintien des revenus) en cas de retour à l'emploi sur un emploi à plus bas salaire ou encore de soutien à la mobilité (cf. Wasmer et Weizsäcker, 2007). Quel que soit le dispositif retenu, il est probable qu'une normalisation des dispositifs donnant lieu à financement permettrait d'accroître la solidarité entre les Etats membres et d'augmenter le taux de recours au fonds tout en simplifiant les procédures d'accès.

Europe 2020 : un déplacement des priorités vers des sujets connexes aux politiques de l'emploi?

La réflexion sur la Stratégie Europe 2020, qui doit prendre le relais de la Stratégie de Lisbonne, a été lancée par la consultation publique de la Commission européenne en Novembre 2009. Suite à cette consultation publique, la Commission a présenté sa Communication sur la Stratégie Europe 2020 en mars 2010[38], dont les grandes lignes ont été approuvées par le Conseil européen du printemps (25 et 26 mars 2010). Cette stratégie repose sur trois grands piliers : une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans le texte de la Commission de mars 2010, l'analyse du pilier emploi reprend les priorités antérieures (flexicurité, conciliation vie familiale-vie professionnelle en particulier), et la référence au taux d'emploi comme objectif central, mais développe davantage la dimension éducation et compétences, justifiant cela par rapport aux nécessités de l'économie européenne dans un contexte de besoins accrus en main d'œuvre qualifiée.

Les propositions de lignes directrices pour l'emploi présentées par la Commission dans le cadre de la Stratégie Europe 2020[39], et auxquelles le Conseil européen a donné son approbation politique lors de sa réunion du 17 juin dernier, s'inscrivent dans la continuité de ce document. En pratique, le principe de lignes directrices intégrées est maintenu. La principale nouveauté est la réduction du nombre de lignes directrices intégrées, passant de 24 (entre 2005 et 2010) à 10, dont 4 consacrées aux politiques de l'emploi (incluant une ligne directrice sur les systèmes d'éducation et de formation, et une sur la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale). Cette réduction du nombre de lignes directrices nous

38 COM(2010) 2020 « EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », Bruxelles, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20FR%20BARROSO%20-%20Europe%20 2020%20-%20FR%20version.pdf.

39 COM (2010) 193 final 2010/0115 « Proposal for a Council decision on guidelines for employment policies of the Member States", Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, 27.4.2010. Cf. annexe 6.

semble positive en termes de clarification de l'ensemble. Toutefois, le poids des questions d'éducation et de formation apparaît beaucoup plus important, avec une ligne directrice spécifique –LD9–, et une centrée sur la formation professionnelle –LD8. De plus, la principale innovation de ces lignes directrices consacrées à l'emploi apparaît quelque peu périphérique par rapport aux questions relevant de la politique de l'emploi au sens strict, avec l'affichage d'un objectif de lutte contre la pauvreté.

Quelle que soit leur légitimité sur le fond, on notera que ces innovations (Lignes directrices éducation et inclusion sociale) peuvent poser problème par rapport au Traité qui ne mentionne que l'emploi parmi les « objectifs d'intérêt commun ».

En tout état de cause, l'adoption de ces lignes directrices tend à accentuer le processus de marginalisation de la coordination des politiques de l'emploi, amorcé depuis 2005 avec le principe des lignes directrices intégrées.

Sur le contenu des orientations de politiques de l'emploi proposées dans ces lignes directrices, on remarque que le thème de la qualité de l'emploi est présent dans une ligne directrice (ligne directrice 8 *: « promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie »*) et dans le contenu des lignes directrices 7 et 8 (ligne directrice 7 : *« lutter contre la segmentation du marché du travail en adoptant des mesures dans les domaines du travail temporaire et précaire, du sous-emploi et du travail non déclaré. (…) Il serait souhaitable d'aborder la question de la qualité des emplois et des conditions de travail en luttant contre les bas salaires et en garantissant aussi aux travailleurs ayant un contrat à durée déterminée et aux indépendants une protection sociale appropriée. Les services de l'emploi devraient être renforcés et ouverts à tous (…) »*). Toutefois, l'organisation des lignes directrices demeure relativement confuse, et les indicateurs quantitatifs mesurant les objectifs apparaissent limités au regard du contenu : un seul objectif de taux d'emploi est maintenu pour la ligne directrice 7 (75% pour les 20-64 ans) et aucun pour la ligne directrice 8.

Enfin, les lignes directrices pour l'emploi proposées par la Commission européenne n'avancent aucune réforme de la gouvernance de la SEE, ni de l'utilisation des fonds structurels – si ce n'est la mention explicite du FSE dans la mise en œuvre des principes de flexicurité (ligne directrice 7).

Conclusion

Par rapport à ses débuts, l'Union européenne a nettement renforcé ses interventions dans le domaine de l'emploi et des questions sociales. Même si le débat sur les objectifs de cette politique demeure intense, l'ampleur des innovations dans ce domaine est réel depuis les années 80, et surtout depuis 1997. Ainsi la « méthode ouverte de coordination » constitue t-elle un mode de gouvernance original, fondé sur l'échange d'idées et d'informations plutôt que sur des règles contraignantes. La production régulière d'indicateurs (suivis par Eurostat) et les échanges sur les politiques nationales ont permis le développement des connaissances sur le marché du travail des pays européens. La création du FEM constitue également une expérience intéressante de création d'un outil de financement à vocation de stabilisation pour les Etats membres en difficulté du fait de restructurations. Toutefois, ces interventions demeurent limitées dans leur ampleur (du fait des budgets eux-mêmes mais surtout des procédures d'accès aux financements), et dans leur visibilité pour les citoyens européens. Dans de nombreux pays (dont la France), elles ne

parviennent pas à contrebalancer l'image d'une Europe libérale, refusant tout principe commun de régulation (temps de travail, salaire minimum…) et prônant au contraire la dérégulation des marchés du travail nationaux. La crise constitue une occasion de mise en débat de ces principes, débat dont on peut espérer qu'il aura effectivement lieu dans les Etats membres et au niveau de la Commission et du Parlement européen dans les mois ou années qui viennent.

Bibliographie

Begg I. (2006), *Lisbon relaunched*, CEPS report, December 2006.

Begg I., Erhel C., Mortensen J. (2010), *Medium term employment challenges of the Lisbon strategy*, № DG EMPL VT/2008/010, CEPS, Bruxelles. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en.

Barbier J.C. (2004), « La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale », avec la contribution de Ndongo S. Sylla, rapport de recherche pour la DARES (Ministère du Travail), CEE, Noisy le Grand, miméo, 121p.

Barbier J-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Le lien social.

Boyer R. (1999), *Le gouvernement économique de la zone Euro*, rapport du CGP, La Documentation Française.

Cahuc P., Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La Documentation Française, Paris.

Cazes S. (1994), « Protection sociale et intégration économique européenne », in FITOUSSI J-P. (dir), *Entre convergences et intérêts nationaux :*

l'Europe, Presses de la FNSP, pp 121-143.

Coron G. et Palier B. (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in C. De la Porte et P. Pochet (ed), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp.97-136.

Commission européenne (2007), DG Politique Régionale, *Document de travail n°6 ; Evaluation des effets des interventions des fonds structurels sur l'emploi*.

Commission européenne (2007), *Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM(2007)359.

Commission européenne (2008), *Des compétences nouvelles pour des emploies nouveaux: anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail*, COM(2008)868.

Commission européenne (2010), *Proposition de Décision du conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres* - Partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020», COM(2010)193.

Davoine L., Erhel C. (2008), « La qualité de l'emploi en Europe: une approche comparative et dynamique », Economie et Statistique, août 2008.

Davoine L., Erhel C., Guergoat-Larivière M. (2008), « Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond", Revue Internationale du Travail, septembre 2008, No. 147 (2-3), pp.163-198.

DGEFP (2010), *Présentation synthétique du rapport annuel d'évaluation 2009*, http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Presentation_synthetique_du_REA_2009_Amnyos_Edater-2.pdf.

Erhel C. (2010), «The Lisbon Strategy in France », Case study pour le rapport Labour Asssociados pour le Parlement européen.

Erhel C. (2009), *Les politiques de l'emploi*, PUF, coll. QSJ.

Erhel C. (2010), « Les politiques de l'emploi en Europe : le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise », *Document de travail* du CES.

Erhel C., Palier B. (2005), « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'Economie Politique*,n°6, pp, pp 677-704.

European Foundation for the Improvement of Working Conditions (EUROFOUND) (2008), *More and better jobs: Patterns of employment expansion in Europe*.

European Expert Group on Flexicurity (2007) *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones*.

Italianer A. et Pisani-Ferry J. (1992), « Systèmes budgétaires et amortissements des chocs régionaux : implications pour l'UEM », *Economie Prospective Internationale*, n° 51, 1992, p 49-69.

Kerschen N., Omarjee I. (2010), « La SEE : un exemple de rencontre entre une politique européenne et le droit communautaire », *Droit Social*, n°2, pp 223-233.

Kok, W. (2004), *Facing the challenge: the Lisbon strategy for Growth and Employment*, European Commission, Brussels.

Kok W. (2003), *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, European Commission, Brussels.

Kröger, S. (2009), « The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticisation and beyond »In: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, *European Integration online Papers* (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 5. http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm.

Leibfried S., Pierson P. (2000), « Social policy : Left to Courts and Markets? », in Wallace H. et Wallace W. (2000, eds), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, pp 268-286.

Leschke J., Watt A. (2008), « Job quality in Europe », WP ETUI 2008.07.

Moreau M-A. (2010), « Autour de la justice sociale : perspectives internationales et communautaires », *Droit Social*, n°3, pp 324-333.

Pochet P., Zeitlin J. (dir) (2005), *The Open Method of Coordination in Action :*

The European Employment and Social Inclusion Strategies, PIE-Peter Lang, Brussels.
Schmid G., Gazier B. (dir) 2002, *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar.
Tangian A. (2006), « Monitoring flexicurity policies in Europe from three different viewpoints », *WSI-Diskussionspapier* Nr. 145, Juni 2006. http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_145.pdf.
Théret B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme*, PUM, Peter Lang.

Annexe 1 - 10 ans de Stratégie Européenne pour l'Emploi

Novembre 1997- Sommet du Luxembourg et entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Un titre « emploi » est inclus dans le Traité ; lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

Mars 2000- Conseil européen de Lisbonne : lancement de la Stratégie de Lisbonne ; objectifs de taux d'emploi à horizon 2010 de 70% pour le taux d'emploi global et 60% pour les femmes.

Décembre 2000- Conseil européen de Nice : affirmation de la qualité comme fil conducteur de l'agenda de la politique sociale et en particulier de la qualité du travail comme objectif de la SEE.

Mars 2001- Conseil européen de Stockholm : ajout d'un objectif pour le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) de 50% à atteindre en 2010.

Mars 2002- Conseil européen de Barcelone : souligne que le plein–emploi est au cœur de la stratégie de Lisbonne et constitue l'objectif essentiel des politiques économiques et sociales.

2003- Rapport du Groupe d'experts présidé par Wim Kok intitulé « l'Emploi, l'emploi, l'emploi–créer plus d'emploi en Europe », qui définit des priorités clés pour développer l'emploi en Europe : renforcer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, faire du travail une véritable option pour tous en renforçant les politiques actives de l'emploi, investir dans le capital humain.

2004-2007- Intégration des nouveaux pays membres : adhésion à part entière à la SEE, la coordination des politiques de l'emploi est considérée comme partie intégrante de l'acquis communautaire.

2005- Relance de la Stratégie de Lisbonne, révision de la SEE et adoption des lignes directrices pour l'emploi pour la période 2005-2008, intégrées avec les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE).

2006-2007- Groupe d'experts sur la flexicurité et Communication de la Commission européenne « Vers des principes communs de flexicurité ».

2010- Adoption de la Stratégie Europe 2020.

Annexe 2 - Les objectifs de la SEE

Les lignes directrices pour l'emploi (2008-2010) [Source : **Décision** 2008/618/CE]

- Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion nationale et territoriale
- Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
- Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi
- Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail
- Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte des partenaires sociaux
- Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi
- Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain

- Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétence

Les « objectifs clés » sont les suivants :

- Plein emploi
- Flexibilité et sécurité
- Qualité de l'emploi

Les indicateurs de suivi à horizon 2010 :

- Taux d'emploi : objectif de 70% pour les 15-64 ans, 60% pour les femmes et 50% des 55-64 ans
- Tous les chômeurs doivent se voir offrir un « nouveau départ » (formation, reconversion, expérience professionnelle…) dans les 6 premiers mois d'inscription pour les jeunes, 12 premiers mois pour les autres.
- 25% des chômeurs de longue durée devraient participer à mesure active de politique de l'emploi
- L'âge moyen de départ en retraite doit augmenter de 5 ans (il était de 59 ans environ en 2001)
- Possibilité pour tous les demandeurs d'emploi dans l'UE de consulter toutes les offres d'emploi dans l'UE

Quelques indicateurs complémentaires dans le cadre de la SEE

Indicateurs structurels

Indicateurs de Laeken (Indicateurs clés)

- Taux de transition du non emploi à l'emploi en % du non emploi.
- Pourcentage de la population en âge de travailler participant à des mesures d'éducation et de formation.
- Différence entre le salaire horaire des hommes et des femmes en pourcentage du salaire horaire des hommes
- Evolution du taux d'accident du travail défini comme le nombre d'accident sérieux pour 100 000 personnes en emploi. Emploi à temps partiel en % de l'emploi total.
- Emploi temporaire en % de l'emploi total.
- Taux de transition du chômage à l'inactivité en % du chômage.
- Taux de transition de l'inactivité à l'emploi
- Taux de transition du chômage à l'emploi
- Mobilité salariale ascendante
- Taux de croissance de la productivité du travail (PIB par personne employée)

Annexe 3 - La coordination des politiques d'éducation et de formation dans le cadre du processus de Bologne

La déclaration de Bologne du 19 juin 1999 lance le processus du même nom (achevé en 2010) qui vise à introduire un système de grades académiques facilement « lisibles » et comparables, à promouvoir la mobilité des étudiants, enseignants et chercheurs, à assurer la qualité de l'enseignement et à prendre en compte la dimension européenne de l'enseignement supérieur.

La déclaration de Bologne fut signée par 29 pays européens, dont les 15 Etats membres de l'Union européenne (UE) de l'époque ainsi que 11 des 12 nouveaux Etats membres qui rejoignirent l'UE en 2004 et en 2007, plus l'Islande, la Norvège et la Confédération suisse..

Elle s'articule autour de six actions :

- un système de grades académiques facilement lisibles et comparables. Il inclut la mise en œuvre d'un supplément au diplôme afin d'améliorer la transparence ;

- un système fondé essentiellement sur deux cycles: un premier cycle utile pour le marché du travail d'une durée d'au moins 3 ans et un deuxième cycle (Master) exigeant l'achèvement du premier cycle ;
- un système d'accumulation et de transfert de crédits du type de l'ECTS utilisé dans le cadre des échanges Socrates-Erasmus;
- la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs: la suppression de tous les obstacles à la liberté de circulation ;
- la coopération en matière d'assurance de la qualité ;
- la dimension européenne de l'enseignement supérieur: multiplier à tous les niveaux les modules, les enseignements et les filières dont le contenu, l'orientation ou l'organisation présente une dimension européenne.

Cette déclaration liminaire a été complétée par divers communiqués (Prague en 2001, Bergen en 2005), qui ont notamment introduit le rôle de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Annexe 4 - Les objectifs des fonds structurels

Pour la période 2000-2006, les politiques régionales comportaient trois objectifs[40]:

- L'Objectif 1 visait à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'Union européenne ;
- L'Objectif 2 contribuait à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle autres que celles éligibles à l'Objectif 1. Globalement, l'Objectif 2 concernait les zones en mutations économiques, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté ;
- L'Objectif 3 rassemblait toutes les actions en faveur du développement des ressources humaines (adaptation et la modernisation

40 Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels

des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi) hors des régions éligibles à l'Objectif 1.

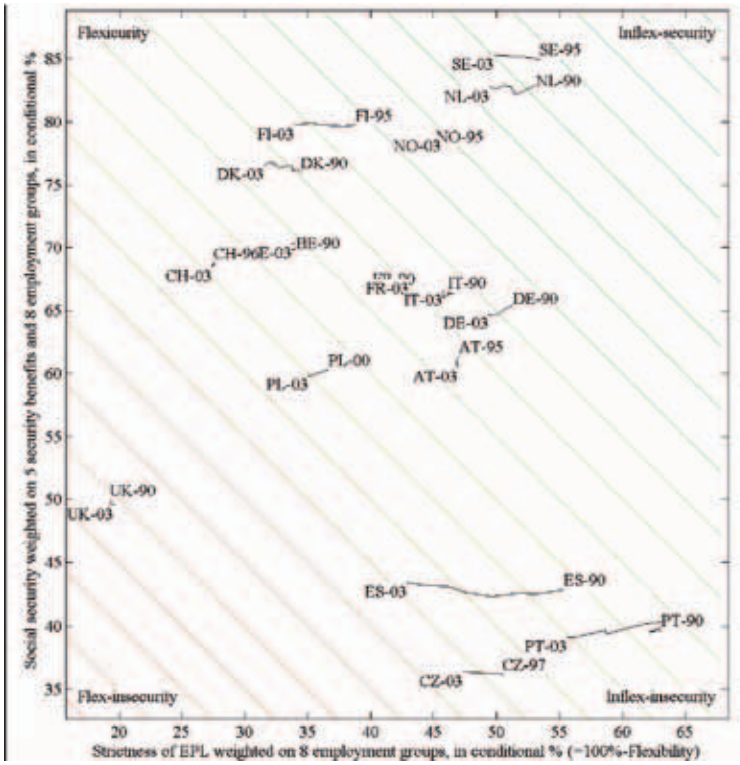
Pour la période 2007-2013 ces objectifs ont été réformés[41] :

- Objectif « convergence », aider les régions en retard de développement (dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et les régions ultrapériphériques ;
- Objectif « compétitivité régionale et emploi », i.e. soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles et promouvoir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi (ex objectifs 2 et 3) ;
- Objectif « coopération territoriale européenne »

L'objectif « convergence » représente 81,5% du total des fonds (251 milliards d'Euros), l'objectif « compétitivité régionale et emploi » 16% (49 milliards d'euros), et l'objectif « coopération territoriale européenne » 2,5 % (7,75 milliards d'euros).

41 *La politique régionale européenne 2007-2013*, Document d'études du Sénat CT 08-05.

Annexe 5 - Les trajectoires des pays européens en matière de flexicurité



Source: Tangian A. (2006)

En abscisse, l'indicateur de rigueur de la protection de l'emploi mesure la flexibilité, en ordonnée un indicateur synthétique de sécurité. Les points reliés entre eux figurent la trajectoire des pays entre les années 90 et l'année 2003.

Annexe 6 - Proposition de lignes directrices pour l'emploi présenté par la Commission le 27 avril 2010

COM (2010) 193 final du 27 avril 2010 « Proposition de décision du conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres - Partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020».

Ligne directrice n° 7: accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel

Les Etats membres devraient intégrer dans leurs politiques relatives au marché du travail les principes de la flexicurité approuvés par le Conseil européen et les appliquer, en exploitant pleinement l'aide du Fonds social européen, dans le but d'accroître la participation au marché du travail, de lutter contre la segmentation, l'inactivité et les inégalités entre les sexes, et de diminuer le chômage structurel. Les mesures visant à accroître la flexibilité et la sécurité devraient non seulement être équilibrées, mais aussi se renforcer mutuellement. Les Etats membres devraient donc mettre en place des contrats de travail flexibles et fiables, des politiques actives

du marché du travail, un système efficace d'éducation et de formation tout au long de la vie, des mesures de soutien à la mobilité professionnelle et des systèmes de sécurité sociale adaptés qui, conjugués, favoriseraient les transitions professionnelles, en les assortissant de droits et de responsabilités clairs pour les chômeurs en ce qui concerne la recherche active d'emploi.

Les Etats membres devraient approfondir le dialogue social et lutter contre la segmentation du marché du travail en adoptant des mesures dans les domaines du travail temporaire et précaire, du sous-emploi et du travail non déclaré. La mobilité professionnelle devrait être récompensée. Il serait souhaitable d'aborder la question de la qualité des emplois et des conditions de travail en luttant contre les bas salaires et en garantissant aussi aux travailleurs ayant un contrat à durée déterminée et aux indépendants une protection sociale appropriée. Les services de l'emploi devraient être renforcés et ouverts à tous, y compris aux jeunes et aux citoyens menacés par le chômage, et offrir des services personnalisés orientés vers les personnes les plus éloignées du marché du travail.

Conformément à la ligne directrice n° 2 pour les politiques économiques, les Etats membres devraient réexaminer leurs systèmes sociofiscaux et la capacité des services publics à apporterl'aide nécessaire, en vue d'améliorer la compétitivité et les taux de participation au marché du travail, notamment des personnes faiblement qualifiées. Ils devraient accroître la participationau marché du travail au moyen de mesures favorisant le vieillissement actif, l'égalité des sexes et l'égalité salariale, ainsi que l'insertion des jeunes, des personnes handicapées, des migrants en situation régulière et des autres groupes vulnérables dans le marché du travail.

Des mesures favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée devraient être conjuguées à une offre de services de garde abordables et à l'innovation dans l'organisation du travail afin d'accroître les taux d'activité, notamment des jeunes, des travailleurs âgés et les femmes, en particulier pour retenir les femmes hautement qualifiées dans les secteurs scientifiques et techniques. Les Etats membres devraient également lever les obstacles à l'entrée de nouveaux arrivants sur le marché du travail, soutenir l'emploi indépendant et la réation d'emplois – y compris dans les domaines des soins et des emplois «verts» – et encourager l'innovation sociale.

Conformément au grand objectif de l'UE, que les Etats membres devront traduire en objectifs nationaux, le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans devrait être relevé à 75 % d'ici à 2020, notamment grâce à une participation accrue des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs faiblement qualifiés au marché du travail et à une meilleure intégration des migrants en situation régulière.

Ligne directrice n° 8: développer une main-d'oeuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie

Les Etats membres devraient encourager la productivité et l'employabilité en veillant à fournir un éventail de connaissances et de compétences adapté à la demande actuelle et future du marché du travail. Un enseignement initial de qualité et une formation professionnelle attrayante doivent être accompagnés par des mesures d'incitation efficaces pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, des possibilités de deuxième chance, l'assurance pour chaque adulte de pouvoir acquérir un niveau supérieur de qualification et des politiques d'immigration et d'intégration ciblées. Les Etats membres devraient mettre au point des systèmes de reconnaissance des compétences acquises, supprimer les obstacles à la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs, favoriser l'acquisition des compétences transversales et créatives, et concentrer leurs efforts notamment sur le soutien des travailleurs faiblement qualifiés et

l'amélioration de l'employabilité des travailleurs âgés, tout en enforçant la formation, les compétences et l'expérience des travailleurs hautement qualifiés, y compris les chercheurs.

En coopération avec les partenaires sociaux et les entreprises, les Etats membres devraient améliorer l'accès à la formation et renforcer l'orientation scolaire et professionnelle en l'accompagnant d'une information systématique sur les nouvelles possibilités d'emploi, d'un soutien à l'entrepreneuriat et d'une meilleure anticipation des besoins de compétences.

L'investissement dans le développement des ressources humaines, le perfectionnement professionnel et la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie devraient être encouragés au moyen de contributions financières conjointes des pouvoirs publics, des citoyens et des employeurs. Pour soutenir les jeunes, en particulier les jeunes chômeurs qui ne suivent aucun enseignement ni aucune formation, les Etats membres et les partenaires sociaux devraient mettre en place des dispositifs pour aider les jeunes diplômés à trouver un premier emploi ou un programme d'enseignement ou de formation complémentaire, y compris d'apprentissage, et intervenir rapidement lorsque les jeunes se retrouvent au chômage. Le suivi régulier des résultats obtenus grâce aux mesures prises dans les domaines du perfectionnement professionnel et de l'anticipation devrait permettre de recenser les domaines où des améliorations sont possibles et d'accroître la capacité des systèmes d'éducation et de formation de répondre aux besoins du marché du travail. Les fonds de l'Union européenne devraient être pleinement exploités par les Etats membres à ces fins.

Ligne directrice n° 9: rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur

Pour permettre à tous d'accéder à un enseignement et à une formation de qualité et améliorer les résultats obtenus dans le domaine de l'éducation, les Etats membres devraient investir de manière efficace dans les systèmes d'éducation et de formation, notamment en vue de relever le niveau de compétences de la main-d'oeuvre de l'UE, qui serait alors plus à même de répondre à l'évolution rapide des besoins des marchés modernes du travail. Les mesures devraient porter sur tous les secteurs (de l'enseignement et des établissements préscolaires à l'enseignement supérieur, en passant par l'enseignement et la formation professionnels, et la formation des adultes) et tenir compte des contextes d'apprentissage informels et non formels.

Les réformes devraient viser à assurer l'acquisition des compétences clefs dont chacun doit pouvoir disposer pour réussir dans une économie de la connaissance, notamment sur le plan de l'employabilité, de l'apprentissage permanent ou encore des technologies de l'information et de la communication. Des mesures devraient être prises pour que la mobilité des jeunes et des enseignants à des fins d'apprentissage se généralise. Les Etats membres devraient accroître l'ouverture et la pertinence des systèmes d'éducation et de formation, notamment grâce à la mise en oeuvre de cadres nationaux des certifications permettant des parcours de formation flexibles et à la mise en place de partenariats entre le secteur de l'éducation et de la formation et le monde du travail. L'attrait du métier d'enseignant devrait être renforcé.

L'ouverture de l'enseignement supérieur aux apprenants non traditionnels et la participation à l'enseignement supérieur (ou niveau équivalent) devraient être accrues. Les Etats membres devraient prendre toutes

les mesures nécessaires pour prévenir l'abandon scolaire, dans le but de réduire le nombre de jeunes chômeurs ne suivant aucun enseignement ni aucune formation.

Conformément au grand objectif de l'UE, que les Etats membres devront traduire en objectifs nationaux, le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à 10 % et au moins 40 % des 30-34 ans devraient être titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent en 2020.

Ligne directrice nº 10: promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

L'action des Etats membres en vue de réduire la pauvreté devrait viser à favoriser une pleine participation à la société et à l'économie et à accroître les possibilités d'emploi, grâce à une pleine utilisation du Fonds social européen. Elle devrait également porter sur l'égalité des chances, et notamment l'accès aux services publics et à des services abordables, durables et de qualité (y compris les services en ligne, conformément à la ligne directrice nº 4), en particulier dans le domaine des soins de santé. Les Etats membres devraient mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les discriminations. Par ailleurs, afin de lutter contre l'exclusion sociale, de favoriser l'autonomie des citoyens et de soutenir la participation au marché du travail, les systèmes de protection sociale et les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et d'inclusion active devraient être renforcés pour offrir à chacun des perspectives aux différentes étapes de sa vie et une protection contre l'exclusion.

La modernisation des systèmes de sécurité sociale et de retraite devrait permettre leur pleine utilisation en vue d'offrir une aide appropriée au revenu et l'accès aux soins de santé – favorisant ainsi la cohésion sociale –, tout en garantissant leur viabilité financière. Les systèmes de prestations devraient être consacrés en priorité à la sécurité des revenus pendant les périodes de transition et à la lutte contre la pauvreté, notamment chez les personnes les plus menacées d'exclusion sociale, par exemple les familles monoparentales, les minorités, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les migrants en situation régulière et les sans-abri. Les Etats membres devraient aussi encourager activement l'économie et l'innovation sociales pour apporter un soutien aux plus vulnérables.

Conformément au grand objectif de l'UE, que les Etats membres devront traduire en objectifs nationaux, le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils nationaux de pauvreté devrait être réduit de 25 %, ce qui permettrait à 20 millions de personnes de sortir de cette situation.

Liste des Policy Papers déjà parus

Option pour une réforme du financement de l'UE - Philippe Cattoir (décembre 2009).
Réviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto - Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).
L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda - Eulalia Rubio (octobre 2009).
La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique - Marjorie Jouen (juin 2008).
Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? - Stephen Boucher (avril 2008).
Westminster en plein brouillard - Peter Sutherland (mars 2008).
Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes - Eulalia Rubio (mars 2008).
Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007)
Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).
Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).
Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).
Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).
L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles -Pierre Rainelli (mars 2007).
La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).
Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).
Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).
Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).
Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).
La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).
La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).
Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).
La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).
L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).
Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).
Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).
La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).
La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).
La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).
L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).
Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).
Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – olyon Howorth (décembre 2003).
9/11 et l'européanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).
L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).
Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).
La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).
Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).
Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site www.notre-europe.eu

L'UE et l'emploi: bilan et perspectives

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Éducation et culture
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, juin 2010

L'UE et l'emploi : bilan et perspectives