

Réflexions sur la convergence et la divergence des politiques de l'Emploi dans l'Union européenne

Janine Goetschy

Institut d'études européennes
Université Libre de Bruxelles

Papier présenté à l'occasion du 1er colloque annuel de l'IEE *L'Union européenne : Marché unique, modèle social unique? / The European Union: One Market, One Social Model?* (Septembre 2001)

Note de recherche n°. 01/01



All rights reserved
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author

© Janine Goetschy (2001)

Réflexions sur la convergence et la divergence des politiques de l'emploi dans l'Union européenne

© Janine Goetschy*

Lorsque l'on s'interroge sur les convergences et la divergence en matière de politiques d'emploi en Europe, deux grands types de questionnements peuvent être menés. On peut procéder à un état de lieux de la diversité des politiques nationales de l'emploi mises en place ces dernières vingt années dans les différents États membres, sur leurs performances respectives et sur les facteurs explicatifs qui ont sous-tendu les fameux 'modèles' de réussite des années 1990. De telles comparaisons nationales ayant déjà été largement effectuées ailleurs (Barbier, 1998; Fitoussi et al., 2000), nous nous livrerons à un exercice différent, en nous interrogeant sur les dispositifs mis en place au plan de l'Union européenne (UE) pour encourager la convergence/divergence des politiques et systèmes d'emploi.

Dans quelle mesure la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ou 'méthode ouverte de coordination' (MOC) aux fondements institutionnels établis dans le Traité d'Amsterdam, va-t-elle contribuer à accroître, à terme, la convergence des politiques nationales de l'emploi, en préserver la diversité ou bien en accroître la diversification? Le temps écoulé depuis les premières lignes directrices de 1998 est certes trop court pour permettre une réponse sérieuse fondée sur une validation empirique exhaustive. Plus modestement, nous tenterons de répondre en partant d'une analyse des caractéristiques intrinsèques de la stratégie européenne pour l'emploi et de ce qu'elles signifient pour la convergence et divergence des politiques d'emploi.

La SEE dont le cheminement remonte au Livre Blanc de Jacques Delors de 1993 et au sommet d'Essen¹ a été institutionnalisée par le traité d'Amsterdam (1997) dans le cadre d'un nouveau titre sur l'emploi. Elle s'inscrit désormais dans le cadre plus large des options stratégiques, économiques, technologiques et sociales sur 10 ans retenues par le sommet de Lisbonne en mars 2000.²

On en rappellera trois grandes caractéristiques : d'une part, le contenu même de ce nouveau titre reflète largement les pratiques déjà en vigueur de la surveillance multilatérale de l'emploi amorcée à Essen; d'autre part, sur le plan de la procédure, il emprunte pour partie au modèle de la coordination des politiques économiques mis en place, lors du traité de Maastricht; enfin, si l'emploi doit rester pour l'essentiel de la compétence des États membres, le rôle du niveau européen consiste à définir le cadre des grandes orientations générales.

La SEE est un mode de gouvernance ressortant à la fois de la logique intergouvernementale et de la logique communautaire. Elle combine compétence communautaire et subsidiarité, et vise précisément, à travers les lignes directrices communautaires annuelles pour l'emploi, les plans nationaux pour l'emploi, les recommandations communautaire annuelles, les exercices de '*peer reviewing*' et le '*benchmarking*', à une plus grande convergence des politiques d'emploi tout en respectant la diversité nationale.

Les caractéristiques fondatrices de la SEE que nous avons établies antérieurement (1999-2001) sont les suivantes : il s'agit d'un processus itératif entre le niveau national et européen, s'inscrivant dans la durée (désormais dans une perspective de 10 ans depuis le sommet de Lisbonne) qui s'appuie sur une méthode d'évaluation et de suivi propre, sur un processus dit de

* Institut d'études européennes, CP*, avenue F.D. Roosevelt 50, 1050 Bruxelles Belgique.



multigouvernance, et se situe désormais depuis Lisbonne dans le cadre d'une coordination plus étroite avec d'autres politiques européennes; voici pour les forces.

Dans mes travaux antérieurs, les forces et faiblesses de la SEE étaient surtout analysées en terme d'implications de ce mode de gouvernance pour la légitimité du fonctionnement de l'UE et l'efficacité des politiques menées. Ici, nous réfléchissons à la signification potentielle de ce mode de gouvernance pour la convergence et la divergence des politiques d'emploi des pays de l'UE. Nous essayerons de préciser quels sont les vecteurs plus particulièrement enclins à la diversité et ceux susceptibles d'engendrer des convergences européennes. Certes, certains éléments et étapes de la SEE sont des facteurs poussant en même temps à la convergence et à la diversité des systèmes.

La SEE : une procédure à la recherche de nouveaux équilibres

Les vecteurs de diversité de la SEE

Le respect de la diversité nationale est au cœur même du titre sur l'emploi du traité d'Amsterdam et de la procédure de la SEE. Deux éléments de contexte plaidèrent alors en ce sens : l'existence préalable du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht comme fondement de la politique sociale communautaire et la situation fort disparate des performances de l'emploi des États membres au milieu des années 1990.

Quels sont les éléments précis de la SEE susceptibles d'œuvrer dans le sens de la diversité et comment? Nous avons identifié cinq vecteurs de diversité dont les effets peuvent se conjuguer :

- a) Le processus itératif de la SEE impliquant un processus de va-et-vient entre niveau national et communautaire, la fréquence élevée de rencontre entre États membres requise par le processus, rendent possible un engagement accru des pays au plan communautaire : ces derniers sont de ce fait mieux à même de contrôler le contenu des dispositions adoptées à Bruxelles et d'en maîtriser le rythme des avancées; au demeurant, ils peuvent se saisir des nouveaux outils de cette procédure tels que les plans nationaux d'action pour l'emploi et les indicateurs statistiques comparés pour étayer leurs préférences nationales et les rendre crédibles;
- b) L'emploi, tout en devenant juridiquement une compétence partagée avec le niveau communautaire, reste avant tout une compétence à responsabilité nationale. Au demeurant les retombées financières et électorales des politiques d'emploi européennes s'avèrent essentiellement nationales;
- c) La faible force juridique dont sont assorties les lignes directrices en cas de mise en oeuvre défailtante à savoir l'absence de sanction, constitue à son tour un élément de poids poussant à la diversité. En effet, les États membres disposent ainsi d'une marge de manœuvre nationale importante dans la mise en oeuvre des lignes directrices adoptées par eux au plan européen. A cet égard, on oppose très fréquemment d'une part le poids contraignant du pacte de stabilité et de croissance (1997) ainsi que celui de la Banque centrale européenne (BCE) à travers sa politique monétaire uniforme et largement restrictive, et d'autre part l'absence de poids contraignant des lignes directrices annuelles pour l'emploi alors qu'aussi bien le pacte de stabilité et la politique monétaire exercent des effets à la fois directs et indirects sur les performances et les politiques nationales de l'emploi. Par ailleurs, on oppose fréquemment le pouvoir contraignant des méthodes communautaires classiques (législatives ou contractuelles) à ce nouveau mode de gouvernance à faible contrainte juridique;
- d) Le fait que les lignes directrices annuelles sur l'emploi représentent un paquet d'environ une vingtaine d'engagements communautaires et couvrent une vaste palette de politiques d'emploi nationales (pratiquement l'ensemble des thèmes abordés) facilite l'expression de la diversité des points de vue nationaux et peut contribuer à préserver cette diversité. Parmi la vingtaine de lignes directrices par an, on pourrait ainsi recomposer la genèse de chacune de ces lignes directrices selon une combinaison associant propositions de la Commission européenne et préférences nationales et

évaluer ainsi la capacité de chaque États membres de peser sur le contenu de l'une ou l'autre des lignes directrices.³ A titre d'illustration, on trouverait alors que si certaines lignes directrices traduisent des préférences initialement nordiques visant à développer davantage des mesures préventives de lutte contre le chômage et des dépenses actives de l'emploi au détriment des dépenses dites passives, d'autres lignes directrices traduisent des préférences françaises concernant l'économie solidaire et les emplois de services, ou encore des mesures concernant la baisse du coût indirect du travail, d'autres lignes directrices encore concernant les pratiques de flexibilisation de l'emploi dans les entreprises renvoyant certes au Royaume-Uni mais à bien d'autres pays encore. Une telle analyse reste à être menée de façon plus approfondie.

Sur le contenu, la variété même des 4 piliers définis à Luxembourg à l'automne 1997 (employabilité; esprit d'entreprise; adaptabilité; égalité des chances) et de la vingtaine des lignes directrices qui représentent la palette de l'ensemble de politiques de l'emploi déployées dans les États membres témoigne à elle seule de la diversité des politiques à l'œuvre et du souci de respect de cette diversité. En réalité, le contenu même des lignes directrices repose largement sur la multiplicité des différentes politiques d'emploi menées par les États membres pendant ces 20 dernières années et les évolutions dont elles ont été l'objet.

e) la généralité des normes émises à travers les lignes directrices pour l'emploi et leur ouverture nationale constituent deux autres facteurs de diversité pouvant occasionner des décisions communautaires mieux ajustées à la réalité nationale : a) en effet, les lignes directrices fixent des objectifs à atteindre qui restent dans leur grande majorité qualitatifs, généralement libellés en termes normatifs. Certes, le nombre de mesures à objectifs quantifiés a légèrement cru depuis 1997 souvent sous l'impulsion de la Commission : on dispose désormais de mesures quantifiées sur l'employabilité des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée, sur la formation des chômeurs, sur l'échec scolaire et la formation initiale, sur la formation continue des enseignants en matière de nouvelles technologie de l'information, les connexions à Internet. Cette quantification peut être chiffrée et/ou liée à une échéance. b) Pour certaines lignes directrices, on encourage les États membres à fixer leurs propres objectifs nationaux (dans les lignes directrices proposées pour 2002, on relève 6 domaines avec objectifs nationaux). La prudence semble avoir été généralement de mise de la part des États membres : les freins à la quantification des objectifs furent nombreux ainsi que le souci de n'ajouter que peu de nouvelles lignes directrices ou de ne pas modifier par trop celles déjà existantes, ou encore le souci de ne pas engendrer des lignes directrices ayant un coût qui serait perçu comme étant trop lourd pour les États membres.⁴

f) Enfin, l'évaluation différenciée menée par le Rapport Conjoint témoigne de la reconnaissance explicite de la diversité nationale : le processus d'évaluation juge chaque État membre selon ses propres mérites et sur la base de ses difficultés propres c'est-à-dire en fonction des progrès relatifs effectués par lui en tenant compte de la situation de départ et non pas seulement des résultats absolus. Mais la déviance tolérée n'est d'une certaine manière que transitoire.

En conclusion, la multiplicité des possibles pour les États membres dans la phase d'élaboration des lignes directrices (en raison de leur pluralité), l'absence de sanction juridique, le fait que l'emploi demeure avant tout une compétence d'ordre nationale, des lignes directrices communautaires en majorité qualitatives, une marge de manœuvre nationale conséquente dans la mise en oeuvre des lignes directrices communautaires, une évaluation différenciée et circonstanciée des résultats atteints, sont autant de facteurs puissants oeuvrant en faveur du respect de la diversité nationale. Leur importance respective reste à hiérarchiser.

Après les avoir identifiés, ajoutons que ces éléments de la SEE en faveur de la diversité nationale pèsent sur la façon même dont s'élaborent les décisions collectives entre États membres au plan européen. Un constat fort intéressant peut en effet être observé. Du fait de la généralité des normes édictées à travers les lignes directrices, de la marge de manœuvre qu'elles laissent à chaque État

membre, de lignes directrices plurielles en paquet, d'absence de sanction directe, les points de vue entre États membres dans les conseils affaires sociales sont moins tranchés et moins conflictuels autour des lignes directrices qu'ils ne le sont d'habitude autour d'une proposition de directive donnée. Plus subtilement, on pourrait conclure aussi que ce type de situation (généralité des normes, 'lignes directrices plurielles en paquet', absence de sanction directe) diminue l'expression d'oppositions et de points de vue nationaux trop radicaux; au demeurant, elle peut conduire les États membres à accepter certaines lignes directrices même si elles ne correspondent pas tout à fait à leurs souhaits et à s'engager dans des voies qui dans d'autres conditions (dans le cas d'une directive par exemple) eussent été inacceptables pour eux. Ce dernier constat illustre comment les attributs de la SEE en faveur de la diversité (c'est-à-dire, des marges de liberté laissées aux acteurs) peuvent, paradoxalement, oeuvrer pour plus de convergence et encourager une attitude de 'négligence bienveillante' de certains États au sein du Conseil en faveur de décisions plus solidaires. Au fond, même si chaque État membre a une plus grande chance de peser sur une ligne directrice du paquet final, il peut être encouragé à adopter une attitude plus collective, plus coopérative et moins 'nationale' du fait de l'ouverture laissée au processus dans la mise en oeuvre et de la pluralité des décisions en jeu.

Les vecteurs de convergence de la SEE

La SEE a été conçue pour accroître la convergence des politiques nationales de l'emploi à la faveur de l'externalisation de la contrainte, de la méthode elle-même et en inscrivant ce processus dans la durée.

a) l'externalisation par la contrainte

La SEE externalise la contrainte, sous forme de lignes directrices et d'objectifs chiffrés, une méthode qui avait bien réussi dans le domaine monétaire avec les critères de convergence externes, le fameux 'stress' de la convergence; cette démarche permet de faire porter le poids des contraintes et des mesures impopulaires au niveau européen plutôt qu'aux responsables politiques nationaux. Plusieurs éléments différencient cependant le stress de la convergence pour le plein emploi du stress de la convergence pour l'Union économique et monétaire (UEM) : les conséquences du non-respect des lignes directrices sur l'emploi sont probablement jugées moins pénalisantes et moins coûteuses économiquement par les États membres que ne l'étaient celles du non-respect des critères de Maastricht. Au demeurant, les effets induits par les lignes directrices sur l'économie et le social en général sont moins perturbateurs dans le cas du processus de convergence de l'emploi que ne l'était celui de la convergence monétaire. Dans la SEE, le processus itératif et le recours à la multi-gouvernance sont des procédés supposés accroître l'enchevêtrement des décisions des acteurs, déclencher des phénomènes d'apprentissage mutuels, développer une communauté épistémique de schémas et normes de référence communes, améliorer la légitimité des décisions et tendre vers une efficacité accrue de la mise en oeuvre, alors que dans le cas de l'UEM, l'efficacité de la mise en oeuvre reposait sur une discipline d'application stricte des critères assortie de la sanction finale (ne pas rejoindre l'union monétaire) en cas de non-respect.

b) La procédure et méthode elles-mêmes

Parmi les vecteurs de convergence importants dans la procédure proprement dite, on évoquera les lignes directrices elles-mêmes, le rapport conjoint annuel, les recommandations, la pression par les pairs et l'échange de bonnes pratiques, les exercices de comparaisons statistiques (*benchmarking*). La procédure de la SEE repose sur l'élaboration annuelle et mise en oeuvre de lignes directrices communautaires : le plus souvent qualitatives, celles-ci peuvent contenir des objectifs chiffrés et/ou être assorties d'un calendrier de mise en oeuvre; elles font l'objet d'une guidance étroite de la part de la Commission européenne pour évaluer si les engagements pris ont effectivement été réalisés.

Ces lignes directrices ont été articulées autour des 4 piliers et ont témoigné grosso modo d'une relative stabilité et permanence tout en intégrant au fil des 5 années quelques transformations.

Dans les lignes directrices pour 2001 cinq objectifs horizontaux qui doivent inspirer l'ensemble des lignes directrices ont été nouvellement introduits: la logique du relèvement du taux d'emploi à 70% d'ici 2010 (60% pour les femmes), l'éducation/ formation tout au long de la vie, l'implication accrue des partenaires sociaux, une approche intégrée et équilibrée entre les domaines politiques des 4 piliers de la part des États membres le travail sur les indicateurs. Dans les lignes directrices proposées pour 2002 certaines lignes directrices insistent davantage sur la qualité du travail, la mobilité du travail, les inégalités salariales de genre, les objectifs de taux d'emploi intermédiaires de 67% en général d'ici 2005, 57% pour les femmes, et 50% d'ici 2010 pour les personnes entre 55-60 ans) et la nécessité d'avoir davantage d'objectifs nationaux. La constance et relative stabilité des lignes directrices témoignent du souci de convergence.⁵

A travers notamment le rapport annuel conjoint sur l'emploi du Conseil et de la Commission, les résultats des politiques de l'emploi sont rendus public, soumis directement et indirectement au test de la comparaison nationale, à l'examen et au verdict de certaines institutions communautaires comme la BEC, le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité des régions. Le rapport conjoint met les plans nationaux d'action des États membres en regard avec les engagements européens des États membres et compare leur mérites et déficiences respectives; ce processus d'évaluation repose sur la mise en place d'un dispositif statistique approprié au plan communautaire permettant comparaison et *benchmarking*. En retour, ceci devrait d'ailleurs inciter chacun des États membres à développer ses propres outils statistiques et à évaluer davantage le coût et l'impact de ses différentes politiques de l'emploi.

Dans ce processus, les recommandations sont un autre vecteur important de convergence; elles conduisent à une situation où les États membres sont contraints de se justifier et d'expliquer pourquoi ils n'ont pas, eu égard aux lignes directrices acceptées par eux en amont, pris certaines mesures suffisamment rapidement ou avec une ampleur suffisante; les recommandations rappellent inexorablement et de manière répétitive à chaque pays quels sont les maillons critiquables de sa politique nationale du point de vue des normes dominantes dans les lignes directrices européennes. Certes, les recommandations renvoient implicitement chaque État membre aux spécificités de ses structures et politiques d'emploi, à ses problématiques et cohérences nationales propres, mais elles leur rappellent en même temps les engagements pris dans les lignes directrices européennes. Sur le fond, rappelons que les premières recommandations 2000 (52 en tout) avaient été adressées aux États membres en 1999: elles concernaient 8 domaines dans lesquels la mise en oeuvre des lignes directrices s'avérait insuffisante (la lutte contre le chômage des jeunes, contre celui de longue durée, les réformes fiscales et celles relatives à l'indemnisation du chômage, la création d'emploi dans les services, la réduction des coûts indirects du travail, la modernisation de l'organisation du travail, les inégalités de genre, les outils statistiques) et avaient engendré l'ire de certains États membres. Les recommandations 2001 furent élaborées en tenant davantage compte des spécificités nationales et en coopération initiale avec les États membres. Mais là encore comme pour les lignes directrices une grande continuité fut de mise. Sur les 58 recommandations la plupart se situent dans le prolongement de celles de l'année précédente⁶ (pour un bilan et analyse plus détaillée, voir Goetschy, 2001). S'agissant des recommandations 2002 proposées par la CE, fidèles aux précédentes, elles évoluent légèrement pour mettre davantage en avant les questions de taux d'emploi, de déséquilibre régional et de partenariat social.

La relative constance et stabilité des lignes directrices et recommandations comme nous l'avons illustré plus haut agit dans le sens de la convergence des objectifs. Au demeurant, la gestion serrée, de type plutôt directif, du processus de la SEE par la CE permet précisément de compenser la

faible densité légale dont sont assorties les lignes directrice pour garantir l'efficacité de leur mise en oeuvre et sauvegarder la convergence des efforts.

c) La SEE s'inscrit dans la durée et dans une perspective stratégique sur dix ans de l'UE

L'inscription de la SEE dans la durée résidait déjà dans la conception d'origine du chapitre emploi du Traité d'Amsterdam. Désormais, la perspective sur 10 ans des objectifs stratégiques économiques et sociaux de l'UE du conseil européen de Lisbonne (mars 2000) pour arriver au plein emploi, reflète encore davantage la volonté de mettre en place des politiques de l'emploi plus convergentes. La durée du processus, sa répétition annuelle, permet de se départir de politiques d'emploi à court terme, souvent largement empruntées de considérations politiciennes et électoralistes. L'idée au fond est 'de dépolitiser' la question de l'emploi des mesures électoralistes nationales, de l'isoler des contingences nationales à court terme, comme ce fut le cas pour la mise en place de l'union monétaire, en externalisant les contraintes afin de traiter les problèmes de façon plus fondamentale, plus durable. Au demeurant, l'inscription dans la durée associée au rythme relativement soutenu de la fréquence des rencontres prévue par la SEE impliquent que la nature des transactions entre États membres s'avère bien différente de celles qui se nouent dans le cas de directives sociales ponctuelles : dans ce dernier cas, où pour aboutir s'échangent des utilités qui dépassent souvent le simple volet social, les négociations prennent un tour de nature plus diplomatique que dans le cas de la SEE où l'on peut davantage traiter du fond. Le sommet de Lisbonne (mars 2000) a apporté trois innovations majeures abondant dans le sens de la convergence des politiques: i) une perspective sur 10 ans des objectifs stratégiques économiques et sociaux de l'UE (tablant notamment sur une croissance annuelle de 3%); ii) il a pris l'engagement politique de développer une approche d'interdépendances vertueuses entre les différentes politiques concourant au plein emploi (politiques d'emploi, politiques macro-économiques, réformes structurelles économiques, innovation technologique, fiscale, protection sociale, éducation/formation); iii) sur le plan institutionnel, il a instauré la tenue d'un conseil européen annuel de printemps pour les dix ans à venir, chargé d'impulser les choix fondamentaux de l'UE en matière économique et sociale et d'intégrer entre elles les politiques afférentes des différents conseils des ministres européens spécialisés, plaçant ainsi la SEE sous le sceau d'une 'repolitisation', d'un rééquilibrage stratégique entre l'économique et le social. Comme les difficultés du conseil européen de Stockholm (mars 2001) l'ont montré, il importe de rester vigilant face à ce souci de rééquilibrage qui est loin d'être acquis.

La multi-gouvernance : une démarche au coeur du dispositif alliant étroitement convergence et diversité

La SEE est devenue un sujet de 'high politics' impliquant une multitude d'acteurs politiques, économiques et sociaux dans le processus (pour ainsi dire toutes les institutions européennes, les États membres, les partenaires sociaux, les structures territoriales) aux différents niveaux (supranational, national, régional). La SEE est désormais sujet et cas d'école pour la multi-gouvernance.⁷ Certes les acteurs dominants du processus sont pour le moment la Commission européenne, l'État assurant Présidence de l'Union Européenne, le Conseil Affaires Sociales (et son comité de l'emploi), les États membres (surtout leur ministère des affaires sociales et parfois aussi les autres ministères, certains États ayant mis en place une structure de coordination). Les rôles respectifs du Parlement européen et des partenaires sociaux demeurent moins proéminents en raison des prescriptions mêmes du traité d'Amsterdam. Nombre d'observateurs ont ainsi déploré le déficit de légitimité démocratique de la procédure, celle-ci ne prévoyant qu'un faible rôle pour le PE et émanant de ce fait surtout de la légitimité démocratique des États membres. S'agissant des partenaires sociaux dont la participation accrue a été vivement sollicitée par les conseils européens successifs, celle-ci reste pour le moment insuffisante (comme le souligne les rapports conjoints successifs du conseil et

de la commission) : de ce fait, les lignes directrices pour 2001 ont pris quelques dispositions particulières pour encourager plus activement celle-ci.



A travers la multi-gouvernance, la SEE vise quatre objectifs:

- la convergence des politiques nationales de l'emploi pour tendre vers le plein emploi: outre la SEE, la convergence des politiques de l'emploi repose aussi sur la mise en cohérence de celles-ci avec les autres politiques (économiques, sociales) dans le cadre de plusieurs autres procédures de coordination;
- le respect de la diversité nationale: les exercices de comparaison, d'échanges des pratiques (bonnes ou mauvaises), de *peer reviewing* améliorent la connaissance des nombreux acteurs de leurs systèmes respectifs et leur font prendre davantage conscience de leurs spécificités nationales;
- accroître la légitimité des politiques en impliquant un plus grand nombre d'acteurs communautaires / nationaux, et à la faveur d'une logique de compétence partagée;
- accroître l'efficacité des politiques, c'est-à-dire la qualité de leur et de leur mise en oeuvre en s'appuyant sur une démarche itérative et la culture de l'évaluation permanente.

Chacun de ces quatre objectifs table largement sur l'apprentissage mutuel entre acteurs aux divers niveaux et le développement progressif d'une communauté épistémique des cadres d'analyse et de références.

Convergence accrue tout en mobilisant la diversité, légitimité et efficacité meilleures des mesures adoptées au plan communautaire sont au cœur même de la SEE : en cela elle représente une ébauche de solution aux reproches que l'on formulait par le passé à l'encontre de la politique sociale européenne, déplorant son manque de légitimité, sa faible efficacité et son incapacité à traiter des enjeux sociaux d'urgence nationale.

Conditions de fonctionnement de la SEE : quatre problèmes à résoudre

De la concurrence à la complémentarité des modes réglementaires

Les craintes face à la 'méthode ouverte de coopération' (MOC) plaident pour une articulation de la SEE avec les autres instruments communautaires de régulation. La diversité nationale permise par la SEE se fonde très largement sur son caractère peu contraignant. Et les reproches qui sont adressés à la SEE en tant que MOC – à savoir son caractère peu contraignant et le risque qu'elle ne détrône progressivement la *hard law* au profit de la *soft law* – visent implicitement cette diversité possible des politiques et de leurs objectifs: jusqu'à quel point la diversité des réponses communautaires et nationales sont-elles acceptables ou non? A partir de quel point, la diversité mine-t-elle le fondement de l'action communautaire?

Les sceptiques face à la SEE craignent de voir se réaliser deux scénarii aussi pessimistes l'un que l'autre : i) celui de voir se développer une Europe sociale trop diversifiée aux normes collectives peu nombreuses c'est-à-dire une Europe sociale à géométrie très variable, ou bien ii) celui de voir se développer une Europe sociale fondée sur des politiques convergentes avec un ensemble assez important de normes collectives, mais au contenu peu ambitieux, témoignant d'une spirale vers le bas. Dans les deux cas, on se rapprocherait, selon les sceptiques face à la MOC, d'un moins-disant social.

A notre sens, il est bien trop tôt pour juger si la SEE risque de suivre le cheminement de ces deux scénarii pessimistes ou bien suivra d'autres voies plus prometteuses. Mais les craintes légitimes face à la MOC suscitent de notre part les mises en garde suivantes.

La MOC ne doit pas être envisagée comme une alternative qui permettrait désormais aux États membres de se contenter d'un moins disant social ou même de mettre en péril l'acquis communautaire, mais comme un moyen de continuer de développer l'Europe sociale pour des domaines politiques où n'existent pas encore de compétences communautaires, ou bien pour des domaines largement conflictuels où l'action communautaire s'avère sérieusement bloquée du fait de la règle de l'unanimité (mais où les États membres ont cependant le souci de faire converger leurs politiques sur un mode plus souple), ou encore des domaines qui de par leur nature même gagne à être traités sur la base d'une compétence partagée – ce qui est le cas pour l'emploi qui ressort d'une multitude de mesures politiques n'ayant de sens que combinées entre elles. La MOC inspire de nombreuses craintes aux acteurs pro-actifs de l'Europe sociale qui y voient une mise en péril de l'outil législatif: les inquiétudes portent d'ailleurs moins sur la méthode telle qu'elle est appliquée à l'emploi – domaine pour lequel la MOC n'est pas vraiment contestée – que sur les domaines futurs auxquels on appliquerait cette méthode. On appréhende d'une part un glissement à l'avenir de la régulation par le législatif (*hard law*) à une régulation par la MOC (*soft law*) pour des domaines de compétence communautaire. On craint d'autre part que l'existence même de la MOC n'incite plus à des réformes du Traité suffisamment ambitieuses en matière sociale, à savoir que l'on n'élargisse plus la liste des domaines sociaux de compétence communautaire et que l'on ne fasse pas passer à la majorité qualifiée des domaines relevant de l'unanimité. Les maigres résultats de la réforme du traité de Nice en matière sociale risquent d'être interprétés comme résultant d'une telle stratégie et ne font que renforcer les craintes des sceptiques à l'égard de la MOC. Il est essentiel que la MOC ne devienne pas un nouveau mode régulateur visant à concurrencer et déclasser des modes régulateurs plus contraignants.

La meilleure façon de déjouer les inquiétudes face à la MOC est, si possible, de l'articuler étroitement pour un même sujet donné à d'autres instruments de l'action communautaire. Il serait utile que la SEE ne fonctionne pas en vase clos, mais associée aux autres méthodes. Certains des éléments de contenu de la SEE pourraient, par exemple, faire l'objet de directives et s'articuler ainsi avec la méthode législative communautaire lorsque les bases juridiques (Traité) le permettent. Premièrement, l'un ou l'autre résultat bien spécifique du processus de Luxembourg pourrait être entériné par une directive pour lui conférer une certaine 'pérennité'; cela permettrait de faire face à la crainte que les acquis de la SEE sont fragiles et éphémères, car ils risquent de disparaître ultérieurement sous l'impulsion de futurs gouvernements plus conservateurs. Deuxièmement, la directive peut constituer un moyen de recours pour l'une ou l'autre des lignes directrices où l'on estime que les États membres tardent ou rechignent à mettre en oeuvre ces lignes directrices alors qu'ils s'y étaient engagés politiquement au moment de leur adoption annuelle à la majorité qualifiée au sein du Conseil. On retrouverait alors un procédé déjà mis en oeuvre pour les accords collectifs européens où la 'menace législative' de la Commission a incité le patronat à négocier. Il est clair que le fait de laisser planer l'idée du recours à la législation comme éventualité possible permettrait de conférer plus de sérieux à la SEE lorsque celle-ci reflète un fléchissement de la volonté des États membres en particulier dans la mise en oeuvre de certaines des lignes directrices. Troisièmement, la menace législative pourrait également jouer au stade de l'adoption des lignes directrices lorsque les États membres rechignent à adopter des lignes directrices suffisamment ambitieuses. Évidemment, la relève législative ne peut s'effectuer que pour autant que la Commission trouve une base juridique dans le Traité pour ce faire: dans le passé, elle n'a pas manqué d'imagination pour ce faire. Comme la Commission a besoin d'une base juridique pour agir, cette relève ne pourrait certes se faire que de manière très ponctuelle pour l'un ou l'autre des thèmes de la SEE. Dans un plus long terme et lors d'une prochaine CIG, ne pourrait-on pas envisager de nouvelles articulations institutionnelles entre MOC et méthode législative qui feraient l'objet d'une réforme des dispositions afférentes dans le Traité?

De la même façon la MOC, en l'occurrence la SEE, est à articuler plus étroitement avec la méthode contractuelle. Une meilleure participation des partenaires sociaux (au plan européen, national,

sectoriel, local, entreprise) est d'ailleurs vivement sollicitée par le Conseil européen des chefs d'État, les conseils des Ministres afférents et la Commission européenne aussi bien dans la préparation des lignes directrices et la rédaction des plans d'action nationaux que dans la mise en oeuvre des lignes directrices. Pour l'heure le bilan à cet égard est fort variable d'un pays à l'autre (Foden, 2000) et souvent décevant comme se plaît à le rappeler depuis trois ans le Rapport conjoint sur l'emploi. Dans certains États membres, ils sont seulement consultés sur les plans d'action nationaux, d'en d'autres ils sont chargés de rédiger des contributions conjointes incorporées au texte; parfois, ils sont impliqués dans le suivi et l'évaluation des plans d'action nationaux. Les lignes directrices 2001 confèrent un rôle important aux partenaires sociaux en matière d'adaptabilité des entreprises et de leurs salariés (pilier 3) où ils sont invités à négocier des accords relatifs à la modernisation de l'organisation du travail et à les mettre en oeuvre (à tous les niveaux appropriés); sur ce thème ils doivent désormais remettre un rapport annuel évaluant l'impact de ces accords sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Une ligne directrice leur est conférée en responsabilité propre (lignes directrices 14). Par ailleurs, sur les questions relatives à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, les partenaires sociaux se voient attribué une autre ligne directrice en propre (lignes directrices 16) visant à la conclusion d'accords collectifs. L'agenda social adopté au sommet de Nice (décembre 2000) réitère d'ailleurs ce point et invite les partenaires sociaux (de concert avec les États membres) à faire connaître au conseil affaires sociales d'ici fin 2001 les accords et autres dispositions qui ont abouti sur les thèmes de l'éducation/formation au plan national et européen dans le cadre des plans d'action nationaux et de la SEE. Au demeurant, les partenaires sociaux sont également sollicités dans les lignes directrices 2001 à participer davantage (cette fois-ci de concert avec les États membres) aux politiques actives destinées à développer le placement et à prévenir et supprimer les nouveaux goulets d'étranglement (lignes directrices 7), ainsi qu'à prendre part aux partenariats d'actions locales pour l'emploi (lignes directrices 12), aux mesures de lutte contre la discrimination entre hommes et femmes (lignes directrices 18) et à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (lignes directrices 19).

Pour relier efficacement SEE et négociation collective au plan européen et national, il importe de prévoir à cette fin des méthodes procédurales appropriées. Le rapport annuel requis de la part des partenaires sociaux sur l'adaptabilité par les lignes directrices de 2001 est un premier pas dans cette direction ainsi que le bilan requis fin 2001 par l'agenda social sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Outre ces exigences de 'faire rapport' et rendre compte à échéances données, il conviendrait comme le suggère Bercuson, de lier davantage le contenu des lignes directrices de la SEE aux mesures qui existent déjà dans l'acquis communautaire; il serait également utile d'avoir davantage recours aux différentes possibilités financières communautaires pour cadrer et promouvoir plus efficacement le rôle des partenaires sociaux dans la SEE. Enfin, on pourrait imaginer que les instances du dialogue social européen (dialogue interprofessionnel et sectoriel) proposent et produisent elles-mêmes l'une ou l'autre ligne directrice pour l'emploi qui serait ensuite formellement adoptée par le Conseil.

Pour une meilleure articulation entre SEE et pactes sociaux nationaux : comment imbriquer convergences européennes et cohérences nationales?

Vus de manière caricaturale les pactes sociaux nationaux des années 1990 au contenu et combinatoires souvent variées quoique s'articulant souvent autour d'enjeux communs (Rhodes, 2000; Fajertag, Pochet, 2000), pourraient être considérées comme témoignant de la diversité des trajectoires et solutions nationales pour résoudre les questions d'emploi alors que la SEE a pour problématique la convergence des politiques nationales sur l'emploi. Comment concevoir les liens entre ces deux dispositifs institutionnels ressortant de motivations et de dynamiques somme toute différenciées ? En effet, l'articulation entre les plans d'action nationaux dans le cadre de la SEE et pactes sociaux nationaux est loin d'être simple, car elle repose sur et met en tension deux logiques assez contradictoires (Rhodes, 2000) : alors que la SEE vise la meilleure coordination européenne des

politiques nationales de l'emploi, les pactes sociaux nationaux sont dans l'ensemble des pactes sociaux compétitifs cherchant à mobiliser au mieux les atouts nationaux pour une meilleure inscription nationale dans la donne compétitive européenne ou mondiale. Nombre d'auteurs ont déploré une spirale vers la bas de tels pactes sociaux nationaux (Streeck, 1999), alors que la SEE vise précisément à endiguer cette spirale vers le bas en définissant des objectifs convergents entre États membres sur l'employabilité, la création d'entreprise, l'adaptabilité des entreprises et des individus, l'égalité des chances entre hommes et femmes. L'idée générale dans la SEE est bien de promouvoir des taux d'emploi élevé et une diminution du chômage, mais pas à n'importe quel prix. 'Pas à n'importe quel prix' signifie qu'il faut baisser le chômage et augmenter le taux d'emploi tout en préservant des emplois de qualité (quant à leur durée des contrats, conditions de travail, niveau de qualification, niveau de salaire, degré de protection sociale...), tout en ne pénalisant pas le financement de la protection sociale, tout en ne se livrant pas à la concurrence fiscale entre pays etc...

Si l'on souhaite faire converger sérieusement objectifs et résultats des politiques nationales de l'emploi, et faire de la SEE un dispositif de premier et non pas de second ordre, la SEE ne doit pas fonctionner en vase clos par rapport aux pactes sociaux nationaux. Il incombe de mieux relier le contenu de la SEE avec celui des éléments 'emploi' dans les pactes sociaux nationaux, une tâche pour laquelle les partenaires sociaux (européens et nationaux) occupent évidemment une place et un rôle stratégiques. Si les lignes directrices sur l'emploi renvoient bien dans leur libellé à la négociation nationale sur des questions liées à l'employabilité, l'adaptabilité et l'éducation / formation, l'égalité des chances, force est de reconnaître que dans la pratique les liens entre la dynamique interne des pactes sociaux nationaux et l'élaboration parfois un peu formaliste des plans d'action nationaux sont apparus plutôt faibles. Sans entrer dans une comparaison détaillée entre pays, rappelons que cette déficience se traduit souvent par le fait que les partenaires sociaux consultés autour des plans d'action nationaux n'impliquent pas les échelons les plus élevés de la hiérarchie syndicale ou patronale, alors que la négociation des pactes sociaux nationaux mobilise en revanche l'appareil syndical et patronal de niveau supérieur. Au demeurant, on a souvent eu le sentiment que les si les pactes sociaux nationaux des années 1990 (Italie, Portugal, Espagne, Irlande, Pays-bas, Finlande, Danemark) ont été à l'origine d'initiatives novatrices et imaginatives, la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi n'aurait guère été à l'origine de telles dynamiques.

Cette double tension – coordination européenne dans la SEE (et les plans d'action nationaux), et compétition nationale dans les pactes sociaux nationaux – n'est pas forcément nocive en elle-même, mais il s'agit au minimum pour les pactes sociaux nationaux de ne pas exporter des 'externalités négatives' pour les autres États membres alors que la SEE cherche précisément à pallier certaines de ces externalités négatives. En effet, rappelons que les lignes directrices communautaires pour l'emploi ne se limitent pas au marché du travail stricto sensu, mais qu'elles empiètent largement sur des aspects de politique de protection sociale, d'éducation, d'exclusion sociale, fiscale, salariale et régionale dont elle souhaite faire converger quelques aspects. En outre, au-delà de la SEE qui porte c'est vrai surtout sur les réformes structurelles du marché du travail, les autres coordinations européennes d'ordre macro-économique qui sont en gestation peuvent également contribuer à endiguer cette spirale vers la bas que l'on craint deviner dans les pactes sociaux nationaux de type compétitif.

Le plein-emploi, objectif de convergence aux contours flous : éléments pour un débat. Qu'est-ce que le plein emploi qui sous-tend désormais les politiques de convergence de l'emploi?

La SEE s'apparente davantage à une réelle stratégie depuis le conseil européen de Lisbonne (mars 2000) qui s'est donné pour objectif le plein emploi d'ici 2010. Désormais, tendre vers le plein emploi (objectif de fond) devient avec la multi-gouvernance (objectif de forme) l'autre principe fondateur de la convergence des politiques. Mais qu'est-ce que le plein emploi? Rappelons plus

globalement que le sommet de Lisbonne (mars 2000) a adopté une nouvelle stratégie globale en matière d'emploi, de réforme économique, de développement de la société de la connaissance et de cohésion sociale visant à la fois à une meilleure compétitivité de l'économie de l'UE, capable d'innover et d'engendrer une croissance durable, et visant la préservation du modèle social européen tout en le modernisant. Le paradigme sur lequel se fonde cette démarche est que les réformes économiques ne sont pas une fin en elles-mêmes, mais qu'elles contribuent à soutenir l'emploi et la cohésion sociale. A l'inverse, la cohésion sociale et l'emploi sont les fondements mêmes d'une croissance durable. L'instauration d'un sommet annuel de printemps vise à donner l'impulsion politique à une démarche coordonnée entre les divers champs politiques (macro-économique, innovation, éducation, emploi, exclusion sociale, protection sociale, fiscalité) et cherche à les assortir d'objectifs précis et de calendriers de mise en oeuvre (60 actions concrètes ont été prévues). Le sommet de Lisbonne a décidé de rétablir le plein emploi comme objectif majeur de la politique sociale et de la politique de l'emploi de l'Union européenne. Pour rétablir le plein emploi, il insiste sur la nécessité de relever un double défi : continuer de baisser le taux de chômage d'une part (les États membres ont toujours été réticents à fixer un objectif chiffré en la matière), et relever le taux d'emploi d'autre part pour mettre fin au sous-emploi. En effet le sous-emploi va bien au-delà des seuls chômeurs recensés : il se traduit par le report de l'entrée dans la vie active des jeunes, la baisse des taux d'activité des plus de 50 ans, le temps partiel contraint et ce que l'on appelle les salariés 'découragés' qui ne se mettent pas sur le marché du travail. Dans cette perspective, le sommet de Lisbonne a décidé de relever le taux d'emploi de 62.2% en 1999 à 70% d'ici 2010 (et le taux d'activité des femmes de 52,5% en 1999 à 60% en 2010). Des objectifs intermédiaires plus précis ont été fixés à Stockholm. Cette course accélérée vers le plein emploi rend d'autant plus important de veiller à la qualité des emplois.

Mais qu'est-ce que le plein emploi, à quel niveau le situer? Le sommet de Lisbonne ne disant mot sur ce point, on se référera ici aux conclusions du rapport Pisani-Ferry (2000) pour tenter de répondre. Il ne s'agit bien sûr pas du chômage zéro ce qui signifierait que le travail est obligatoire. Pisani-Ferry mentionne trois possibilités pour évaluer le niveau de plein emploi. Premièrement, pour aborder cette question, on peut commencer par faire référence au NAIRU (*Non accelerating inflation rate of unemployment*), synonyme de taux de chômage structurel et de taux de chômage d'équilibre; pour Pisani-Ferry, le NAIRU définit seulement une frontière : au-delà de ce seuil la politique économique peut porter ses fruits et le chômage peut se résorber par une hausse de la demande; en deçà de ce seuil, le taux de chômage ne peut être diminué qu'en ayant recours aux politiques structurelles (fiscalité, mobilité, formation, protection sociale.... c'est-à-dire notamment les domaines directement ou indirectement couverts par les 4 piliers de la SEE). Pour la France par exemple nombre de spécialistes situe le NAIRU autour de 8 %, un taux de chômage qui sera bientôt atteint; mais ce résultat doit être affiné en tenant en compte de deux facteurs supplémentaires qui influent également sur le niveau du NAIRU : le contenu en emplois de la croissance et les gains de productivité. Selon l'auteur, le taux de chômage structurel, souvent défini avec une grande marge d'incertitude, ne doit surtout pas être confondu avec 'le taux de chômage de plein emploi'.

Deuxièmement, on peut aborder la question du plein emploi en prenant pour point de repère la moyenne des trois meilleures performances de l'UE: c'est la méthode de Maastricht reprise par le *benchmarking* de la SEE. On peut alors situer le plein emploi en 2000 à un niveau de chômage de 3.5% (moyenne des Pays-bas, Autriche, Portugal si on exclut le Luxembourg) ou à 2.8% (moyenne de Luxembourg, Pays-Bas, Autriche). Troisièmement, nous dit Pisani-Ferry, on peut prendre pour repère la définition de W. Beveridge et qui équivalait à un taux de chômage de 3% : "*full employment is a situation where the number of vacancies exceeds the number of candidates for any given position, and the positions and job locations are such that employment does not extend beyond brief waiting periods*" (1944). Selon cette méthode, et à supposer que la durée moyenne de recherche d'un emploi ne dépasse pas trois mois pour les salariés ayant perdu leur emploi et six mois pour les nouveaux entrants, on arrive alors à un niveau de plein emploi avec un taux de

chômage de 3.5% (on rappellera certes que ce taux d'emploi misait sur le fait que les femmes n'étaient pas sur le marché du travail!). En se référant à l'ensemble des trois possibilités évoquées ci-dessus, Pisani-Ferry conclut en évaluant le plein emploi à un taux de chômage inférieur à 5%, mais il ajoute en même temps qu'il ne pourrait s'agir que d'un objectif d'étape.

Enfin, il importe bien évidemment de s'interroger sur la crédibilité politique de ce concept si la durée et ampleur de la phase de récession dans laquelle nous sommes entrés, devaient se prolonger.

Conditions pour le plein emploi : articulation des politiques et lieux de coordination européenne.

Quoique le débat soit loin d'être clos, il s'avère que les conditions de retour au plein emploi dans l'UE reposent à la fois sur des politiques macro-économiques appropriées, des réformes structurelles des marchés du travail et des politiques d'emploi idoines (pour rendre notamment la croissance plus riches en emplois) ainsi qu'une meilleure coordination entre politiques structurelles et macro-économiques, un ensemble de politiques à conjuguer tant au plan national qu'euro-péen, comme le préconise le conseil européen de Lisbonne de mars 2000.

Quatre remarques sont à formuler concernant les stratégies et processus européens en cours :

a) malgré l'existence d'un cadre macro-économique désormais plus favorable à la stabilité et à la croissance (sous réserve cependant de l'importance et de l'impact européen de la récession mondiale) et les nettes améliorations de l'emploi dans la plupart des États membres fin des années 1990, tendre vers le plein emploi requiert un engagement politique fort de la part des États membres, une dynamique instaurée à Lisbonne (mars 2000) qui vise à développer une approche d'interdépendances vertueuses entre les différentes politiques concourant au plein emploi et qui instaure la tenue d'un conseil européen annuel de printemps pour les dix prochaines années, chargé d'impulser les choix fondamentaux de l'UE en matière économique et sociale; un engagement politique fort et sans faille s'impose d'autant plus que la croissance de l'UE traverse connaît en ce moment un ralentissement plus important que prévu (du fait de la baisse de l'activité économique américaine) et qu'au sein même de l'UE l'accord implicite quant au nouvel équilibre à établir entre développement économique et développement social est loin d'être acquis comme en témoignent les difficultés rencontrées à cet égard au sommet de printemps de Stockholm en mars 2001.

b) les solutions au chômage doivent s'inscrire dans une perspective dynamique face à une situation économique et du marché du travail sans cesse changeante; un nouvel équilibre est à trouver entre la stabilité des réponses apportées au chômage (à travers par exemple les quatre piliers réitérés et les lignes directrices annuelles assez similaires d'une année sur l'autre de la SEE) et leur nécessaire souplesse à l'avenir; la combinaison adéquate et le bon dosage entre politique économique et réformes structurelles des marchés du travail qui ont constitué ces dernières années les raisons des réussites en matière d'emploi au sein d'un certain nombre de pays européens, ne doivent pas être perçues comme de 'bonnes réponses' immuables: c'est pourquoi le débat est ouvert (en France par exemple) entre d'une part les économistes qui pensent qu'à l'avenir pour atteindre le plein emploi il faudra, plus que par le passé, miser avant tout sur une croissance forte plutôt que sur une croissance riche en emploi, car cette dernière est durablement fondée sur un ralentissement de la productivité et préjudiciable à l'innovation (c'est le cas de Pisani-Ferry), et d'autre part ceux qui pensent qu'il faut continuer à miser encore pendant quelques années sur une croissance riche en emplois (Charpin, 2000); le retour de la période de récession lancinante que nous traversons semble plaider pour le maintien des deux options.

c) les politiques de réformes structurelles de l'emploi sont politiquement plus difficiles à mettre en oeuvre que celles économiques, car elles touchent aux cadres institutionnels, légaux et acquis sociaux souvent solidement ancrés qu'il s'agit de réajuster voire de remettre en cause: c'est pourquoi,

pour réussir, les réformes structurelles exigent de s'inscrire dans la durée, de s'articuler autour de lignes stratégiques stables, compréhensibles par les acteurs, et de faire l'objet d'actions concertées entre une multitude d'acteurs (institutions européennes, autorités monétaires, gouvernements des États membres, partenaires sociaux au plan national et européen) (Fitoussi et Passet, 2000);

d) pour atteindre le plein emploi, deux types de 'policy mix' européens encore largement insuffisants seraient souhaitables : la coordination entre politique monétaire et politiques budgétaires nationales d'une part (premier policy mix) et une articulation entre politiques monétaires et politiques structurelles d'autre part (second policy mix).

S'agissant de la coordination des politiques économiques au plan européen, les décisions budgétaires et fiscales des différents États membres sont prises sans qu'il y ait des discussions et une coordination suffisante entre gouvernements; de même le dialogue entre États membres et la BCE laisse encore à désirer: ce premier policy mix consiste à mieux coordonner la politique monétaire de la BCE avec les politiques budgétaires des États membres; pour tendre vers une meilleure croissance économique, il importe de combiner une politique monétaire européenne orientée vers l'expansion avec des politiques budgétaires nationales qui réduisent le niveau de l'endettement public : de tels efforts semblent avoir été effectués en 1998 et 1999, d'où une décline du chômage dans l'Euroland, mais les réactions disparates face à la hausse du pétrole en 2000 témoignent à nouveau de la difficulté pour les États membres à coordonner leur action.

Le second policy mix à développer concerne l'articulation au plan européen entre politiques structurelles et politique monétaire: il s'agit d'engendrer un climat de confiance et des cercles vertueux entre la politique monétaire de la BCE et les réformes structurelles de l'emploi entreprises par les États membres; pour que la BCE accompagne les politiques de réformes structurelles des États membres d'une politique monétaire souple, il faut que la BCE soit vraiment convaincue que les États effectuent de vraies réformes sur le marché du travail. D'aucuns suggèrent même de donner à la notion de chômage structurel un rôle important et explicite dans ce dialogue (Pisani-Ferry, 2000).

Sur le plan institutionnel européen, les procédures et dispositifs de coordination nécessaires pour mener de telles politiques existent, mais il importe que les acteurs s'en saisissent activement pour ajuster leurs comportements respectifs dans un sens vertueux.

Les réponses appropriées à ces défis résident pour le moment dans plusieurs lieux institutionnels :

- au sein de la BCE elle-même dont une politique moins restrictive est à espérer (celle-ci a certes déjà assoupli sa politique dans les deux dernières années selon certains auteurs (I. Begg), mais insuffisamment en comparaison avec les USA estime la très grande majorité des économistes (Fitoussi et Passet, 2000);

- au sein de l'Eurogroupe (structure informelle qui rassemble les ministres des Finances de la zone euro ayant notamment pour responsabilité la coordination des politiques budgétaires nationales face à la BCE); l'amélioration du fonctionnement interne et la réforme éventuelle de celui-ci permettrait de bien meilleurs résultats : mais les propositions faites à cet égard par la CE (COM paper 7/2/2001) et celles de l'Euro-group lui-même divergent quelque peu;

- au sein du processus dit de Cologne mis en place en 1999 consistant en un dialogue entre BCE, Conseil, Commission, partenaires sociaux, sur les politiques monétaires, macro-économiques, d'emploi et de salaires; sa mission est (pour le moment) de constituer un lieu de dialogue de type 'confidentiel', de création de 'confiance', où l'échange en amont d'informations sur la situation et évolution des taux d'intérêts, inflation, salaires etc... devrait permettre un ajustement des anticipations respectives

entre acteurs dans le but de les voir adopter ensuite des politiques cohérentes et mutuellement vertueuses;

- au sein de la procédure de fonctionnement des GOPES et notamment de la définition plus équilibrée de leur contenu (la coordination des politiques macro-économiques entre États membres autour des grandes orientations de politique économique (GOPES) et du processus de surveillance y afférent fut introduite par le traité de Maastricht) : une articulation plus étroite est à attendre entre les deux comités d'appui du conseil ECOFIN (comité de politique économique et comité monétaire) d'une part et les comités d'appui du Conseil Affaires sociales (comité de l'emploi et de la protection sociale);

- au sein du processus de Lisbonne (2000) qui vise à une approche intégrée de l'ensemble des politiques (macro-économiques, d'innovation, réformes structurelles sur le marché des biens et services, réformes structurelles sur l'emploi, lutte contre l'exclusion sociale, modernisation des systèmes de protection sociale...) et à un rééquilibrage entre l'économique et le social à travers l'impulsion politique nouvelle donnée par le conseil européen annuel de printemps; il cherche à donner à l'UE une orientation politique claire pour la décennie et des objectifs convergents à ces diverses instances et processus pré-cités.

Concernant le processus de Lisbonne, deux questions majeures se posent actuellement. Premièrement, dans la recherche du nouvel équilibre à trouver entre l'économique et le social d'une part, entre le poids respectif des politiques macro-économiques et les politiques de réformes économiques structurelles d'autre part, la diversité entre États membres est loin d'être négligeable comme l'a montré le sommet de Stockholm (mars 2001), une diversité portant aussi bien sur le fond que sur le rythme et calendrier des réformes à mener.⁸ Les tensions entre les trois processus, celui global de Lisbonne, celui de la coordination des politiques macro-économiques et le processus de Cardiff sont alors apparues au grand jour.

Deuxièmement, pour fonctionner la stratégie de Lisbonne exige que soient trouvés trois types d'équilibres institutionnels et politiques nouveaux : a) entre conseil européen de printemps géré par la présidence en cours (consacré essentiellement aux questions économiques et sociales), et les conseils des ministres spécialisés, b) entre Conseil ECO/FIN et Conseil Affaires Sociales (pour éviter la domination du premier sur le second), c) entre conseil européen de printemps, conseil des ministres spécialisés, Commission européenne et PE.

S'agissant du dernier point (c), plusieurs réflexions sont à formuler. Des inquiétudes ont été exprimées sur le fait que deux des institutions surpanationales classiques (Commission, PE) verraient leurs rôles respectifs amoindris – la Commission dans son rôle d'initiative et le PE dans son rôle de contrôle démocratique – au profit d'une implication privilégiée des États membres, des conseils des ministres spécialisés et du conseil européen de printemps. D'un côté, face à la double légitimité démocratique qui fonde l'UE (celle des États, celle du PE), la légitimité du processus de Lisbonne dans son ensemble (avec primauté du conseil des chefs d'États) ainsi que celle des processus séparés de la MOC (emploi, pauvreté, retraites...), émane bien plus de la légitimité des États membres que de celle du PE. Par ailleurs, quel rôle de la Commission dans ce sommet de printemps? Son rôle traditionnel d'initiative, de formulation de projets et de coordination de la diversité des intérêts nationaux se verra-t-il dessaisi au profit des États membres et se muera-t-il en rôle d'appui purement technique? Si l'argument d'un risque de dérive intergouvernementale semble invalidé dans le cas de la SEE où la Commission a joué un rôle d'initiative, de 'catalyseur' et d'intendant, à travers la présentation des lignes directrices, l'échange des meilleures pratiques, la proposition d'indicateurs, la gestion serrée du suivi et l'examen par les pairs, la vigilance s'impose davantage pour les autres domaines politiques où s'applique la MOC; pour la SEE, une articulation équilibrée entre logique communautaire et logique intergouvernementale a bien eu lieu; en revanche, la

dérive intergouvernementale (dit plus positivement, un rééquilibrage en faveur de l'intergouvernemental) est réelle de par la mise en place même de ce troisième conseil européen (ajouté à ceux traditionnels de juin et décembre), une sorte de 'méta-pouvoir structurant' au sommet devant ouvrir la voie à un meilleur équilibre entre l'économique et le social ainsi qu'à des politiques convergentes entre États membres dans des domaines divers à travers la MOC (emploi, exclusion sociale, retraites, éducation, innovation technologique).

Conclusions

1) Les comparaisons nationales, les bilans effectués sur les performances respectives d'emploi des États de l'UE dans les années 1990 et sur les facteurs explicatifs qui ont sous-tendu les fameux 'modèles' de réussite, nous ont livré nombre de constats qu'il importe de retenir avant de s'interroger sur le rôle de l'UE dans la convergence/divergence des politiques de l'emploi. Quoique le débat soit loin d'être clos, il s'avère que les conditions de retour au plein emploi dans l'UE reposent à la fois sur des politiques macro-économiques appropriées, des réformes structurelles des marchés du travail et des politiques d'emploi idoines (pour rendre notamment la croissance plus riches en emplois) ainsi que sur une meilleure coordination entre politiques structurelles et macro-économiques, un ensemble de politiques à conjuguer tant au plan national qu'europpéen.

Du côté des réformes structurelles des marchés du travail, il semble désormais assez clair qu'aucune des variables prise isolément (protection de l'emploi, durée des contrats, centralisation/décentralisation de la négociation collective, flexibilité des salaires, flexibilité de la durée du travail, poids de l'emploi public, importance et durée des indemnités de chômage, des minima sociaux, poids des dépenses actives pour l'emploi...) n'explique à elle seule la performance d'emploi d'un pays donné (Fitoussi, Passet, Freyssinet, 2000; Cadiou et al., 1999; OCDE, 1999; Pisani-Ferry, 2001). En effet, c'est la cohérence des réformes institutionnelles entreprises dans leur ensemble qu'il convient chaque fois d'examiner.

Au demeurant, s'agissant des politiques de l'emploi, il ressort que l'on a assisté dans la décennie au sein de la plupart des États membres à une diversification des politiques d'emploi, les mesures adoptées s'inscrivant souvent dans des registres idéologiques fort différenciés, où politiques d'emploi dites néo-libérales (baisse du coût du travail, flexibilité de gestion de la main d'oeuvre etc.) côtoyèrent des politiques caractérisées comme étant plus à gauche (partage du travail, développement du temps partiel, réduction de la durée hebdomadaire du travail, stages de formation etc...).

Enfin, l'on s'aperçoit avec intérêt que la connaissance de l'impact des différentes politiques d'emploi, de leur efficacité relative en termes de création d'emplois et de qualité des emplois créés, du coût respectif de chacune des mesures, s'est nettement améliorée dans la décennie 1990 (DARES, 1999). De même, la connaissance des interrelations 'vertueuses' entre les différentes politiques contribuant à la création d'emploi (macro-économique, budgétaire, fiscale, salariale, protection sociale etc...) s'est également trouvée améliorée tant au plan national qu'europpéen.

2) L'objectif de plein emploi qui sous-tend la SEE et qui représente le fondement même de la convergence des politiques nationales de l'emploi, demeure un objectif aux contours encore flous. Ni les différents acteurs institutionnels (CE, Conseil, PE, BCE), ni les acteurs sociaux (syndicats, patronat), ni les États membres n'ont réussi à s'entendre sur ce point pour le moment. C'est pourquoi il est apparu plus commode de s'accorder à ce stade sur l'objectif de taux d'emploi de 70% d'ici 2010 avec un objectif intermédiaire de 67% pour 2005.

3) Les raisons de l'importance de la coordination des différentes politiques pour le plein emploi ont été données dans ce texte. Les lieux institutionnels de coordination au plan européen et de convergence

des politiques existent et sont même plutôt nombreux. Ils se sont multipliés depuis le Traité d'Amsterdam, son chapitre emploi et la déclaration sur la croissance et l'emploi du conseil d'Amsterdam en juin 1997. Mais les acteurs tardent à s'en saisir pleinement en raison de leurs divergences de vues quant au contenu proprement dit des politiques et des objectifs visés.

A notre sens les divergences entre États membres quant à la coordination des politiques portent d'ailleurs davantage sur les réformes structurelles économiques (processus de Cardiff) et certaines politiques macro-économiques (budgétaires, fiscales) que sur les politiques de l'emploi elles-mêmes. Ce n'est pas un hasard si la SEE est pour l'heure le processus de coordination le plus élaboré; en retour, le fonctionnement même d'un tel dispositif plutôt serré renforce évidemment les chances de voir s'étoffer une convergence de vues et d'objectifs en matière d'emploi.

4) La SEE, domaine emblématique de la méthode ouverte de coordination, vise à instaurer de nouveaux équilibres entre convergences européennes et diversité nationale des politiques d'emploi alors que la stratégie de Lisbonne cherche un meilleur équilibre entre l'économique et le social au sein de l'UE.

Nous avons essayé de montrer que dans les deux cas, le prix à payer pour tendre vers ces nouveaux équilibres a consisté en l'acceptation d'un glissement institutionnel vers davantage d'intergouvernementalisme. Ce ré-équilibrage entre dynamique communautaire et dynamique intergouvernementale serait selon nombre d'États membres la seule façon pour les politiques de l'UE de retrouver une certaine légitimité aux yeux de leurs citoyens.

5) S'il fallait trancher de façon un peu abrupte, la SEE représente certes avant tout une machine assez sophistiquée servant à fabriquer de la convergence. Celle-ci prend corps dans un terreau certes fertile: au fil de 25 ans de mesures pour l'emploi, chacun des États membres a fini par avoir recours à une palette variée de politiques ressortant d'une multiplicité de registres idéologiques. Aussi n'est-il pas fortuit de voir les 4 piliers (employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité, égalité des genres) reprendre l'ensemble de cette palette de politiques de l'emploi, et ce faisant renforcer encore davantage le bien-fondé d'une telle pluralité.

Dans ses objectifs à long terme, la SEE ne va pas sans présenter quelques ambiguïtés. Tout d'abord, l'objectif prioritaire d'un taux d'emploi élevé incitant les travailleurs âgés, les femmes, les migrants à rejoindre le marché de l'emploi ne sera pas facile à conjuguer avec l'autre objectif prioritaire de qualité de l'emploi. Si demain on sollicite davantage les jeunes pour hausser le taux d'emploi, cela peut s'inscrire en faux par rapport au souci d'améliorer leur éducation/formation: depuis le démarrage de la SEE, la tension n'a cessé de croître à cet égard, car taux d'emploi et qualité de l'emploi sont tous les deux devenus plus importants à l'agenda politique.

Autre ambiguïté concernant cette fois les dynamiques nationales sollicitées: la SEE et notamment les lignes directrice 2001 et celles proposées pour 2002 insistent pour que les États membres prennent des mesures recouvrant l'ensemble du champ des politiques de l'emploi, cohérentes entre elles, tout en leur demandant de dégager des priorités nationales, un exercice aux objectifs quelque peu ambivalents.

Enfin, on relèvera l'ambiguïté émanant de l'imbrication étroite des différentes politiques entre elles (emploi, sociales, économiques) et le risque sous-jacent à celle-ci. Autant il s'avère bénéfique pour l'emploi de voir cet objectif pris en compte dans la définition en amont des autres politiques macro-économiques autant il s'avère risqué pour la SEE d'avoir à bien coordonner ses propres objectifs avec ceux macro-économiques de finances publiques soutenables et d'une politique monétaire restrictive. La coordination des politiques (emploi, sociales, économiques) entre elles signifie synergie certes, mais aussi perte d'autonomie pour chacune d'entre elles. Il deviendra alors de plus en plus

difficile de faire des percées isolées en défendant des objectifs d'emploi et de protection sociale pour eux-mêmes.

6) Si la pluralité des modes réglementaires disponibles (législatif, contractuel, MOC) constitue une manière de répondre à la fois aux exigences de convergence et de diversité dans le domaine social et de l'emploi au sein de l'UE, il demeure essentiel d'éviter une concurrence malsaine entre ces différentes possibilités. Il importe autant que possible d'utiliser ces modes réglementaires de manière complémentaire. Nous avons essayé de montrer comment cela est envisageable pour les questions d'emploi qui sont surtout traitées pour le moment par la méthode ouverte de coordination.

¹ Les antécédents de l'instauration de la surveillance multilatérale de l'emploi décidée à Essen en 1994 sont donnés dans Goetschy, 1999 et 2001.

² Étapes de la procédure de la SEE : 'L'article 182, paragraphe 2, du traité CE prévoit l'adoption annuelle par le Conseil de lignes directrices portant sur les politiques de l'emploi des États membres, dans le cadre d'une stratégie coordonnée. Les États membres rendent compte chaque année, sous la forme de plans d'action nationaux, des progrès observés sur leur marché de l'emploi et de l'état d'avancement de leurs réformes. La Commission établit alors, dans son projet de rapport conjoint sur l'emploi (conjoint au sens d'émanant de la Commission et du Conseil), les progrès réalisés par les États membres dans l'application des lignes directrices adoptées l'année précédente. Elle peut proposer au Conseil des recommandations mettant en lumière les actions devant encore être entreprises par chaque État membre. Le rapport conjoint sur l'emploi sera examiné lors du sommet de Laeken en décembre 2001. La Stratégie européenne pour l'emploi bénéficie, pour la période 2000 - 2006, d'une aide financière du Fonds social européen atteignant 10 milliards d'€.'

³ Rappelons que les propositions de la CE reflètent évidemment déjà en elles-mêmes les anticipations de cette dernière quant aux préférences escomptées des États membres.

⁴ L'étude des coûts supplémentaires engendrés pour les États membres par la SEE - qu'il s'agisse de l'administration du processus lui-même, des nouvelles mesures et politiques d'emplois sollicitées - reste à effectuer, et difficile à réaliser car on ne sait pas ce que les États membres auraient fait de toute manière sans la SEE.

⁵ Après l'évaluation à mi-parcours, CE et États membres on mis en route un processus d'évaluation plus fondamental en 2001 sur la procédure et son impact.

⁶ Pour un bilan et analyse plus détaillée, voir Goetschy, 2001.

⁷ Pour une analyse théorique du concept voir Marks et al., 1996.

⁸ Voir l'analyse des 15 contributions nationales au sommet de Stockholm et des conclusions du sommet de Stockholm.