



L'EMPLOI

La situation de l'emploi en Europe est, depuis le milieu des années 1970, l'objet de l'attention politique de presque tous les gouvernements des États membres de l'Union. Dans de nombreux pays, les taux de chômage avoisinent ou dépassent les 10 % de la population active avec, comme sujets de préoccupation toute particulière, le chômage des jeunes et des femmes, le chômage de longue durée, la baisse de l'emploi dans l'agriculture et dans l'industrie, et la modification de la nature des emplois disponibles.

Ce constat n'aboutit pourtant pas automatiquement à la conclusion que l'Union européenne « devrait s'occuper » de la politique d'emploi. Cette politique relève en effet de la compétence des États membres. Toutefois, progressivement, ceux-ci ont commencé à considérer, en particulier à partir des années 1990, que la promotion de l'emploi était une « question d'intérêt commun » et qu'il convenait, dès lors, de coordonner leurs politiques en cette matière.

Contexte historique

Dans les années 1950, la conviction selon laquelle la création d'emplois résulterait spontanément de la croissance économique n'avait pas amené les créateurs de la Communauté européenne à mettre un accent particulier sur la question de la promotion de l'emploi. En outre, le chômage ne constituait pas une préoccupation particulière : dans les années 1950, il n'atteignait pas 2 % de la population active dans la plupart des pays européens. Les seules actions en matière d'emploi prévues dans le traité de Rome étaient celles visant à la formation et la reconversion des travailleurs, au moyen du Fonds social européen, et à leur libre circulation.

Dans les années 1970, en revanche, la question du chômage commence à se poser, en

particulier dans le contexte de crise économique résultant du premier choc pétrolier. Cette évolution se reflète progressivement dans les déclarations officielles. Ainsi, une résolution du Conseil du 21 janvier 1974 en appelle à la « réalisation du plein et du meilleur emploi dans la Communauté » ; elle fixe « comme objectif immédiat (...) la généralisation d'ici à 1975 de la semaine de travail normale de 40 heures, et d'ici à 1976 des 4 semaines de congés payés ». En avril 1978, le Conseil européen de Copenhague (avril 1978) « estime qu'il est essentiel que la Communauté atteigne un taux de croissance annuel de 4,5 % d'ici le milieu de l'année 1979 » (1). Ce genre de déclarations politiques, aujourd'hui totalement abandonnées, reflètent sans doute les dernières heures d'un certain keynesianisme européen.

Via les Fonds structurels (Fonds social européen et Fonds européen de développement régional — voir fiche n° 10 « L'appui financier »), l'Europe mettra progressivement en œuvre des programmes de formation professionnelle, de promotion de l'emploi, de reconversion industrielle, etc.

Au début des années 1990, elle lance une initiative en faveur de l'emploi dans un Livre blanc intitulé « Croissance, compétitivité et emploi – les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle ». Ce document, adopté par les chefs d'État et de gouvernements en

L'emploi

décembre 1993, propose de combattre le chômage par le lancement de grands travaux européens, l'assouplissement des marchés nationaux de l'emploi, l'adoption d'un modèle de développement davantage créateur d'emplois et respectueux de l'environnement. Le Livre blanc propose de se fixer un objectif européen de création de 15 millions d'emplois en cinq ans. Cet objectif n'est cependant pas retenu par les États membres, et la mise en œuvre des différentes pistes d'action n'est pas à la hauteur des ambitions, notamment en raison du fait que les États membres sont engagés dans un processus de réduction des dettes et déficits publics lié à la création de l'euro.

En 1994, le Conseil européen de Essen

En 1996, la Commission présente un « Pacte de confiance » pour l'emploi, visant à « mettre en œuvre une démarche collective impliquant les autorités publiques et les partenaires sociaux dans une stratégie globale, coordonnée et concrète pour l'emploi, inscrivant la lutte contre le chômage dans une vision à moyen terme et à long terme de la société, et valorisant l'effet de synergie ». Ce pacte est la préfiguration de la future « Stratégie européenne pour l'emploi », mais les résultats en matière de diminution du chômage ne sont, ici non plus, guère tangibles.

La Stratégie européenne pour l'emploi

L'effet combiné de la crise de l'emploi et de changements de majorités politiques intervenus dans plusieurs pays (France, Allemagne, Royaume-Uni) aboutit, en juin 1997, à l'insertion dans le traité d'Amsterdam de nouvelles dispositions consacrées à la politique d'emploi au niveau européen. Ces dispositions prévoient notamment l'élaboration de stratégies coordonnées pour l'emploi, la contribution à la réalisation dans l'Union d'un niveau d'emploi élevé, la coopération entre États membres à cette fin et la mise en œuvre de projets pilotes. L'Union se dote donc de bases juridiques permettant d'élargir son action dans cette matière.

Un Conseil européen extraordinaire se tient les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg. Les travaux de ce sommet sont exclusivement consacrés à la lutte contre le chômage. Les Quinze y adoptent, pour la première fois, des « lignes directrices » en matière d'emploi portant sur quatre axes principaux :

- l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle
- le développement de l'esprit d'entreprise
- l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs
- le renforcement des politiques d'égalité des chances.

C'est ainsi qu'est inaugurée la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), visant principalement à définir des objectifs politiques communs (les « lignes directrices »), à poursuivre ces objectifs au niveau national via la réalisation de « plans nationaux pour l'emploi », à comparer et évaluer les résultats obtenus, puis à répéter l'exercice. Notons d'emblée que, s'agissant d'une « méthode ouverte de coordination » (voir fiche n° 9), les objectifs de la SEE ne sont pas juridiquement contraignant.

Aujourd'hui, les objectifs européens en matière d'emploi sont liés à la Stratégie de Lisbonne (qui vise à faire, d'ici 2010, de l'Europe « 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 »).

Plus précisément, l'Europe se donne pour objectif d'augmenter le taux d'emploi global de l'Union à 70 % et le taux d'emploi des femmes à plus de 60 % d'ici 2010. En mars 2001, des objectifs intermédiaires et un objectif supplémentaire ont été introduits : le taux d'emploi global et celui des femmes doivent atteindre respectivement 67 % et 57 % d'ici 2005, tandis que le taux d'emploi des travailleurs âgés doit atteindre 50 % d'ici 2010.

L'évaluation à mi-parcours de ces objectifs demeure cependant mitigée. En février 2005,

la Commission présente une communication sur la croissance et l'emploi qui propose un « nouveau départ » pour la stratégie de Lisbonne, et une révision complète de l'organisation de la SEE. Celle-ci vise à coordonner la politique de l'emploi avec les politiques macroéconomiques et microéconomiques de l'Union. La nouvelle Stratégie européenne pour l'emploi couvre désormais des périodes de trois ans (2008-2010). En 2007, à l'occasion des dix ans de SEE, la Commission avait tiré un bilan qui se voulait positif : « Au cours de cette première décennie de SEE, le taux d'emploi de l'Union européenne a évolué de 60,7 % à 64,3 %, le taux d'emploi des femmes passant de 51,8 % à 57,1 % et celui des travailleurs âgés (les 55-64 ans) de 35,7 % à 43,5 % ».

Parallèlement, la notion de « flexicurité » s'inspirant des modèles néerlandais et scandinaves prend une importance prépondérante dans le débat sur le « modèle social européen » et sur les politiques de l'emploi, le marché du travail et la réforme économique. Adoptés fin 2007 par le Parlement européen et les Ministres de l'emploi et des affaires sociales (voir annexe), ces principes sont insérés dans les lignes directrices intégrées de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et donc insérés dans les plans d'actions nationaux pour la croissance et l'emploi (parcours de flexicurité au niveau national). Cette nouvelle approche de « flexicurité » est également présente dans le rapport conjoint sur l'emploi 2007-2008. La politique sociale belge n'a pas défini de stratégie explicite de flexicurité mais elle reflète certains spécificités de la notion de flexicurité. Elle tente d'offrir un accompagnement solide à l'activation durant la carrière ; le soutien nécessaire durant les phases de transition ; le soutien nécessaire permettant des relations de travail flexibles ; une attention particulière aux groupes les plus vulnérables de la société. Des mesures sont également prises en vue de soutenir et d'encourager la formation continue. Le Programme national de réforme approfondit ces composantes.

De manière générale, la Confédération européenne des syndicats (CES) s'inquiète d'une définition de la flexicurité dans le but de justifier l'érosion des droits acquis en terme de

sécurité et d'emploi, sans que l'on envisage parallèlement le renforcement du réseau de protection sociale et des négociations collectives, des éléments tout aussi important dans l'équation de la flexicurité. La CES considère que le débat sur la flexicurité intervient à un moment où l'UE devrait considérer comment améliorer les droits et l'organisation du travail en Europe et non comment réduire le niveau de protection même. Elle craint que la flexicurité soit interprétée comme un permis de licencier plus facilement et d'adopter des formes de travail plus précaires.

Éléments d'évaluation et « qualité d'emploi »

Aujourd'hui, le processus de coordination des politiques d'emploi est relativement bien rôdé. Toutefois, certains observateurs estiment qu'avec la SEE, on est passé d'objectifs sociaux tels que lutte contre le chômage, à des objectifs économiques et financiers. Ainsi, la « lutte contre le chômage » est devenue la « lutte pour le taux d'emploi », qui est elle-même étroitement liée à la question du financement des systèmes de sécurité sociale (défi démographique), à la stabilité des finances publiques, à l'augmentation du potentiel de croissance économique de l'Union (main-d'œuvre qualifiée et émergence de la question de l'immigration économique).

Par ailleurs, la question de la qualité des emplois créés en Europe continue de faire débat. Augmentation du travail intérimaire, du travail à temps partiel souhaité ou non, assouplissement de la directive sur le temps de travail hebdomadaire, sans compter la multiplication de récentes décisions de la Cour de justice des Communautés européennes qui semblent mettre en péril certains acquis sociaux (droit d'action collective soumis à un principe de proportionnalité, salaires minimums remis en question par des entreprises notamment des pays de l'Est qui pratiquent une concurrence sociale, etc.).

Même si la SEE ne fait en principe pas l'impasse sur la question de la qualité de l'emploi (divers indicateurs de la qualité de l'emploi ont été adoptés en 2001 dans le but d'évaluer la qualité de l'emploi en Europe et de surveiller son évolution dans le temps), il est un fait que la tendance à un assouplissement du droit social est à l'œuvre depuis quelques années. En témoignent : les diffi-

L'emploi

cultés rencontrées par la Confédération européenne des syndicats dans le dialogue social européen (difficulté à convaincre l'interlocuteur patronal à s'engager dans des négociations collectives contraignantes), l'absence de nouvelles initiatives de la Commission en matière de législation du travail, l'approche alternative de la « flexicurité », les marchandages politiques entre États membres lors des révisions de directives sociales (par exemple, l'exemption britannique confirmée en 2008 sur la limitation du temps de travail hebdomadaire), les difficultés politiques pour améliorer la directive sur les comités d'entreprise européens, etc.

Note

(1) Cité in C. Degryse (2007), *Dictionnaire de l'Union européenne* (3e éd.), Éd. De Boeck, Bruxelles.

Références

Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010, Belgique.

Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi: lancement du nouveau cycle (2008-2010)

Rapport conjoint sur l'emploi, 2007-2008.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur des principes communs de flexicurité, COM (2007) 359

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis », COM(2003) 728 final.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, "Politiques sociales et de l'emploi: un cadre pour investir dans la qualité", COM (2001) 316.

CES, « Bilan social 1999 » et « Bilan social 2000 ».

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être

reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.

Annexe : Les principes communs de flexicurité (Conseil emploi et politique sociale, 7 et 8 décembre 2007)

1) La flexicurité est un moyen de renforcer la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, de moderniser les marchés du travail et de promouvoir un travail de qualité grâce à de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité pour améliorer la capacité d'adaptation, l'emploi et la cohésion sociale.

2) La flexicurité suppose de combiner, de manière délibérée, la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles, les stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail efficaces et les systèmes de sécurité sociale modernes, adaptés et durables.

3) Les approches en matière de flexicurité ne consistent pas à proposer un modèle unique de marché du travail, de vie active ou de stratégie politique; elles doivent être adaptées aux situations propres à chaque État membre. La flexicurité suppose un équilibre entre les droits et les responsabilités de toutes les personnes concernées. En se fondant sur les principes communs, chaque État membre devrait mettre au point ses propres dispositions de flexicurité.

Les progrès en la matière devraient faire l'objet d'un suivi efficace.

4) La flexicurité devrait promouvoir des marchés du travail plus ouverts, plus souples et accessibles à tous, mettant fin à la segmentation du marché du travail. La flexicurité concerne tant les travailleurs que les personnes sans emploi. Les inactifs, les chômeurs, les personnes qui travaillent au noir, occupent des emplois précaires ou se trouvent en marge du marché du travail doivent bénéficier de meilleures perspectives, de mesures incitatives et de mesures de soutien pour accéder plus facilement au marché du travail ou de tremplins pour progresser vers un emploi stable et juridiquement sûr. Les travailleurs devraient disposer d'une aide leur permettant de rester aptes à l'emploi, de progresser et de réussir les transitions tant au travail qu'entre les divers emplois.

5) La flexicurité interne (dans l'entreprise) et la flexicurité externe sont tout aussi importantes l'une que l'autre et il convient de les encourager. Une souplesse contractuelle suffisante doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois. La mobilité ascensionnelle doit être facilitée, de même que la mobilité entre les situations de chômage ou d'inactivité et de travail.

Des lieux de travail de qualité et productifs, une bonne organisation du travail et l'amélioration constante des compétences sont également essentiels. Les systèmes de protection sociale devraient fournir des mesures d'aide et d'encouragement pour passer d'un emploi à l'autre ou accéder à un nouvel emploi.

6) La flexicurité devrait soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes en promouvant l'égalité d'accès à des emplois de qualité pour les femmes et les hommes et en proposant des mesures permettant de concilier vie professionnelle, vie familiale et vie privée.

7) La flexicurité exige un climat de confiance et un vaste dialogue entre tous les intéressés, dans lequel tous sont prêts à assumer la responsabilité du changement en vue de politiques socialement équilibrées. Si les autorités publiques ont une responsabilité générale en la matière, l'action des partenaires sociaux dans la conception et la mise en oeuvre des politiques de flexicurité, à travers le dialogue social et les négociations collectives, est d'une importance capitale.

8) La flexicurité requiert une attribution efficace des ressources et devrait rester parfaitement compatible avec des budgets publics sains et financièrement viables. Elle doit tendre à une répartition équitable des coûts et des bénéfices, notamment entre les entreprises, les autorités publiques et les individus, une attention particulière étant accordée à la situation spécifique des PME.