



LA DIMENSION EUROPÉENNE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

par **ROBERT HOLCMAN (1)**

Directeur des ressources humaines de l'hôpital Raymond Poincaré (Assistance publique - Hôpitaux de Paris)

Le traité de Rome ne prévoyait pas d'instrument spécifique de lutte contre le chômage, le plein emploi n'était qu'une conséquence des politiques communautaires de concurrence et d'élimination des obstacles non tarifaires aux échanges commerciaux intracommunautaires. La politique de l'emploi a pris une dimension européenne à partir de 1997, année qui voit la signature du traité d'Amsterdam et la tenue du sommet extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg. Désormais, l'emploi tient une place équivalente à celle des autres aspects économiques de l'Union, une Stratégie européenne pour l'emploi est mise en œuvre, au sein de laquelle les États membres sont invités à intégrer leur politiques nationales existantes. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne les États membres se fixent des objectifs chiffrés communs pour réduire le chômage.

Jusqu'à récemment, la construction européenne n'avait pas inscrit la lutte contre le chômage dans ses objectifs. L'accroissement irrépressible du nombre de demandeurs d'emplois en Europe, et ses conséquences économiques, a conduit à la mise en œuvre d'une stratégie coordonnée qui, désormais, encadre et structure les politiques nationales conduites par les États membres.

I. — UNE ACTION COLLATÉRALE JUSQU'EN 1997

I. L'emploi et le chômage absents des traités fondateurs

Le traité de Rome, fondateur de la Communauté économique européenne

(CEE) fixait comme objectifs la recherche d'un « Progrès économique et social équilibré et durable » (titre premier, article B) et la mise en place d'une « Collaboration étroite » entre les États membres quant aux questions relatives à l'emploi (titre III, chapitre premier, article 118). Il n'a pas prévu, en revanche, d'instrument spécifique de lutte contre le chômage, certainement parce que la faiblesse de son niveau ne le justifiait pas.

Le but poursuivi par les institutions européennes n'est pas tant de modifier le niveau de l'offre d'emplois que de corriger les dysfonctionnements du marché du travail; la recherche du plein emploi n'est pas une priorité mais l'aboutissement logique d'une politique d'assainissement financier des économies nationales et de coordination des actions de chacun des pays membres, seule à même d'assurer une croissance durable et équilibrée.

Le but poursuivi par les autorités européennes est donc avant tout, dans le cadre propice du marché unique, de restaurer la compétitivité des entreprises et de résorber les déséquilibres entre offre et demande de main-d'œuvre sur le marché du travail. Elles recommandent une plus grande flexibilité sur les marchés du travail des États

(1) Auteur de l'ouvrage: « Chômage et chômeurs », publié en 2003 aux Éditions de l'École nationale de la Santé publique, dont cet article est tiré.

membres, l'ajustement des salaires réels suivant la productivité du travail, une remise en question des mécanismes d'indemnisation du chômage, ainsi qu'une modernisation des systèmes de formation, que les Conseils européens récemment tenus ont fortement encouragés.

Le marché unique, en permettant la levée des obstacles non tarifaires aux échanges commerciaux intracommunautaires, devait favoriser une relance de la croissance économique et, partant, une amélioration de la situation de l'emploi. L'argumentation était fondée sur le rapport Cecchini (1988) qui évaluait, inversement, le coût de la « Non-Europe ».

L'union monétaire est une étape de la construction européenne dont l'objectif majeur n'était pas l'emploi. Les conditions mêmes de sa réalisation – les critères de convergence – ont eu plutôt un effet de récession sur les économies des pays candidats à l'euro, peu favorable à l'amélioration du marché du travail.

2. Une préoccupation récente

1. Le Livre blanc de 1993

Avec le Livre blanc, pour la première fois l'emploi devient un élément de préoccupation pour la Commission européenne. À travers ce document, elle identifie les facteurs de chômage en Europe et recense, en regard, une liste de recommandations (Euzéby, 2001):

- développement des infrastructures européennes de transport, d'énergie et de télécommunications;
- encouragement de la recherche et du développement technologique;
- amélioration de l'efficacité de l'éducation et développement de la formation professionnelle;

- facilitation de la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs;
- réduction du coût du travail peu qualifié par le biais des cotisations sociales;
- exploitation des gisements d'emplois (services de proximité, audiovisuel, loisirs, culture, cadre de vie, environnement...);

2. Le Sommet d'Essen, 1994

Lors du Conseil européen d'Essen, deux principes ont été fixés: la recherche d'une stratégie européenne pour l'emploi et la fixation de priorités indicatives regroupées dans un plan d'action pour l'emploi. Cinq priorités sont ainsi définies:

- améliorer les perspectives d'emploi par l'investissement dans la formation professionnelle;
- augmenter l'intensité en emploi de la croissance;
- abaisser les coûts indirects de main-d'œuvre;
- accroître l'efficacité de la politique de l'emploi;
- renforcer les mesures d'insertion professionnelle pour les groupes les plus défavorisés sur le marché de l'emploi: jeunes, femmes, chômeurs de longue durée.

Cette « stratégie » d'Essen a été développée par les Conseils européens de Madrid (1995) et de Dublin (1996).

3. Le Fonds social européen

L'Union européenne dispose de cinq fonds structurels dont les répercussions sur l'emploi sont plus ou moins directes:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER): il a pour vocation la participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de

développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin;

- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA);

— l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) dont l'objet, confirmé et révisé en juillet 1993, est d'assurer la cohésion des actions contre le chômage et le développement des régions les plus défavorisées;

— le Fonds de cohésion, instauré par le traité de Maastricht et destiné aux États membres considérés comme les moins avancés (Grèce, Espagne, Irlande, Portugal);

— le Fonds social européen (FSE) qui, des quatre fonds, est le seul à avoir été instauré pour lutter contre le chômage.

Créé en 1958, le Fonds social européen, est destiné à promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles. Il intervient dans le cadre de trois objectifs:

— objectif n° 1: promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement;

— objectif n° 2: reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles;

— objectif n° 3: soutien de l'adaptation et de la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

La Commission européenne, l'État et les acteurs régionaux élaborent ensemble des documents uniques de programmation (DOCUP-programmes de développement pluriannuels par objectifs), ainsi que des Programmes dans le cadre des Initiatives



Communautaires (PIC) qui contiennent les axes de développement. L'adoption de ces programmes entraîne l'octroi de subventions par programme.

Dans le cadre du FSE, l'initiative EQUAL finance les actions de formation et d'emploi destinées aux personnes défavorisées afin d'éliminer les obstacles à l'accès équitable aux marchés du travail. L'aide financière est accordée dans le cadre de partenariats de développement, associant des organisations non gouvernementales, centrés sur une ville ou sur une région, sur un secteur d'activité spécifique ou encore sur un public cible défini. Ce sont les gouvernements nationaux des États membres qui sont responsables de la mise en œuvre d'EQUAL.

La Commission européenne a adopté, en juillet 2000, le document unique de programmation de l'objectif n° 3 financé par le FSE, ainsi que le complément de programmation pour la période 2000-2006, soit une enveloppe de 4,7 milliards d'euros, sur un budget total du FSE de 60 milliards d'euros pour la même période (2).

La nouvelle réglementation des fonds structurels qui couvre la période 2000-2006 – notamment celle concernant le FSE – établit un lien direct avec la stratégie européenne pour l'emploi. Le FSE devient le principal instrument financier de la Stratégie européenne pour l'emploi en finançant, notamment, les plans nationaux d'action pour l'emploi.

II. — DEPUIS 1997, LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

1. Le traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam marque un changement profond dans l'approche communau-

taire des questions de l'emploi et du chômage. Pour la première fois, les questions de l'emploi se voient accorder une importance équivalente à celle des autres aspects économiques de l'Union: un titre exclusivement consacré à l'emploi est intégré dans le traité. Son article 2 – « *L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé par le renforcement de la cohésion économique et sociale* » – donne un fondement juridique à une stratégie européenne coordonnée sur l'emploi.

La stratégie européenne pour l'emploi n'est pas une politique communautaire, elle encourage la coopération en matière d'emploi par le biais de « bonnes pratiques qui constituent des instruments d'évaluation qualitative et d'influence réciproque des États les uns envers les autres; elle favorise la convergence en fixant des objectifs communs » (Micheau *et al.*, 2001).

Le traité d'Amsterdam donne un rôle élargi à la Commission et au Conseil de l'Union européenne au-travers de nouvelles missions. Les principales dispositions innovantes du traité d'Amsterdam sont les suivantes (Euzéby, 2001):

— les politiques de l'emploi ressortissent toujours à la compétence des États membres, mais la promotion de l'emploi devient une « *question d'intérêt commun* », autour de laquelle les États membres coordonnent leur action;

— l'ensemble des domaines de l'action communautaire doivent tenir compte de l'impact sur l'emploi: « *L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté* »;

— le traité définit le cadre d'une procédure multilatérale annuelle de surveillance qui s'incarne dans trois documents: les lignes

directrices pour l'emploi, adoptées par le Conseil et au sein desquelles les États membres inscrivent leur politique de l'emploi; les rapports nationaux de mise en œuvre des lignes directrices; le rapport conjoint sur la situation de l'emploi dans l'Union, établi par le Conseil et la Commission;

— au titre de la surveillance conjointe, et s'appuyant sur les indicateurs communs de l'emploi, le Conseil peut – sur proposition de la Commission – adresser des recommandations aux États membres;

— le traité crée une base juridique pour la promotion d'actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres;

— le comité consultatif de l'emploi est créé. C'est une structure institutionnelle permanente, composée de deux représentants de chaque État membre et de la Commission; il contribue à la préparation des délibérations du Conseil.

2. Le Sommet de Luxembourg

1. Un Sommet extraordinaire sur l'emploi

En novembre 1997, le Sommet extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg concrétise les orientations du traité d'Amsterdam, au sein de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE). Les États membres sont invités à reclasser leurs politiques existantes au sein des quatre piliers de la SEE (tableau 1):

— favoriser l'employabilité (la capacité d'insertion professionnelle);

(2) Pour plus de renseignements sur le Fonds social européen, voir <http://europa.eu.int/fse>.



TABLEAU 1 - Les quatre piliers de la Stratégie européenne de l'emploi

Pilier	Objectifs	Cibles	Moyens
N° 1 EMPLOYABILITÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Employabilité et déficit en qualification. • Promouvoir l'éducation tout au long de la vie • Reconnaissance de la nécessité d'une intervention précoce avant le basculement dans le chômage de longue durée : aide personnalisée et ciblée sur les nouveaux besoins • Insertion : objectifs clairement définis 	<p>Faire face au chômage des jeunes</p> <p>Prévenir le chômage de longue durée</p> <p>Encourager une approche de partenariat</p> <p>Faciliter le passage de l'école au travail</p> <p>Développer l'esprit d'entreprise (démarrage et gestion de nouvelles entreprises ; développement d'entreprises existantes)</p> <p>Exploiter les occasions de nouvelles créations d'emplois</p>	<p>Chaque jeune se voit offrir un nouveau départ avant d'avoir été 6 mois au chômage</p> <p>Chaque adulte se voit offrir un nouveau départ avant d'avoir été 12 mois au chômage</p> <p>Associer les partenaires sociaux aux différents niveaux de responsabilité et d'action</p> <p>Améliorer la qualité des systèmes scolaires pour réduire le nombre de départs prématurés</p> <p>Mise en place d'une réglementation claire, stable et prévisible</p> <p>Amélioration des conditions de développement des marchés de capital à risque</p> <p>Allègement et simplification des charges administratives et fiscales qui pèsent sur les PME</p> <p>Encouragement à l'adoption d'initiatives à l'intérieur des grandes entreprises</p> <p>Mesures tendant à créer de nouvelles sources d'emplois (y compris emplois indépendants)</p> <p>Installation de réseaux entre les entreprises, et entre les entreprises et les autorités locales</p> <p>Chaque État membre se fixe un objectif de réduction de la charge fiscale totale</p> <p>Si nécessaire, objectif de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail</p> <p>Chaque État examine, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes, ou toute autre mesure fiscale</p> <p>Sans obligation, chaque État examine l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité en main-d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière</p>
N° 2 ESPRIT D'ENTREPRISE	<p>La création d'un plus grand nombre d'emplois de meilleure qualité exige des entreprises un esprit dynamique et entrepreneurial, la volonté de s'agrandir et d'engager du personnel</p>	<p>Rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi</p>	<p>Négocier, aux niveaux appropriés, des formules souples de travail, afin de rendre les entreprises productives et compétitives et d'atteindre l'équilibre nécessaire entre souplesse et sécurité : annualisation du temps de travail, réduction du temps de travail, réduction des heures supplémentaires, développement du travail à temps partiel, formation tout au long de la vie et interruptions de carrières</p> <p>Chaque État examine l'opportunité d'introduire dans sa législation des types de contrat plus adaptables pour tenir compte de la diversité des formes d'emploi, tout en accordant aux bénéficiaires de ces contrats une sécurité suffisante et un meilleur statut professionnel</p> <p>Les États membres réexamineront les obstacles, notamment fiscaux, qui peuvent s'opposer à l'investissement dans les ressources humaines</p> <p>Le cas échéant, les États membres prévoient les incitations, fiscales ou autres, pour développer la formation en entreprise</p> <p>Les États membres examineront toutes les nouvelles réglementations pour vérifier qu'elles contribuent à réduire les obstacles à l'emploi et à accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie</p>
N° 3 ENCOURAGER LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DES ENTREPRISES ET DE LEURS TRAVAILLEURS	<p>Adaptabilité des entreprises et des travailleurs face aux nouvelles technologies et aux changements qui s'opèrent sur les marchés, à la réorganisation du travail et au développement de nouveaux produits et services</p>	<p>Modernisation de l'organisation du travail</p> <p>Soutenir la capacité d'organisation des entreprises</p>	<p>Réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes</p> <p>Agir contre la sous-représentation des femmes dans certains secteurs d'activité et leur sur-représentation dans d'autres</p> <p>Mise en œuvre des diverses directives et accords en matière d'interruption de carrière, de congé parental et de travail à temps partiel</p> <p>Augmenter les niveaux d'accès aux services de gardes d'enfants et de soins aux personnes dépendantes</p> <p>Examiner les moyens de supprimer progressivement les obstacles qui freinent cette réintégration</p> <p>Accorder une attention particulière aux problèmes que peuvent rencontrer les personnes handicapées dans leur insertion dans la vie active</p>
N° 4 RENFORCER LES POLITIQUES D'ÉGALITÉ DES CHANCES	<p>Reconnaissance de la nécessité sociale de combattre les discriminations et les inégalités entre les hommes et les femmes, et de la perte économique résultant de la non-utilisation pleine et entière des capacités de production de toutes les catégories de la population</p>	<p>S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>Concilier vie professionnelle et vie familiale</p> <p>Faciliter la réintégration dans la vie active</p> <p>Promouvoir l'intégration des personnes handicapées dans la vie active</p>	<p>Les États membres réexamineront les obstacles, notamment fiscaux, qui peuvent s'opposer à l'investissement dans les ressources humaines</p> <p>Le cas échéant, les États membres prévoient les incitations, fiscales ou autres, pour développer la formation en entreprise</p> <p>Les États membres examineront toutes les nouvelles réglementations pour vérifier qu'elles contribuent à réduire les obstacles à l'emploi et à accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie</p> <p>Réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes</p> <p>Agir contre la sous-représentation des femmes dans certains secteurs d'activité et leur sur-représentation dans d'autres</p> <p>Mise en œuvre des diverses directives et accords en matière d'interruption de carrière, de congé parental et de travail à temps partiel</p> <p>Augmenter les niveaux d'accès aux services de gardes d'enfants et de soins aux personnes dépendantes</p> <p>Examiner les moyens de supprimer progressivement les obstacles qui freinent cette réintégration</p> <p>Accorder une attention particulière aux problèmes que peuvent rencontrer les personnes handicapées dans leur insertion dans la vie active</p>

Source : Tableau réalisé par l'auteur à partir de http://europa.eu.int/comm/employment_social/emp&cs/ess_fr.htm

- développer l'esprit d'entreprise;
- encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs;
- renforcer les politiques d'égalité des chances.

La description des moyens, établie dans la dernière colonne du tableau 1, doit renvoyer à la typologie des politiques de l'emploi et des solutions adoptées pour lutter contre le chômage qui – dans la grande majorité des cas – s'inscrivent dans les quatre piliers de la SEE, ce qui souligne l'encadrement des politiques nationales de lutte contre le chômage dans les lignes directrices européennes et relativise le caractère « atypique » parfois dénoncé de telle ou telle mesure.

Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les États membres se fixent des objectifs chiffrés communs pour réduire le chômage. Chaque gouvernement conserve la responsabilité de sa politique de l'emploi, mais les quinze pays de l'Union :

- acceptent de communiquer à leurs partenaires européens des informations comparatives sur leur politique nationale de l'emploi, au sein d'un plan national d'action pour l'emploi;
- s'engagent à soumettre régulièrement les résultats de leur politique pour l'emploi à leurs partenaires européens dans le cadre d'une procédure commune d'évaluation des résultats de chaque État membre;
- décident que la mise en œuvre des plans nationaux d'action pour l'emploi sera examinée par le Conseil qui pourra formuler aux États membres des recommandations votées à la majorité qualifiée.

Les partenaires sociaux participeront à toutes ces étapes d'analyse et de formulation ; une réunion préparatoire se tiendra

tous les semestres pour procéder à un échange de vue sur la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

2. Le processus de Luxembourg

Le cycle annuel de mise en œuvre coordonnée et de suivi des politiques nationales de l'emploi, connu sous le nom de processus de Luxembourg, comprend un programme annuel adaptable de planification, de suivi, d'analyse et de réajustement. Il prévoit les étapes suivantes :

- en début d'année, sur proposition de la Commission, le Conseil adopte les lignes directrices pour l'emploi;
- chaque pays élabore un plan national d'action pour l'emploi dans lequel il expose les modalités de mise en œuvre des lignes directrices les mieux adaptées à sa situation interne;
- la Commission et le Conseil examinent conjointement chaque plan national d'action pour l'emploi et présentent un rapport conjoint sur l'emploi au Conseil européen de décembre. La Commission adresse aussi une recommandation afin de réexaminer les lignes directrices pour l'emploi l'année suivante; elle peut soumettre des propositions en faveur de nouvelles actions;
- sur la base des conclusions des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil adopte une série de lignes directrices pour l'emploi pour l'année suivante. Sur proposition de la Commission, il peut aussi formuler des recommandations spécifiquement adressées à tel ou tel État membre.

Au processus de Luxembourg se sont ajoutés le processus de Cardiff (approche globale des réformes structurelles des marchés des biens, services et capitaux) et le processus de Cologne (respect de l'indépendance et de l'autonomie de tous les intervenants des

négociations salariales et des politiques monétaires), dont l'intégration doit, selon la Commission, renforcer la stratégie pour l'emploi en vue de faire aboutir les réformes et les modifications structurelles, gages d'un esprit d'entreprise compétitif et de la promotion du potentiel d'emplois encore latent dans de nombreux secteurs et pays de l'Union européenne. Le niveau d'emploi n'est plus considéré comme la résultante de l'élimination des dysfonctionnements et des rigidités des marchés (travail, bien, capitaux) ; l'intégration des réformes sur ces trois marchés est, pour les autorités européennes, la condition de l'amélioration de la situation de l'emploi dans les États membres de l'Union européenne.

3. Les lignes directrices pour l'emploi

Les quatre piliers fondamentaux de la Stratégie européenne pour l'emploi se déclinent sous forme de lignes directrices pour l'emploi qui forment la transposition concrète dans les politiques nationales des objectifs communs définis au niveau communautaire. Elles sont adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission et structurent les Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi (PNAE) élaborés par chaque État membre, selon le principe de subsidiarité (3).

(3) Un des principes de fonctionnement de l'Union européenne. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Ce principe a été adopté pour préserver la compétence des États membres et favoriser une plus grande proximité des citoyens dans la prise de décision.

Le Sommet sur l'emploi de Luxembourg a adopté une première série de dix-neuf lignes directrices pour l'emploi pour 1998; un an plus tard, au Sommet de Vienne, les lignes directrices sont passées à vingt-deux, pour revenir à vingt-et-une en 2001 (tableau 2). Si leur nombre varie, elles se situent dans la continuité et le renforcement des orientations prononcées en 1997 au Sommet de Luxembourg, autour des quatre piliers de la SEE. Chaque année, les lignes directrices font l'objet d'une reformulation pour tenir compte de leurs conditions de mise en œuvre l'année précédente, intégrer les priorités du moment compte tenu de la situation observée sur les marchés du travail des différents pays de l'Union européenne, et donner ainsi une ligne de conduite à l'action annuelle des États membres en matière d'emploi et de chômage.

Comme le montre le tableau 2, les lignes directrices du premier pilier SEE (« Améliorer la capacité d'insertion professionnelle ») sont principalement consacrées aux chômeurs de longue durée ainsi qu'aux jeunes, elles concernent l'offre de travail; celles relevant du second pilier SEE (« Développer l'esprit d'entreprise ») suggèrent des pistes de réformes pour encourager la création et le développement d'activités, notamment via la fiscalité, elles concernent la demande de travail. Les lignes directrices déclinées du troisième pilier SEE (« Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs ») visent à accroître la flexibilité du marché du travail, et celles du quatrième pilier SEE (« Renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes ») se penchent plus particulièrement sur les discriminations entre hommes et femmes constatées sur les marchés du travail, et sur l'intégration des handicapés (4). Les lignes directrices pour l'emploi structurent les plans nationaux d'action pour l'emploi

déposés chaque année par les États membres, à qui échoit leur mise en œuvre conformément au principe de subsidiarité.

4. Les plans nationaux d'action pour l'emploi

Le Plan National d'Action pour l'Emploi (PNAE) est un document présenté chaque année par tous les États membres. Il comprend:

- une analyse de la situation économique nationale, en particulier celle du marché du travail;
- un bilan synthétique de la mise en œuvre des programmes suivis l'année précédente;
- une présentation des initiatives prises pour l'année à venir.

Le PNAE répond aux objections et/ou remarques adressées à l'État membre sur la base du plan de l'année précédente. L'ensemble des PNAE fait l'objet d'un examen annuel exprimé dans le « Rapport conjoint sur l'emploi » qui formule des recommandations aux États membres – initialement sous forme globale, puis État par État.

Le rapport conjoint établit des comparaisons entre les États membres. Dans le tableau 3, les taux d'emplois constatés en 2000 sont mis en regard, ainsi que les objectifs apportés en la matière dans les PNAE. Ce tableau illustre la volonté de convergence des autorités communautaires s'agissant des déterminants des marchés du travail – en l'occurrence les taux d'emploi. On remarque que les pays qui ont les taux d'emplois les plus élevés – Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni – sont ceux qui connaissent des situations de l'emploi parmi les plus satisfaisantes et qui, à ce titre, ont été étudiés comme modèles d'organisation du marché du travail.

On constate également dans le tableau 3 que la convergence des politiques de l'emploi ne peut laisser à l'écart les éléments culturels propres à chaque pays de l'Union: les taux d'emploi des femmes sont notablement moins élevés dans les pays latins méditerranéens – Espagne (40,3 %), Grèce (40,9 %), Italie (39,6 %) – que dans les pays anglo-saxons: Suède (71 %), Royaume-Uni (64,6 %), Autriche (59,4 %). La convergence ne peut donc être uniquement économique et sociale, elle doit aussi passer par un rapprochement des cultures et des modes de vie. L'un des objectifs mis en avant par le Sommet de Lisbonne en mars 2000 est de faire progresser le taux d'emploi global et le taux d'emploi féminin, pour les faire respectivement atteindre 70 % et 60 % en 2010.

5. Les indicateurs de suivi au niveau européen

Dans le processus de Luxembourg, la question de l'évaluation des politiques conduites revêt une importance stratégique; à ce titre, le Conseil a rappelé l'importance de l'utilisation d'indicateurs communs, établis sur la base de statistiques comparables, pour permettre le suivi et l'évaluation efficaces des politiques de l'emploi. Le caractère central de l'évaluation dans le processus de Luxembourg le rapproche des modalités de convergence économique préconisées par les critères de Maastricht.

La comparaison des différents degrés d'avancement des quinze États de l'Union

(4) Pour plus de détails sur les lignes directrices, voir Micheau et al. (2001) ainsi que Marchand (2001).



TABLEAU 2 - Les lignes directrices pour l'emploi, 1998 et 2001

Pilier	Lignes directrices 1998		Lignes directrices 2001		Pilier
N° 1	1	Offrir un nouveau départ aux jeunes	Offrir un nouveau départ aux jeunes et aux chômeurs adultes	1	N° 1
	2	Offrir un nouveau départ aux chômeurs adultes		2	
	3	Augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle		3	
	4	Inviter les partenaires sociaux à conclure des accords afin de développer la formation		4	
	5	Développer les possibilités de formation tout au long de la vie		5	
	6	Réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire		6	
	7	Faciliter le passage de l'école au travail		7	
N° 2	8	Réduction des formalités et des charges administratives	8	N° 2	
	9	Encourager le développement de l'activité économique	9		
	10	Favoriser l'émergence de nouvelles activités économiques	10		
	11	Réduire la charge fiscale sur le travail	11		
	12	Examiner l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre	12		
N° 3	13	Encourager la réduction du temps de travail et la modernisation des entreprises	13	N° 3	
	14	Adapter, dans la sécurité, les contrats aux diverses formes de travail	14		
	15	Favoriser l'investissement des entreprises dans les ressources humaines	15		
N° 4	16	S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes	16	N° 4	
	17		17		
	18	Concilier vie professionnelle et vie familiale/réintégration dans la vie active	18		
	19	Promouvoir l'intégration des personnes handicapées dans la vie active	19		
		Concilier vie professionnelle et vie familiale	20		
		Faciliter la réintégration dans la vie active	21		

Piliers de la stratégie européenne de l'emploi

N° 1 : Améliorer la capacité d'insertion professionnelle (employabilité).

N° 2 : Développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois.

N° 3 : Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs.

N° 4 : Renforcer les politiques d'égalité des chances.

Source : Tableau réalisé par l'auteur à partir de http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&ces/ess_fr.htm.



TABLEAU 3 - Objectifs concernant les taux d'emploi des quinze pays de l'Union européenne

(taux en %)

États membres	Taux d'emploi en 2000		Objectifs nationaux des PNAE pour 2001		Observations
	Total	Femmes	Total	Femmes	
Allemagne	65,4	57,9	Non	Non	—
Autriche	68,3	59,4	Non	Non	Taux d'emploi global et féminin proches de l'objectif pour l'Union.
Belgique	60,5	51,5	Non	Non	—
Danemark	76,3	71,6	Oui	Non	Les deux taux d'emploi dépassent les objectifs pour l'Union. Objectif national d'un gain supplémentaire de 1,3 % du taux global à l'horizon 2010.
Espagne	55,0	40,3	Non	Non	—
France	62,2	55,3	Oui (62,8)	Oui (55,8)	Objectifs nationaux uniquement pour 2001.
Finlande	67,5	64,4	Oui (70,0)	Non	Les deux taux sont voisins des objectifs de l'Union ou les dépassent. Objectif national pour le taux global, moyen terme 2005.
Grèce	55,6	40,9	Oui (61,5)	Non	Objectif national pour le taux global, moyen terme 2005.
Italie	53,5	39,6	Oui	Non	Objectifs nationaux pour le taux global: 58,5 % en 2005 et 61,3 % en 2010.
Irlande	65,1	54,0	Non	Non	—
Luxembourg	62,9	50,3	Non	Non	—
Pays-Bas	73,2	63,7	Non	Oui (65,0)	Les deux taux d'emploi dépassent les objectifs pour l'Union. Objectif national pour les femmes concernant le taux de participation, 2010.
Portugal	68,3	60,3	Non	Non	Les deux taux sont voisins des objectifs de l'Union ou les dépassent.
Suède	73,0	71,0	Oui (80,0)	Non	Les deux taux d'emploi dépassent les objectifs pour l'Union. L'objectif national pour le taux global concerne la tranche des 20-64 ans à l'horizon 2004.
Royaume-Uni	71,2	64,6	Oui (75,0)	Oui (70,0)	Les deux taux dépassent les objectifs pour l'Union. L'objectif national pour les femmes concernent les mères isolées seulement.

Source: Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2001, disponible sur <http://ue.eu.int/>

par rapport aux objectifs communs dessinés par les lignes directrices a nécessité la mise au point d'indicateurs de suivi pertinents, fiables et comparables d'un pays à l'autre. Marchand (2001) distingue trois types d'indicateurs pour suivre les plans nationaux d'action pour l'emploi:

— des indicateurs de performance de base au niveau européen (tableau 4). C'est sur leur fondement que la Commission établit son évaluation des performances réalisées

par chaque pays et émet ses recommandations à leur intention;

— des indicateurs de suivi des lignes directrices portant sur la prévention du chômage de longue durée et sur l'activation des dépenses pour l'emploi;

— les indicateurs de suivi des autres lignes directrices sur l'égalité des chances, l'esprit d'entreprise, la fiscalité et la formation tout au long de la vie.

Les lignes directrices portant sur la prévention du chômage de longue durée et sur l'activation des dépenses pour l'emploi sont jugées prioritaires à l'aune du processus de Luxembourg. Les indicateurs qui leur sont associés sont étiquetés comme « stratégiques » pour la surveillance de la poursuite des objectifs communs (ce sont des indicateurs d'évaluation des efforts consentis), alors que les autres indicateurs sont dénommés « indicateurs de performance structurelle », ce sont des indicateurs de résultats ■



TABLEAU 4 - Indicateurs clés de performances de base des États membres

THÈME	INDICATEURS		
Emploi	<ul style="list-style-type: none"> Taux total d'emploi Hommes Femmes 15-24 ans 25-54 ans 55-64 ans 	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'emploi en équivalent temps plein Hommes Femmes 	
Chômage	<ul style="list-style-type: none"> Taux de chômage total au sens du BIT Hommes Femmes 	<ul style="list-style-type: none"> Part du chômage des jeunes Hommes Femmes 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de chômage de longue durée Hommes Femmes
Indicateurs économiques liés à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> Croissance de l'emploi total Croissance du PIB en termes réels 	<ul style="list-style-type: none"> Croissance de la productivité du travail 	<ul style="list-style-type: none"> Évolution du coût unitaire de la main d'œuvre en termes réels
Autres indicateurs clés	<ul style="list-style-type: none"> Participation à une formation Hommes Femmes Abandons scolaires prématurés Hommes Femmes Accès à Internet dans les écoles Écoles primaires Écoles secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'activité indépendante Hommes Femmes Taux d'emploi dans les services Taux d'imposition Marginal Moyen pour célibataires 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de salariés dans l'emploi atypique À temps partiel À durée déterminée Écart de rémunération entre hommes et femmes

Source: <http://ue.eu.int/>

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARBIER (J. C.), « Europe sociale: l'emploi d'abord », *Quatre pages du Centre d'études de l'emploi*, n° 44, mars 2001.

BARBIER (J. C.), « La stratégie européenne pour l'emploi: limites et potentialités », *Quatre pages du Centre d'études de l'emploi*, n° 31, janvier 1999.

BARBIER (J. C.), « Stratégie européenne de l'emploi: les recommandations d'Helsinki », *Quatre pages du Centre d'études de l'emploi*, n° 37, janvier 2000.

CECCHINI (P.), CATINAT (M.), JACQUEMIN (A.), « 1992, le défi: nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières », Flammarion, Paris, 1988.

EUZÉBY (A.), « La Communauté européenne face au défi de l'emploi », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 446, mars 2001.

HOLCMAN (R.), « Chômage et chômeurs », Éditions de l'École nationale de la Santé publique, Rennes, 2003.

MALINVAUD (E.), « Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique », rapport du Conseil d'analyse économique, n° 9, La Documentation française, Paris, 1998.

MARCHAND (O.), « Les plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen », *Premières informations et premières synthèses*, n° 17.1, avril 2001.

MARTIN (P.), « Le traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi? », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 1, janvier-mars 2000.

MICHEAU (J.), POUJOULY (C.), POMMIER (P.), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi: programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières informations et premières synthèses*, n° 18.1, mai 2001.

POULPIQUET (de) (V.), « La flexibilité de l'emploi et la Communauté européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, octobre-décembre 1999.