

# La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail

Gilles Raveaud (\*)

*La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est une politique européenne originale au sens où elle ne dispose pas de moyens contraignant les États membres à suivre les « lignes directrices » qu'elle définit. Il n'existe pas de politique européenne de l'emploi à proprement parler, mais une stratégie commune, que l'auteur se propose de présenter et de critiquer à partir des indicateurs statistiques qu'elle mobilise. Le taux d'emploi est un indicateur central de la Stratégie. Mais la recherche d'un taux d'emploi élevé peut signifier deux orientations opposées, oscillant entre déréglementation du marché du travail et affirmation d'un droit à l'emploi. L'auteur évoque les évolutions que l'absence d'indicateurs de qualité des emplois et la priorité donnée à la diminution du taux de prélèvements obligatoires pourraient imprimer au modèle social européen.*

L'Union européenne (UE) ne dispose pas de pouvoirs légaux dans le domaine des politiques d'emploi. De ce fait, s'il existe, pour les douze pays de la zone euro, une politique monétaire commune, dirigée par la Banque centrale européenne, il n'existe pas de politique européenne de l'emploi. Afin de remédier partiellement à ce manque, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en 1997, de mettre en place une procédure, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE, ou Stratégie dorénavant). Plusieurs travaux ont proposé d'évaluer dans quelle mesure cette politique européenne influait sur les politiques nationales (BARBIER, 2004b ; DE LA PORTE, POCHET, 2002 ; ZEITLIN, POCHET, MAGNUSSON, 2005).

Une des spécificités de la SEE est que les lignes directrices qu'elle définit et les recommandations qu'elle émet en direction des États ne sont pas contraignantes. En effet, il est seulement demandé aux États de « tenir compte dans leurs politiques de l'emploi » des orientations de la Stratégie (article 128 du traité de l'Union européenne). Autrement dit, la SEE est avant tout « un discours politique, un langage politico-économique » (BARBIER, 2004b, p. 12). Ici, nous proposons une analyse complémentaire aux travaux mentionnés plus haut, en étudiant le contenu interne de la Stratégie.

Nous mobiliserons comme méthode principale la lecture des textes produits par la SEE (cf. encadré 1), à laquelle nous adjoindrons les informations que nous avons recueillies lors de l'enquête que nous avons menée en 2002 pour le compte de la DARES au moment de « l'évaluation d'impact » de la SEE initiée par la Commission (SALAIS, RAVEAUD, GRÉGOIRE, 2002). En termes d'objet, nous nous centrerons sur les indicateurs statistiques, c'est-à-dire « l'instrumentation » utilisée par la Stratégie (BRUNO *et alii.*, 2004).

Nous commencerons par le taux d'emploi. Synthétisant l'état du marché du travail, le taux d'emploi peut être qualifié d'« indicateur majeur » de la Stratégie européenne pour l'emploi (BARBIER, 2004b). En effet, lors du Conseil européen (1) de Lisbonne, en mars 2000, il a été décidé de porter le taux d'emploi au niveau de l'UE à 70 % en 2010, contre 64,7 % (dans l'UE à Quinze) actuellement (2).

Nous montrerons d'abord que le taux d'emploi est le produit d'un consensus entre États. Ce consensus a pu être obtenu parce que l'objectif de hausse du taux d'emploi était compatible avec les diverses traditions nationales, qu'elles soient social-démocrates, libérales ou corporatistes, pour reprendre les

(\*) IDHE, ENS Cachan et Institut d'études européennes, Université Paris VIII Saint-Denis. Adresse e-mail : gillesraveaud@gmail.com. Je remercie Alain Desrosières de m'avoir donné l'occasion d'écrire une première version de ce texte. Je remercie également vivement les rapporteurs qui m'ont permis de corriger des erreurs et de rectifier l'orientation de cet article.

(1) Conseil européen : réunion des chefs d'État et de gouvernement membres de l'UE, appelée « sommet européen » dans le langage courant.

(2) Cet objectif est complété par un objectif de 60 % pour le taux d'emploi des femmes (contre 56,8 % en 2004 dans l'UE à Quinze). De plus, lors du Conseil européen d'Helsinki, en 2001, il a été décidé de porter à 50 % (42,5 % en 2004 dans l'UE à Quinze) le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans.

termes d'ESPING-ANDERSEN (1990). Nous proposons ensuite d'interpréter le taux d'emploi comme étant une « norme d'équivalence européenne » (DESROSIÈRES, 2003) reposant sur les qualités intrinsèques de cet indicateur. Nous évaluerons également la robustesse de cet indicateur face aux critiques qui peuvent lui être adressées.

Comme nous le verrons, accroître le taux d'emploi peut impliquer des politiques très différentes. De façon à mieux cerner les politiques auxquelles la SEE donne la priorité, nous étudierons deux autres aspects de la Stratégie : la question de la « qualité de l'emploi », et celle du niveau souhaitable des prélèvements obligatoires.

La qualité de l'emploi, mentionnée dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, a été formellement intégrée dans les lignes directrices de la SEE en 2002. Pourtant, aujourd'hui, l'attention accordée à cette question a nettement diminué (FAYOLLE, 2004). Nous expliquons cet échec relatif par deux facteurs principaux : la réticence des États à voir la Stratégie se saisir de cette question, et les orientations de la Commission, qui privilégient la hausse quantitative de l'emploi, au détriment de son amélioration qualitative. Nous retrouverons ces mêmes orientations à propos des prélèvements obligatoires. On verra en effet que, alors que la fiscalité n'est pas de la compétence de l'Union européenne, la Stratégie pour l'emploi recommande une diminution des prélèvements sociaux, et ce même pour des pays obtenant des succès sur le plan de l'emploi.

## Le taux d'emploi, produit du processus communautaire

L'objectif premier de la Stratégie est, depuis le Conseil européen de mars 2000 à Lisbonne, la hausse de l'emploi. Cet objectif est évidemment compatible avec la diminution du chômage, objectif traditionnel des politiques de l'emploi. Il en diffère cependant au sens où il ne s'agit pas seulement de faire en sorte que toute la population active soit occupée, mais également que des personnes aujourd'hui inactives (jeunes, étudiants, femmes au foyer, préretraités, etc.) deviennent actives. Autrement dit, tandis que la réduction du taux de chômage impliquait des politiques en direction de la seule population active, la hausse du taux d'emploi fonde des politiques qui concernent l'ensemble de la population en âge de travailler. Cet objectif, qui semble avoir fait l'objet d'un consensus à l'échelle européenne, a des conséquences variables pour les différents États membres de l'UE.

### Accroître le taux d'emploi : un objectif consensuel ?

Plusieurs éléments semblent avoir contribué au choix du taux d'emploi comme objectif premier de

Encadré 1

### Les textes de la Stratégie européenne pour l'emploi

Les textes produits par la SEE sont nombreux. Les textes principaux correspondent à la procédure telle qu'elle est définie par le traité de l'Union européenne (titre VIII, article 129). Ces textes sont :

- les *lignes directrices* que doivent suivre les politiques nationales d'emploi ;
- les *plans nationaux d'action pour l'emploi* (PNAE) rédigés par les pays membres ;
- les *recommandations* adressées aux États membres ;
- le *rapport conjoint sur l'emploi* (devenu en 2006 *rapport annuel sur la croissance et l'emploi*).

Ces textes sont proposés par la Commission, et adoptés par le Conseil de l'UE (1) à la majorité qualifiée, qui peut les modifier. La comparaison entre les textes proposés par la Commission et ceux adoptés par le Conseil montre que ces modifications sont rares (2). À ces textes s'ajoute la *liste des indicateurs* adoptée par le Conseil pour évaluer les résultats obtenus par les États.

Un second ensemble de textes propose des orientations à la SEE. On trouve au sein de cette catégorie les récents rapports Κοκ (2003, 2004) et les communications de la Commission.

Enfin, la SEE s'appuie sur des analyses techniques, que l'on retrouve principalement dans les rapports annuels *L'Emploi en Europe*.

(1) Le Conseil de l'UE est la réunion des ministres concernés, ici ceux de l'Emploi et des Affaires sociales.

(2) Voir le site de la SE :

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/employ\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_fr.htm)

la Stratégie européenne pour l'emploi. L'élément décisif à sans doute été le refus des États de l'objectif de taux de chômage retenu par la Commission, qui, en 1997 visait une cible de 7 % à moyen terme (COMMISSION EUROPÉENNE, 1997a). Comme l'écrit Maria Rodrigues, l'une des actrices centrales de la SEE, « il n'a pas été possible [lors du Conseil européen de Lisbonne] de retenir une cible de taux de chômage, sur le modèle de ce qui avait été fait pour les taux d'inflation, de déficit budgétaire et de dette dans le cadre de l'Union économique et monétaire » (RODRIGUES, 2001, p. 4).

Mais ce refus des États n'explique pas tout. Car les travaux préparatoires de la Commission mentionnaient également un objectif de taux d'emploi (qui devait être porté à 65 % en cinq ans). Cet objectif était justifié par le retard en termes de taux d'emploi de l'UE vis-à-vis des États-Unis, déjà souligné par le *Livre blanc* rédigé par la Commission Delors (COMMISSION EUROPÉENNE, 1994). Mais il s'inscrivait également dans un objectif plusieurs fois répété depuis : préserver la « viabilité des systèmes

de protection sociale », en raison notamment du vieillissement attendu de la population européenne (COMMISSION EUROPÉENNE, 1997b).

Enfin, cette attention au taux d'emploi s'explique sans doute par le rôle qu'ont joué certains acteurs dans la mise en place de la Stratégie, comme le Suédois Allan Larsson, directeur de la direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne de 1995 à 2000 (BARBIER, 2004a). En effet, dans les pays scandinaves, « l'objectif des politiques économiques et sociales est explicitement de maximiser le niveau de l'emploi » (THÉVENON, 2004). Mais l'action des seuls pays scandinaves n'aurait pu suffire à imposer la norme du taux d'emploi au niveau communautaire. Suivant l'analyse de Jacques FREYSSINET (2004), nous ferons l'hypothèse que l'adoption du taux d'emploi comme point central de la SEE relève d'un accord entre des conceptions différentes du marché du travail et du rôle des politiques économiques.

### Trois types d'États sociaux européens face à un même objectif : accroître le taux d'emploi

Depuis le travail aujourd'hui classique de ESPING-ANDERSEN (1990), trois modèles d'États sociaux sont distingués en Europe : le modèle « social-démocrate », qui accorde des droits sociaux élevés à l'ensemble des citoyens, et représenté par les pays scandinaves ; le modèle « corporatiste-conservateur », dans lequel les droits sociaux sont attachés à la situation professionnelle et familiale de l'individu, représenté par l'Europe continentale ; le modèle « libéral » dans lequel prédominent les mécanismes de marché, et représenté par le Royaume-Uni.

Au regard de l'objectif de hausse du taux d'emploi, le modèle corporatiste-conservateur se distingue des deux autres par... son échec. En effet, tant les pays sociaux-démocrates (Danemark, Pays-Bas, Suède et Finlande) que le Royaume-Uni connaissent des taux d'emploi élevés. Si l'on excepte la Finlande, tous ces pays ont d'ores et déjà dépassé l'objectif de 70 % fixé pour 2010 par le Conseil européen, le Danemark venant en tête avec un taux supérieur à 75 % (cf. tableau 1). À l'inverse, les pays d'Europe continentale et méditerranéens connaissent des taux d'emplois inférieurs de plusieurs points à l'objectif européen (3).

(3) À strictement parler, l'objectif de la SEE est celui d'un taux d'emploi de 70 % à l'échelle européenne. Il s'agit donc d'une moyenne qui peut être atteinte même si tous les pays ne l'atteignent pas.

Tableau 1  
Taux d'emploi des pays de l'UE à 15 (15-64 ans)

Pays <sup>(1)</sup>	2000	2004
	(Conseil de Lisbonne)	(dernier chiffre en date)
1. Danemark	76,3	75,7
2. Pays-Bas	72,9	73,1
3. Suède	73,0	72,1
4. Royaume-Uni	71,2	71,6
Objectif de Lisbonne	<b>70</b>	<b>70</b>
5. Portugal	68,4	67,8*
6. Autriche	68,5	67,8
7. Finlande	67,2	67,6
8. Irlande	65,2	66,3
9. Allemagne	65,6	65,0
10. Luxembourg	62,7	63,1
11. France	62,1	61,6
12. Espagne	56,3	61,1
13. Belgique	60,5	60,3
14. Grèce	56,5	59,4
15. Italie	53,7	57,6
<b>UE à 15</b>	<b>63,4</b>	<b>64,7</b>

Source : Employment in Europe 2005.

<sup>(1)</sup> Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi en 2004.

\* Le Portugal est classé avant l'Autriche en raison d'un taux d'emploi équivalent temps plein plus élevé (66,3 % contre 61,6 %).

Comment comprendre que des pays si différents aient adopté un même objectif, celui de la hausse du taux d'emploi ? Pour répondre à cette question, considérons chaque groupe de pays.

Pour les pays scandinaves, un taux d'emploi élevé est nécessaire au financement des dépenses de protection sociale. De plus, sur un plan normatif, un taux d'emploi élevé est une « condition nécessaire pour donner un contenu concret au droit à l'emploi » (FREYSSINET, 2000, p. 33). De ce fait, tant les nécessités fonctionnelles du modèle « social-démocrate » que ses fondements normatifs conduisent ces pays à accorder une attention particulière au niveau de l'emploi (et non seulement à celui du chômage).

Pour le Royaume-Uni, un haut taux d'emploi doit être recherché parce qu'il est le moyen d'accroître les ressources des ménages et d'entraîner une croissance soutenue. De plus, un haut taux d'emploi est le signe d'une participation maximale de la population au marché du travail. En particulier, si le taux d'emploi est élevé, cela signifie que les « désincitations au travail » (taxes, allocations chômage) ont été limitées au maximum, et donc que le marché du travail fonctionne bien.

On comprend donc sans peine que les pays scandinaves et le Royaume-Uni aient soutenu l'orientation de la Commission européenne en faveur de la hausse du taux d'emploi. Mais comment comprendre que les autres pays européens aient accepté cet objectif ? Cela est d'autant plus étonnant que ces pays sont doublement concernés par cette nouvelle orientation. D'une part, on l'a vu, ces pays sont les plus éloignés de l'objectif ; adopter un objectif de

taux d'emploi fait donc d'eux les mauvais élèves de la classe européenne, ce que les gouvernements préfèrent généralement éviter. De plus, ces pays raisonnaient habituellement en termes de taux de chômage (4) et de taux d'activité, et non pas en terme de taux d'emploi (HOLCBLAT, 2002).

Pourquoi ont-ils accepté cette contrainte ? Plusieurs réponses sont possibles. La première est sans doute la montée des préoccupations au cours des années 1990 concernant le financement de la protection sociale, dans la perspective du vieillissement de la population (CONSEIL EUROPÉEN, 2000). À ce facteur structurel se sont ajoutées les difficultés de recrutement apparues en Europe à la fin des années 1990. Par ailleurs, sur un plan plus politique, plusieurs pays (dont la France) souhaitaient, en 1997, mettre en avant l'engagement de l'Union européenne en faveur de l'emploi (GOETSCHY, 1999). Pour cela, rien de plus efficace que de retenir un objectif chiffré. L'adoption d'une cible de taux de chômage était jugée trop conflictuelle, politiquement dangereuse ou encore non pertinente, retenir un objectif de taux d'emploi était une des rares solutions alternatives disponibles.

On le voit, le taux d'emploi est parvenu à rallier des soutiens venant d'orientations différentes – voire opposées – et a été adopté comme objectif central de la Stratégie. Il est de ce fait intéressant de s'attarder sur les propriétés intrinsèques de cet indicateur.

### **Le taux d'emploi : un indicateur indiscutable ?**

La signification d'un indicateur n'est pas immédiate. Elle dépend notamment de l'usage qui en est fait. Or cet usage est bien précis : « mettre en concurrence » les acteurs concernés en fonction de leur « degré de réussite aux épreuves proposées » (DESROSIÈRES, 2003, p. 54). Toutefois, cette épreuve – ici, la comparaison des taux d'emploi entre États membres – ne pourra être valide que si l'indicateur est incontestable. De ce point de vue, le taux d'emploi possède des qualités indéniables, surtout si on le compare à son concurrent direct, le taux de chômage. Mais le taux d'emploi n'en demeure pas moins, comme toute mesure statistique, une convention, c'est-à-dire une forme d'accord susceptible d'être critiquée.

---

(4) Il convient en effet de ne pas sous-estimer le changement de culture que représente le passage du taux de chômage au taux d'emploi pour les responsables de l'emploi. Ainsi, une responsable française que nous avons interrogée nous a parlé d'un « choc Larsson » : « Je me rappelle du choc qu'a été le voyage de Larsson à Paris, en mars 1998, quand il a discuté avec nous [au ministère de l'Emploi] de l'élaboration du PNAE. [...] Nous étions préparés à un échange formel, et au lieu de ça il est arrivé avec sa collection de transparents, il a attaqué sur les taux d'emploi globaux et sur ceux des plus de 55 ans. Cela a vraiment été un choc pour nous car on ne raisonnait pas du tout en taux d'emploi mais en taux de chômage, et c'était la première fois qu'on nous disait que les retraites posaient un problème macro-économique. » (voir SALAIS, RAVEAUD, GRÉGOIRE, 2002, p. 32).

### **Le taux d'emploi : une convention d'équivalence européenne réaliste**

La difficulté est alors de rendre indiscutable une épreuve élaborée à partir d'un indicateur nécessairement construit, c'est-à-dire arbitraire. Cette difficulté peut être résolue par la croyance selon laquelle l'indicateur retenu est « une statistique "réaliste" » (*id.*).

On voit les faiblesses du taux de chômage de ce point de vue. En effet, les États ont modifié depuis des décennies la frontière entre inactivité et chômage, en cherchant à réduire la taille de la population active par divers moyens (5) (FREYSSINET, 2004). Par contre, le taux d'emploi semble beaucoup moins aisément manipulable par les gouvernements. Il semble donc plus légitime lorsqu'il s'agit de procéder à des comparaisons internationales. Enfin, avoir un emploi, c'est percevoir un salaire et, la plupart du temps, verser des cotisations sociales. Au réalisme affiché par le taux d'emploi s'ajoute donc une réalité monétaire tangible. Au total, grâce à l'ensemble de ses propriétés, le taux d'emploi est parvenu à créer une *convention d'équivalence européenne*, c'est-à-dire une procédure sociale à la fois légitime et logique (DESROSIÈRES, 2003).

Le taux d'emploi prend place au sein du fonctionnement général de la SEE, appelé « méthode ouverte de coordination ». Selon cette méthode, il s'agit de mettre en place un processus d'apprentissage au niveau européen, centré sur l'échange de bonnes pratiques, afin de découvrir ensemble les solutions à apporter à des problèmes communs, comme le chômage (RODRIGUES, 2001 ; SABEL, 2001). Dans certains cas, comme la qualité de l'emploi, cette méthode a été mise en œuvre pour discuter des indicateurs à retenir (*cf.* ci-dessous). Mais il ne semble pas que cela ait été le cas pour le taux d'emploi.

Cette situation n'est pas forcément étonnante. En effet, la demande « d'extériorité par rapport aux débats sociaux » (DESROSIÈRES, 2003) au fondement de la légitimité de l'indicateur est particulièrement forte pour l'Union européenne, qui ne dispose pas d'une légitimité politique semblable à celle dont disposent les États. À l'inverse, l'emploi lui-même possède un réalisme qui a sans doute facilité l'accord au niveau européen sur son adoption comme mesure principale du succès des politiques de l'emploi. Mais comment compter les emplois ? De multiples difficultés se posent, susceptibles de fragiliser le consensus actuel en faveur de la hausse du taux d'emploi.

---

(5) Ce qui a contribué à « faire ressortir le caractère conventionnel » de la statistique du taux de chômage, et donc à la fragiliser (DESROSIÈRES, 2003, p. 60).

Tableau 2  
Taux d'emploi des pays de l'UE à 15 (2004)

Pays <sup>(1)</sup>	Taux d'emploi brut (A)	Rang	Taux d'emploi équivalent temps plein (B)	Rang	Écart (A - B)
Danemark	75,7	1	68,6	1	7,1
Portugal	67,8	5	66,3	2	1,5
Suède	72,1	3	66,2	3	5,9
Finlande	67,6	7	64,8	4	2,8
Royaume-Uni	71,6	4	61,6	5	10
Autriche	67,8	6	61,6	6	6,2
Irlande	66,3	8	61,0	7	5,3
Grèce	59,4	14	58,8	8	0,6
France	63,1	10	58,7	9	4,4
Espagne	61,1	12	58,3	10	2,8
Luxembourg	61,6	11	56,9	11	4,7
Allemagne	65,0	9	56,6	12	8,4
Pays-Bas	73,1	2	56,5	13	16,6
Belgique	60,3	13	55,8	14	4,5
Italie	57,6	15	54,3	15	3,3
<b>UE à 15</b>	<b>64,7</b>		<b>58,5</b>		<b>6,2</b>

Source : *Employment in Europe 2005*.

<sup>(1)</sup> Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi équivalent temps plein.

### Les ambiguïtés de la définition du taux d'emploi

Le taux d'emploi n'est pas une mesure évidente, spontanée, de la situation du marché du travail. Une première difficulté pour définir le taux d'emploi concerne la tranche d'âge retenue par l'UE (15-64 ans). En effet, mesurer le taux d'emploi à partir de 15 ans a pour effet de ne pas « prendre en compte l'allongement observé de la durée de formation initiale » (MARCHAND, 2001) et, en France, de contredire l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans. À l'autre extrémité, prendre comme référence l'âge de 64 ans conduit à qualifier de « départs précoces » les départs à la retraite à 60 ans (6) (DAVOINE, 2004).

La même chose peut être dite à propos de la question du temps de travail. Il est en effet possible de calculer un taux d'emploi « équivalent temps plein » pour avoir une idée plus juste de la quantité de travail effectivement utilisée dans chaque pays (7). Or si la Commission donne, dans ses rapports annuels, l'indicateur de taux d'emploi à la fois brut et mesuré en « équivalent temps plein », c'est le premier qu'elle utilise pour évaluer les performances nationales.

Le choix de recourir au taux d'emploi brut ou équivalent temps plein est nécessairement indéterminé. D'un côté, le fait de raisonner sur les taux d'em-

ploi bruts permet aux États de mener des politiques en faveur du travail à temps partiel. Ces politiques auront pour effet de maximiser le taux d'emploi de ces pays, dans une logique de « partage du travail » (FITOUSSI, PASSET, 2000). D'un autre côté, on peut considérer que l'essentiel est que les personnes aient un emploi, même à temps partiel ; il conviendra alors de se référer au taux d'emploi brut.

Le choix entre ces deux mesures est rendu d'autant plus délicat par le fait que, en termes d'éta-lonnage (*benchmarking*), on constate des écarts parfois importants entre les deux mesures. Ainsi les Pays-Bas rétrogradent de la deuxième place qu'ils occupaient dans le classement en termes de taux d'emploi brut (tableau 1) à la 13<sup>e</sup> place (tableau 2). Mais il ne nous semble pas exister d'argument décisif en faveur de l'une ou l'autre mesure.

Au total, le taux d'emploi peut être critiqué, comme tout indicateur. Mais il nous semble être malgré tout une convention d'équivalence européenne robuste, pour les raisons suivantes : elle complète une convention partiellement défailante, le taux de chômage ; elle repose sur l'accord des institutions communautaires ; elle est justifiée par un bien commun largement partagé, la pérennité des systèmes de protection sociale et l'équilibre des comptes publics ; elle correspond aux pratiques des États membres, existantes (Royaume-Uni, Scandinavie) ou souhaitées (pays continentaux et méditerranéens). Certes, la définition du taux d'emploi peut donner lieu à débat. Mais elle n'a pas, à notre connaissance, nourri de réelles controverses.

Toutefois, l'objectif de taux d'emploi n'est pas le seul poursuivi par la SEE. Depuis 2000, la Stratégie

(6) Spécifiquement, la SEE vise « un accroissement de cinq ans, au niveau de l'UE, de l'âge effectif de sortie du marché du travail d'ici 2010 (il atteignait 59,9 ans en 2001) » (CONSEIL EUROPÉEN, 2002).

(7) Au détail important près, que les durées légales du travail divergent d'un pays à l'autre.

européenne pour l'emploi vise, outre la diminution du chômage, le développement de la « qualité des emplois » et la « cohésion sociale » (CONSEIL EUROPÉEN, 2000). Mais, en ce qui concerne la qualité des emplois, les États et la Commission ne sont pas parvenus à s'accorder sur les objectifs à atteindre.

## **La qualité de l'emploi au péril de la Stratégie européenne pour l'emploi**

En 2002, les lignes directrices de la SEE ont connu une inflexion importante, avec l'inscription d'un « objectif horizontal » demandant aux États que leurs politiques « contribuent à rehausser la qualité de l'emploi » (Conseil de l'UE, 2002). Cette nouvelle orientation de la Stratégie avait à l'époque suscité un certain enthousiasme. Mais une lecture précise des textes montre que, dès l'origine, l'intérêt porté à la qualité de l'emploi par la SEE était instrumental, plutôt qu'intrinsèque. Par ailleurs, le refus des États membres de se voir mal classés sur cette nouvelle dimension a conduit à retenir une définition alambiquée de la qualité intrinsèque des emplois. Aujourd'hui, loin de critiquer les formes d'emploi atypiques (emplois à temps partiel et à durée déterminée), la Commission européenne recommande leur développement.

### **Améliorer la qualité des emplois : un objectif instrumental**

Selon le conseil de l'UE, l'amélioration de la qualité de l'emploi, si elle est à rechercher pour elle-même, est aussi un moyen pour atteindre d'autres fins, notamment « augmenter les taux d'emploi, promouvoir la cohésion sociale et le progrès social, améliorer la compétitivité, la productivité et le fonctionnement du marché du travail ».

Ces objectifs sont avant tout des objectifs d'efficacité économique accrue. En particulier, une attention relativement faible est portée aux conditions de travail. La seule référence se rapprochant de cette notion est celle, plus restrictive, de « santé et sécurité au travail ». Ainsi, la Commission n'insiste pas sur les résultats des enquêtes européennes menées par la fondation de Dublin, qui pourtant « ne montrent aucune amélioration significative des facteurs de risque ou des conditions générales sur le lieu de travail pendant une période de dix ans » (MERLLIÉ, PAOLI, 2001, p. 1) et mettent en évidence une « intensification » des conditions de travail en Europe entre 1990 et 2000 (GREEN, MCINTOSH, 2001). Cette intensification prend place au sein de ce que Philippe Askenazy a proposé de baptiser de « nouveau productivisme » (ASKENAZY, 2004), c'est-à-dire une organisation du travail additionnant les exigences de rendement du mode de production industriel et les contraintes de réactivité propres au mode de production marchand (CARTRON, GOLLAC, 2003),

On voit donc que l'évolution des conditions de travail en Europe mérite d'être interrogée. Toutefois, cette question n'est pas traitée en tant que telle au sein de la Stratégie. Certes, elle n'est pas totalement absente : ainsi, un indicateur de « tendance des accidents de travail » a été retenu (8) (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006a). Mais, au sein de la longue liste d'indicateurs de qualité de l'emploi retenus par la SEE, on ne trouvera pas de mention explicite des conditions de travail (9). Cette difficulté de la Stratégie à traiter du travail lui-même – et non seulement du marché du travail – a été mise en lumière par la manière dont la SEE considère les différentes formes de contrats de travail.

### **L'impossible accord sur la mesure de la qualité intrinsèque des emplois**

Le débat sur la qualité de l'emploi a été structuré par une communication de la Commission parue en juin 2001 (Commission européenne, 2001). Dans ce texte, la Commission indiquait se heurter à une difficulté de taille : il « n'existe pas de définition normalisée ou convenue de la qualité de l'emploi dans le monde universitaire et parmi les experts. » (id., p. 8). En effet. Mais est-il si difficile de définir la qualité de l'emploi ? La Commission a demandé, à travers un sondage, aux Européens, de classer cinq types d'emplois. Certes, la valeur d'un sondage n'est qu'illustrative. Mais les résultats sont malgré tout intéressants. 60 % des 15 031 personnes interrogées ont classé en première position le contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein. Viennent ensuite le CDI à temps partiel, le travail comme indépendant, le CDD, puis le travail en intérim (Eurobaromètre, 2002).

Cette hiérarchie semble assez intuitive. Mais la retenir comme mesure de la qualité intrinsèque des emplois n'a pas été possible au sein de l'arène communautaire. Cet échec s'explique avant tout par l'attitude des États, qui ont refusé de courir le risque de se voir mal classés. Incapables de parvenir à un accord au sein du Conseil de l'UE, les ministres de l'Emploi se sont tournés vers le Comité de l'emploi, qui regroupe les hauts fonctionnaires nationaux en charge de l'emploi. Ne pouvant à son tour parvenir à une décision consensuelle, le Comité de l'emploi s'est adressé au groupe « indicateurs », composé

(8) Cet indicateur mesure l'évolution du nombre d'accidents de travail pour 100 000 personnes employées. D'une valeur de 100 en 1999 dans l'UE à Quinze, l'indice a régulièrement diminué pour atteindre 86 en 2002.

(9) De la même façon, concernant les politiques d'activation, la SEE ne donne pas d'indicateur permettant « d'évaluer en quoi l'employabilité des bénéficiaires s'est réellement améliorée » (SALAI, 2004, p. 316). Selon Robert Salais, procéder à une telle évaluation ferait entrer la SEE dans « une zone à hauts risques » (id.).

Tableau 3  
**Qualité intrinsèque de l'emploi – Indicateur clé recommandé : mouvements entre non-emploi et emploi et, dans le cadre de l'emploi, par niveau de rémunération (1999-2000) en % (\*)**

Transition	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IRL	IT	PB	PT	GB	UE 15
Du 1 <sup>er</sup> décile vers :														
le 2 <sup>e</sup> décile et au-delà	23	17	21	32	27	24	27	23	35	19	27	32	24	24
le non-emploi	13	24	24	21	39	31	19	16	26	21	20	21	20	23
Du 2 <sup>e</sup> décile vers :														
le 3 <sup>e</sup> décile et au-delà	29	33	24	35	34	33	34	31	35	35	32	31	25	30
le non-emploi	6	5	9	17	15	20	12	13	24	11	10	4	11	11
Du 3 <sup>e</sup> décile vers :														
le 4 <sup>e</sup> décile et au-delà	19	24	23	31	50	28	39	32	43	37	31	30	27	32
le non-emploi	8	8	9	10	14	6	6	6	12	8	5	3	7	8

Source : Commission, 2003, pp. 27 et 32. Les données proviennent de l'enquête Panel Européen des Ménages, qui couvre les personnes âgées de 16 ans et plus, sans limite d'âge supérieure.

\* Note de lecture : les personnes interrogées sont soit en emploi, soit en non-emploi. Les personnes en emploi sont classées en fonction de leur niveau de revenu : les 10 % de travailleurs aux salaires les plus faibles définissent le premier décile, etc. Au sein de l'UE à Quinze, 24 % des personnes qui faisaient partie du premier décile en 1999 ont vu leur revenu atteindre au moins le deuxième décile en 2000 ; par contre, 23 % des membres du premier décile en 1999 (tous des travailleurs, par définition) étaient en non-emploi l'année suivante.

de statisticiens, qui lui est rattaché (10). Afin de surmonter les oppositions, le groupe « indicateurs » a proposé de raisonner en dynamique. Des tables de transition entre situations sur le marché du travail ont ainsi été mises au point, conduisant à l'indicateur du tableau 3.

Comme le lecteur peut le constater, ce tableau n'a pas de signification immédiate. Tout d'abord, il est difficile d'interpréter les transitions vers le « non-emploi », puisque la situation de non-emploi regroupe les situations de chômage, d'inactivité et de travailleur découragé (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006a, p. 52). Ensuite, il manque les transitions descendantes, vers les déciles inférieurs. Enfin, comment comparer la situation de deux pays en termes de qualité de leurs emplois respectifs ? Le lecteur conviendra que cela ne peut être fait à partir de ce tableau, pourtant censé représenter l'indicateur « clé » de la qualité intrinsèque de l'emploi.

Toutefois, même s'il n'a pas été retenu comme mesure de la qualité intrinsèque des emplois, l'indicateur de répartition des emplois selon le contrat de travail n'est pas absent de la SEE. Il figure au sein de la liste d'indicateurs retenus par la Stratégie pour mesurer la qualité des emplois (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006a). Mais le sens qu'il convient de donner à cet indicateur n'est pas immédiat.

### **Les formes d'emploi atypiques : à restreindre, ou à développer ?**

Dans sa dernière communication en date sur la qualité des emplois, la Commission est revenue sur le traitement à accorder aux emplois atypiques et, plus particulièrement, aux emplois temporaires et aux emplois à temps partiel (COMMISSION EUROPÉENNE, 2003). Dans ce texte, la Commission mentionne les

risques associés à ces contrats de travail. Pourtant, elle finit par recommander leur développement.

Concernant les emplois à durée déterminée, la Commission note que pour certaines personnes, le risque de chômage associé à ces emplois est disproportionné. Toutefois, la Commission estime que « néanmoins, les emplois de qualité médiocre peuvent, dans certains cas, servir de tremplin vers un emploi stable » (COMMISSION EUROPÉENNE, 2003). De ce fait, elle appelle en conclusion les États membres à « améliorer la contribution des contrats à durée déterminée au fonctionnement du marché du travail », au moyen de « [l'élimination des] éléments du cadre contractuel susceptibles de favoriser l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses [...] » (*id.*).

Même si les termes sont prudents, on peut s'étonner de trouver de tels éléments au sein d'une communication dédiée à « l'amélioration de la qualité de l'emploi ». En effet, les données montrent les limites des emplois temporaires comme tremplins vers des emplois plus stables. Ainsi, au bout de trois ans (entre 1995 et 1998), moins de la moitié des travailleurs en contrat temporaire ont obtenu un emploi permanent (11) (DIRECTION GÉNÉRALE EMPLOI ET AFFAIRES SOCIALES, 2002, p. 88). De plus, des risques élevés de chômage et de sortie de la population active sont associés à ces contrats. De ce fait, les auteurs du rapport *L'Emploi en Europe 2002* préconisent une diminution des emplois temporaires comme moyen d'accroître le taux d'emploi à long terme (12). Le texte de la Commission de 2003 reprend ces analyses. Mais il n'en tire pas les mêmes conclusions.

(10) Selon le représentant français au sein de ce groupe, cela constitue une situation inédite, car « les mandants sont des techniciens, des gens qui sont extrêmement bas dans la hiérarchie, et qui ont de faibles marges de manœuvre pour négocier » (entretien in SALAIS, RAVEAUD, GRÉGOIRE, 2002, p. 36-37).

(11) 29,6 % sont en emploi temporaire, 14,2 % sont au chômage et 10,8 % sont inactifs.

(12) « Pour rendre durables les améliorations d'emploi, ceux qui occupent actuellement des emplois de qualité faible doivent néanmoins s'établir mieux sur le marché du travail, notamment en accédant à des emplois stables et offrant des perspectives de carrière. » (DG EMPLOI ET AFFAIRES SOCIALES, 2002, p. 101.)

La même logique est à l'œuvre à propos des emplois à temps partiel. Là aussi, la Commission indique les limites de ces contrats, qui réduisent « de manière significative » la probabilité d'accéder à un emploi à temps plein et accroissent les risques de chômage et d'inactivité, notamment pour les femmes non qualifiées (COMMISSION EUROPÉENNE, 2003, p. 9). Toutefois, en conclusion, la Commission estime que les États membres « pourraient favoriser le développement [de l'emploi à temps partiel] partout où il est peu développé en particulier en modifiant la législation en vigueur [...] » (*id.*, p. 17).

Certes, on ne contestera pas le fait qu'accroître les emplois à temps partiel permet d'élever le taux d'emploi, ainsi que le montre de façon spectaculaire le cas des Pays-Bas (tableau 2). Mais quelle est la qualité de ces emplois ? Dans quelle mesure sont-ils choisis ? Permettent-ils un développement de carrière favorable ? C'est sur ces points qu'on attendait d'une communication de la Commission sur la qualité de l'emploi qu'elle donne des directions précises.

Aujourd'hui, la qualité de l'emploi reçoit beaucoup moins d'attention qu'en 2002. Ainsi, l'objectif de « qualité des emplois » n'est désormais plus mentionné que dans les arguments généraux de la Stratégie. Il ne figure pas dans le contenu détaillé des lignes directrices (CONSEIL DE L'UE, 2005). Cela est en partie lié aux difficultés économiques connues par les pays européens (FAYOLLE, 2004). Mais, on le voit, cela tient également aux modes de raisonnements développés par la SEE. À l'inverse, la Stratégie affiche clairement d'autres priorités, comme la lutte contre les désincitations au travail.

## La Stratégie européenne pour l'emploi et le modèle social européen

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) poursuit des objectifs d'efficacité, mais aussi de justice. Ainsi mène-t-elle plusieurs orientations en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. Même si les résultats de ces orientations sont pour le moment limités, celles-ci vont dans le sens d'un approfondissement du modèle social européen. À l'inverse, d'autres orientations de la SEE vont à l'encontre de ce modèle, comme les critiques adressées par la Stratégie à certains pays en raison du niveau, jugé excessif, de leurs prélèvements obligatoires. Cette insistance sur les effets – supposés – négatifs des taxes sur l'emploi s'explique par le cadre intellectuel de la SEE, qui fait des obstacles à l'offre de travail l'explication essentielle de la persistance du chômage en Europe.

## La SEE et l'égalité hommes-femmes : des avancées limitées

La lutte contre les discriminations entre hommes et femmes est une constante de la construction européenne depuis le traité de Rome en 1957. Dans le cadre de la Stratégie, la poursuite de l'égalité entre hommes et femmes prend deux orientations principales. La première consiste à lutter contre les inégalités de traitements entre hommes et femmes dans toutes leurs dimensions : écarts de salaire, accès aux différentes professions, possibilités de gardes d'enfants, accès aux mécanismes d'aides aux chômeurs. Au sein de ces orientations, seule celle concernant la garde d'enfants est assortie d'un objectif chiffré (13).

La seconde orientation de la Stratégie en faveur de l'égalité entre hommes et femmes est plus originale et, en un sens, plus ambitieuse : elle vise à faire en sorte que la dimension du genre soit présente dans tous les éléments de la Stratégie. Autrement dit, la question de l'égalité hommes-femmes ne doit pas faire l'objet d'une politique séparée (14). Cette orientation, baptisée *mainstreaming* – ce que l'on pourrait traduire par « intégration » – a pour but de faire en sorte que l'impact des différentes politiques sur les femmes soit pris en compte dès le stade de leur élaboration. Elle a notamment pour conséquence de demander aux États membres de produire des statistiques par genre dans tous les domaines des politiques de l'emploi, statistiques non disponibles dans leur totalité actuellement (RUBERY *et alii*, 2004).

L'engagement de la Stratégie en faveur de l'accès des femmes à l'emploi est sans doute son point le plus fort dans le sens d'une société plus juste. Mais il reste beaucoup à faire. Selon le groupe de travail sur le genre et l'égalité des chances, « peu de pays à l'exception de la Suède ont mis en place une approche intégrée de la question du genre dans leurs politiques » (RUBERY *et alii*, 2004, p. 222). De même, GONAS (2004) remarque « qu'il ne semble pas y avoir de tendance claire en faveur de l'égalité des chances » entre hommes et femmes au sein des pays membres (p. 148). De plus, ces évaluations montrent que l'engagement de la Stratégie en faveur de l'égalité entre hommes et femmes est ambigu. Ainsi Jill RUBERY (2002) critique-t-elle l'appréciation positive par la Commission des États où les emplois à temps partiel sont en augmentation, comme les Pays-Bas. De même, Rubery et ses coauteurs rappellent que

(13) D'ici 2010, chaque pays doit disposer de services de garde d'enfants accueillant au moins 90 % des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de scolarité obligatoire et 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans.

(14) C'était le cas de 1997 à 2002, lorsque la SEE était organisée autour de quatre « piliers ». L'égalité hommes-femmes figurait alors au sein du pilier 4. Renforcer les politiques d'égalité entre les hommes et les femmes. (Les trois autres piliers étaient les suivants : 1. Améliorer la capacité d'insertion professionnelle ; 2. Développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois ; 3. Encourager l'adaptabilité des entreprises et de leurs salariés.)

si la « flexibilité » recherchée par la Stratégie est positive lorsqu'elle facilite le retour au travail des femmes, elle est négative lorsqu'elle favorise le développement d'emplois précaires et à bas salaires (RUBERY *et alii*, 2004).

Enfin, sur un plan procédural, on peut s'inquiéter de la disparition du pilier « égalité entre hommes et femmes » des orientations de la SEE depuis 2002 (RUBERY *et alii*, 2003). Plus encore, les nouvelles orientations de la SEE depuis 2005 renforcent l'accent mis sur la dimension économique, au détriment des aspects sociaux. Cela rejoint la critique menée par la Stratégie de certains éléments de base du modèle social européen, comme le niveau élevé de prélèvements obligatoires.

### **La mauvaise qualité du modèle suédois... ou de la SEE ?**

Bien qu'atteignant un taux d'emploi supérieur aux objectifs européens (73,6 % en 2003) et connaissant un faible taux de chômage (5 %), la Suède s'est vue reprocher en 2003 le « niveau élevé » de sa « charge fiscale » qui est « la plus élevée de l'Union européenne » (CONSEIL DE L'UE, 2003). Ainsi, bien que ce pays soit, au sein de l'UE, parmi ceux où l'on travaille le plus, il lui a été demandé « d'accroître les incitations au travail » (15).

Cette situation peut sembler absurde. Pourquoi demander au pays qui « dépasse tous les objectifs européens » de « renforcer les incitations au travail » (*id.*) ? Mais elle s'explique si l'on considère la structure des incitations existant en Suède : dans ce pays, le taux de prélèvements obligatoires est élevé (51,6 % du PIB en 2003, contre une moyenne pour l'UE à Quinze de 41,5 %) et l'écart entre les revenus d'activité et les revenus de substitution est relativement faible. De ce fait, sous certaines hypothèses, on peut considérer qu'une telle structure est désincitatrice à l'emploi.

Toutefois, le haut niveau d'emploi suédois semble apporter une réfutation de cette hypothèse. Il est alors difficile de comprendre l'analyse de la Commission autrement que comme un signe d'une représentation selon laquelle un haut niveau de taxation serait par principe néfaste à l'emploi. Une telle argumentation est aisée à critiquer. D'une part, si l'on met en relation le niveau de prélèvements obligatoires et celui du chômage pour les quinze pays de l'UE, on obtient une indépendance statistique presque parfaite (RAVEAUD, 2004). D'autre part, on sait que la mesure du taux de prélèvements obligatoires est délicate, notamment dans une pers-

pective de comparaison internationale (16) (ADEMA, 2001). De plus, le taux moyen de prélèvements obligatoires n'est pas une mesure des incitations à laquelle chaque individu fait face. Enfin, il reflète des choix collectifs dans lesquels, selon les Suédois, l'UE n'a pas à s'immiscer (JUNESTAV, 2002).

On le voit, dans le fonctionnement de la SEE, le décalage entre la question de la qualité des emplois et celle du système de taxation est saisissant. Ainsi, une question complexe, celle du niveau souhaitable de prélèvements sociaux, est réglée *a priori* par la Commission, validée par le Conseil des ministres de l'Emploi de l'UE, et utilisée pour critiquer les choix d'un pays, alors même que la taxation demeure une compétence nationale. Cette orientation prend sens lorsque l'on replace la Stratégie pour l'Emploi dans le cadre plus général des orientations de l'UE, c'est-à-dire les Grandes orientations de politiques économiques (GOPE).

### **SEE et GOPE : une politique orientée vers la stimulation de l'offre de travail**

En 2005, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) était à mi-parcours de la distance qui séparait le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 de l'échéance 2010. Et les résultats n'étaient pas à la hauteur des espérances. Le taux d'emploi de l'Union européenne, s'il était orienté à la hausse (64,7 % en 2004 dans l'UE à Quinze contre 63,4 % en 2000), n'augmentait pas assez vite pour qu'on puisse espérer qu'il atteigne 70 % en 2010. Le Conseil européen, réuni en mars 2005, a alors demandé à la Commission européenne d'organiser une « relance » de la SEE (CONSEIL EUROPÉEN, 2005).

Ce nouveau départ va se traduire par deux éléments essentiels. Sur le fond, la stratégie de Lisbonne est « recentrée » sur la croissance et l'emploi (COMMISSION EUROPÉENNE, 2001). Les objectifs sociaux et environnementaux mis en avant à Lisbonne sont donc désormais placés au second plan (17). Sur la forme, les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi sont combinées avec les Grandes Orientations de politiques économiques (GOPE) au sein de nouvelles « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » (COMMISSION EUROPÉENNE, 2005). Ce changement procédural est d'importance : pour la première fois, l'ensemble des politiques économiques et d'emploi recommandées par l'UE sont regroupées au sein d'un même document.

Dans leur version actuelle, les lignes se déclinent en trois sections : politiques macro-économiques,

(15) De même, les recommandations pour 2005 demandent à la Suède « d'éliminer les derniers pièges à chômage et à pauvreté » (CONSEIL DE L'UE, 2004). En 2006, le rapport annuel demande à la Suède de veiller à « l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, notamment en introduisant des mesures d'incitation dans les systèmes sociofiscaux » (COMMISSION, 2006b).

(16) La Commission est ainsi revenue sur ses premières analyses qui attribuaient la montée du chômage en Europe au taux élevé de prélèvements obligatoires des pays européens (COMMISSION EUROPÉENNE, 1993, 2001).

(17) Ce qui n'a pas échappé à l'organisation *Social Platform*, qui regroupe des ONG européennes ([socialplatform.org](http://socialplatform.org)). C'est aussi ce qui nourrit les inquiétudes de RUBERY *et alii* (2003).

Encadré 2

**Les lignes directrices pour l'emploi en 2005**

- LD 17 : appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale
- LD 18 : favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
- LD 19 : assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives
- LD 20 : améliorer la réponse aux besoins du marché du travail
- LD 21 : favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux
- LD 22 : assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi
- LD 23 : accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain
- LD 24 : adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences

réformes micro-économiques et lignes directrices pour l'emploi. Les politiques macro-économiques concernent principalement la lutte contre les déficits et la dette, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (lignes 1 à 6). Les politiques micro-économiques se préoccupent de sujets tels que l'achèvement du marché intérieur ; le développement de la concurrence ; la mise en place de politiques européennes (infrastructures, industrie et environnement) (lignes 7 à 15). Les lignes pour l'emploi traitent des différents aspects du marché du travail : développer l'emploi tout au long de la vie ; accroître la capacité d'insertion des marchés du travail ; concilier flexibilité et sécurité ; maîtriser les coûts salariaux ; investir dans l'éducation et la formation (lignes 16 à 23) (*cf.* encadré 2).

Au sein de ce large ensemble, trois lignes sont communes aux lignes macro-économiques et aux lignes pour l'emploi (18). Elles définissent trois priorités. Tout d'abord, réformer les systèmes de retraite et de santé « pour les rendre financièrement viables » (ligne 2), afin notamment de « soutenir l'activité professionnelle » tout au long de la vie (ligne 18). Ensuite améliorer « la flexibilité, la mobilité et la capacité d'ajustement à la mondia-

lisation » (ligne 4) au moyen, notamment, d'une adaptation de la législation relative à l'emploi, une meilleure anticipation des changements et la promotion de formes innovantes d'organisation du travail (ligne 21). Enfin, faire en sorte que l'évolution des coûts du travail « reste compatible avec la stabilité des prix et l'évolution de la productivité à moyen terme » (ligne 5). À cet objectif de modération salariale, pour lequel les partenaires sociaux sont invités à mettre en place un cadre « adéquat », s'ajoutent la lutte contre les écarts de rémunération entre hommes et femmes et la réduction de la « pression fiscale » sur les personnes faiblement rémunérées (ligne 22).

Ici comme toujours au sein de la Stratégie européenne pour l'emploi, les formulations sont suffisamment prudentes pour rester compatibles avec une certaine diversité de politiques nationales. Cependant, il nous semble possible de caractériser le modèle économique ici dessiné comme étant un modèle orienté vers la modération salariale, la limitation – voire la diminution – des cotisations sociales, l'accroissement des incitations financières au travail, et la promotion de la flexibilité du travail.

\*  
\* \*

L'objectif central de la Stratégie européenne pour l'emploi est la hausse du taux d'emploi. En soi, cette orientation est délicate à interpréter. En effet, la recherche d'un taux d'emploi élevé peut signifier deux orientations précises et opposées : soit une volonté de déréglementation du marché du travail, soit l'affirmation d'un droit à l'emploi. On conviendra que, concernant le devenir du modèle social européen, on est en présence ici d'un choix crucial.

De ce point de vue, la SEE dessine une voie que nous avons proposé de caractériser comme étant, de façon idéale-typique, à la fois marchande et coercitive (RAVEAUD, 2004). La Stratégie européenne pour l'emploi est une politique marchande, puisqu'elle insiste sur le rôle des incitations monétaires, argumente en faveur de la diminution des prélèvements sociaux et souhaite un droit du travail plus souple. Mais la SEE est également une politique coercitive, puisqu'elle demande une adaptation permanente des individus aux demandes du marché du travail (KOK, 2003, 2004).

Certes, cette politique n'est pas intégralement mise en œuvre par les États membres – ce que la Commission européenne regrette (COMMISSION EUROPÉENNE, 2006b). Il est donc possible de relativiser la pertinence de l'étude des textes produits par la SEE (BARBIER, 2004b). Il nous semble pourtant important de faire connaître cette pensée, au cœur des débats en cours sur le devenir de l'Union européenne.

(18) Lignes 2-18, 4-21 et 5-22.

## Bibliographie

- ADEMA W. (2001), « Net social expenditure », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, N° 52, août, OCDE.
- ASKENAZY P. (2004), *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Seuil, coll. « La République des idées ».
- BARBIER J.-C. (2004a), *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, rapport de recherche CEE, n° 16, octobre.
- BARBIER J.-C. (2004b), « Une "européanisation" des politiques de l'emploi ? », *Travail et emploi*, n° 100, octobre, pp. 11-26.
- BRUNO I., JACQUOT S., MANDIN C. (2004), « L'"européanisation" saisie par son instrumentation », journée d'étude *Européanisation des politiques publiques et intégration européenne*, École doctorale de l'IEP de Paris, 13 février.
- CARTRON D., GOLLAC M. (2003), « Intensité et conditions de travail », *Quatre pages du CEE*, n° 58, juillet.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1994), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997a), *Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998*, COM (97) 947, 1<sup>er</sup> octobre.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997b), *Moderniser et améliorer la protection sociale*, COM (97) 102 final, 12 mars.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité*, COM (2001) 313 final, 20 juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003), *Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis*, COM (2003) 728 final, 26 novembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005), *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)*, COM (2005) 141 final, 12 avril.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2006a), *Indicators for monitoring the Employment Guidelines – 2005 compendium*, 9 janvier 2006.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2006b), *Rapport annuel sur la croissance et l'emploi*, 25 janvier 2006.
- CONSEIL DE L'UE (2002), *Décision sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002*, 2002/177/CE.
- CONSEIL DE L'UE (2003), *Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, 2003/579/CE.
- CONSEIL DE L'UE (2004), *Recommandation du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, 2004/741/CE.
- CONSEIL DE L'UE (2005), *Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, 2005/600/CE.
- CONSEIL EUROPÉEN (2000), *Conclusions de la présidence*, Lisbonne, 24 mars.
- CONSEIL EUROPÉEN (2002), *Conclusions de la présidence*, Barcelone, 16 mars.
- CONSEIL EUROPÉEN (2005), *Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 23 mars.
- DAVOINE L. (2004), « Employment rate of the "seniors" and employment quality through the life cycle : a comparative approach », atelier de travail du réseau TLM.NET, 4 juin, Alcalá, Espagne.
- DE LA PORTE C., POCHE P. (eds.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE – Peter Lang.
- DESROSIÈRES A. (2003), « Les qualités des quantités : comment gérer la tension entre réalisme et conventionalisme ? », *Courrier des statistiques*, n° 105-106, juin, pp. 51-63.
- DIRECTION GÉNÉRALE EMPLOI ET AFFAIRES SOCIALES (2002), *L'emploi en Europe 2002*, juillet.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), [1999], *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, coll. « Le lien social ».
- EUROBAROMÈTRE (2002), « L'emploi flexible », *Flash Eurobaromètre*, n° 120, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl120.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl120.pdf).
- FAYOLLE J. (2004), « Politiques économiques et politiques d'emploi : Reports, reports, reports », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 89, juillet, pp. 34-45.
- FITOUSSI J.-P., PASSET O. (2000), *Réductions du chômage : les succès en Europe*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 23, La Documentation française.
- FREYSSINET J. (2000), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'IREs*, n° 34, pp. 27-58.
- FREYSSINET J. (2004), « Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens », *Travail, genre et sociétés*, n° 11, pp. 109-121.
- GOETSCHY J. (1999), « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, pp. 117-137.
- GONÄS L. (2004), « Gender Segregation and the European Employment Strategy: Levels and Divisions », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, pp. 139-159.
- GREEN F., MCINTOSH S. (2001), « The Intensification of Work in Europe », *Labour Economics*, vol. 8, n° 2, pp. 291-308.
- HOLCBLAT N. (2002), *Stratégie européenne et politique française de l'emploi*, Cahier travail et emploi, La Documentation française.

- JUNESTAV M. (2002), « Labour Cost Reduction, Taxes and Employment: The Swedish Case », in DE LA PORTE C., POCHE P. (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE – Peter Lang, pp. 137-176.
- KOK W. (dir.) (2003), *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi, novembre.
- KOK W. (dir.) (2004), *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau, novembre.
- MARCHAND O. (2001), « Les plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen », *Premières Informations et Premières Synthèses*, avril, n° 17.1.
- MERLLIÉ D., PAOLI P. (2001), *Dix ans de conditions de travail dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.
- RAVEAUD G. (2004), *Économie politique de la Stratégie européenne pour l'emploi*, Thèse de l'université Paris X – Nanterre.
- RODRIGUES M.-J. (2001), « The Open Method of Coordination as a New Governance Tool », 12 p., mimeo.
- RUBERY J. (2002), « Gender Mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy », *Industrial Relations Journal*, vol. 33, n° 5, pp. 500-522.
- RUBERY J., GRIMSHAW D., FAGAN C., FIGUEIREDO H., SMITH M. (2003), « Gender equality still on the European agenda – but for how long ? », *Industrial Relations Journal*, vol. 34, pp. 477-497.
- RUBERY J., GRIMSHAW D., SMITH M., FIGUEIREDO H. (2004), *Gender Mainstreaming and the European Employment Strategy*, Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment, novembre.
- SABEL C. F. (2001), « A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism », in OECD, *Governance in the 21st Century*, pp. 121-148.
- SALAI R. (2004), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in ZIMMERMANN B. (ed.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la MSH, pp. 287-331.
- SALAI R., RAVEAUD G., GREGOIRE M. (2002), *L'évaluation de l'impact de la Stratégie européenne pour l'emploi. Thème 10 : Élaboration des politiques*, étude pour la DARES, ministère de l'emploi et de la solidarité, février, 47 p.
- THÉVENON O. (2004), « Les enjeux de la stratégie européenne pour l'emploi pour l'emploi féminin », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet, pp. 379-417.
- ZEITLIN J., POCHE P., MAGNUSSON L. (eds) (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.