

# Europe sociale

## Union européenne et emploi : de nouvelles avancées ?

Maurice Braud

**D**epuis de nombreux mois, la question de l'emploi est au cœur du débat sur la construction européenne, sans être jamais pourtant véritablement prise en compte. Le long débat dans les institutions et groupes d'intérêts européens à l'occasion de la révision des traités européens réalisée par la Conférence intergouvernementale (CIG) de mars 1996 à juin 1997 en a fourni de multiples exemples.

La nouvelle donne politique en France et au Royaume-Uni, l'essoufflement relatif du gouvernement allemand, enfin le souci de la plupart des gouvernements européens – en prise à des opinions publiques de plus en plus sceptiques sur le projet européen – activé par le dynamisme incontestable de la présidence luxembourgeoise ont permis la tenue d'un Conseil européen extraordinaire sur l'emploi à Luxembourg les 21 et 22 novembre 1997.

### Une prise de conscience nouvelle

Dès mai 1995, à l'occasion de son congrès statutaire, la Confédération euro-

péenne des syndicats (CES) projetait de « mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe »<sup>1</sup>. Le Parlement européen, à la veille de la CIG, appelait dans une résolution à « une politique résolue en faveur de l'emploi ». La Confédération européenne des syndicats, mais aussi les syndicats italiens lors de l'ouverture officielle de la CIG à Turin ont posé l'emploi comme priorité. Dans sa contribution à la CIG, largement sur la défensive sur ce thème, le patronat européen de l'UNICE lui-même ne put pourtant complètement l'ignorer. Enfin, solennellement, le gouvernement français a soumis alors à ses homologues européens un mémorandum affirmant notamment « qu'il faut faire de l'emploi la priorité de l'Union européenne. Cela signifie que l'emploi doit devenir un critère déterminant de toutes les initiatives, de toutes les interventions, de toutes les dépenses ».

Pourtant, plus encore que ces initiatives qui n'en sont souvent que les multiples expressions, conséquences ou

1. Cf. Maurice Braud, « La Confédération européenne des syndicats et la révision des traités européens », *IRES Chronique Internationale*, 40, mai 1996.

tentatives de réponse, c'est l'irruption des opinions publiques nationales, ébranlées par la mise en route d'une Union monétaire vécue comme un corset rigide et restrictif, qui a contraint les institutions comme les Etats européens à infléchir sensiblement leurs discours, voire l'ordre des priorités. Le rejet par les Danois et la difficile ratification française du Traité de Maastricht furent en 1992 les premiers signaux de l'élargissement du débat européen et de son déplacement vers les clubs et lieux de débats publics plus modestes. Au cours de la dernière période, la fermeture de l'usine Renault de Vilvorde et la mobilisation qu'elle a entraînée dans toute la Belgique et au-delà, la Journée d'action européenne pour l'emploi de la CES le 28 mai, la Marche européenne contre le chômage qui a convergé sur Amsterdam en juin 1997, participent de ce procès de maturation des opinions publiques.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont tenu compte de cette attente nouvelle des Européens d'un traitement à l'échelon européen de la question de l'emploi. C'est la raison pour laquelle, alors qu'ils ne parvinrent pas à s'accorder sur ce qui était l'objet premier du Conseil européen d'Amsterdam (la réforme institutionnelle), ils acceptèrent l'inclusion de plusieurs modifications des traités et surtout d'un nouveau titre sur l'emploi définissant précisément les modalités d'une stratégie européenne coordonnée de l'emploi. Enfin, la proposition française d'organiser un Conseil européen extraordinaire sur l'emploi à l'automne 1997 fut en définitive retenue.

---

**Positions des partenaires sociaux européens**

Au cours des semaines précédant le sommet, la CES a arrêté ses propositions

lors du Comité exécutif des 16 et 17 octobre, et mobilisé ses organisations membres en vue d'une manifestation le 20 novembre dans les rues de Luxembourg et de la tenue d'un Forum pour l'emploi. Pour la CES, il faut privilégier une « approche intégrée », qui combine coordination économique, coordination fiscale et mesures plus spécifiques pour l'emploi. La CES ajoute que les pouvoirs publics, européens et nationaux, ne peuvent assumer seuls le succès d'une telle stratégie européenne coordonnée. Les partenaires sociaux doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle dans la préparation puis dans le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie.

Fidèle à ses options antérieures, la CES soutient les travaux et documents préparatoires au sommet réalisés par la Commission, notamment ses propositions de lignes directrices avec des objectifs chiffrés. Elle demande en outre un renforcement des compétences propres de l'Union européenne, et partant de la Commission. Elle retient cependant des objectifs chiffrés plus ambitieux (notamment la part des chômeurs participant à des programmes de formation).

En plus de préciser ses positions, la CES a organisé le défilé de 30 000 syndicalistes à Luxembourg le 20 novembre. Parallèlement, la CES participe régulièrement à des regroupements associatifs ou d'économie sociale européens, lui permettant d'élargir d'autant son audience (Forum permanent de la société civile notamment). Dans cette optique, dans la perspective du Conseil européen extraordinaire, la CES a publié une déclaration commune avec des collectifs européens de l'économie sociale (mutuelles, coopératives, fondations,...) prolongeant et complétant ses propositions.

Le patronat européen a toujours été plus réservé sur le projet d'une coordination européenne en ce domaine comme dans celui des affaires sociales, considérant qu'il s'agit là de compétences strictement nationales. L'UNICE (patronat privé) a formalisé sa position dans un « message » le 18 novembre 1997. Dans ce document, l'UNICE s'oppose à l'idée d'objectifs chiffrés, la méthodologie retenue pour l'UEM lui semble en ce domaine inadéquate, les causes et caractéristiques du chômage, comme les instruments éventuels pour y remédier, lui semblant plus complexes que pour l'Union monétaire lors du traité de Maastricht. Toutefois, l'UNICE exprime sa satisfaction quant au contenu des lignes directrices pour 1998 proposées par la Commission, concernant notamment la promotion de l'esprit d'entreprise, l'aptitude à l'emploi et l'adaptabilité de la main d'œuvre.

Surmontant les divergences essentielles des approches patronales et syndicales européennes sur la question de l'emploi, l'UNICE, le CEEP (patronat européen des entreprises « publiques ») et la CES ont néanmoins présenté une contribution commune pour le sommet européen de Luxembourg, à la surprise de quelques-unes de leurs organisations membres. A travers ce document commun, les partenaires sociaux européens tentent de se poser en partenaires incontournables de cette politique européenne de l'emploi embryonnaire. Il n'est pas sûr pourtant que ce souci – compréhensible en lui-même – soit intelligible pour leurs structures de base respectives...

---

### Le sommet de Luxembourg

Le Conseil européen des 20 et 21 novembre s'est achevé sur un accord entre les chefs d'Etat et de gouvernement qui ouvre ainsi la voie à une action pour l'emploi au niveau européen. Cet accord s'inspire largement des propositions de la Commission et de la présidence luxembourgeoise de l'Union.

La méthode ressemble apparemment à celle mise en œuvre pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, les « critères de convergence » de Maastricht ayant pour pendant les « objectifs » de Luxembourg. Pourtant, le parallèle s'arrête là : les politiques de l'emploi demeurent une compétence nationale, les « objectifs » de Luxembourg n'ont pas le caractère contraignant des critères de Maastricht, et aucune sanction n'est prévue.

Plus précisément, la méthode retenue est fondée sur trois éléments complémentaires :

– une stratégie coordonnée de l'emploi, en appliquant de manière anticipée le mécanisme prévu à l'article 128 sur l'emploi du Traité d'Amsterdam (objectifs communs, subsidiarité, surveillance multilatérale) <sup>1</sup> ;

– des plans d'action nationaux pour l'emploi, avec des objectifs chiffrés « chaque fois que cela est possible et approprié », objectifs établis par les Etats membres et traduit en mesures nationales réglementaires ou administratives. Tous les ans, les Etats remettront à la Commission et au Conseil leur plan d'action national et un rapport sur les modalités de

---

1. Article 128 de la version consolidée.

leur mise en œuvre. Un bilan annuel sera effectué en fin de chaque année lors du sommet. Le Conseil européen pourra le cas échéant adresser des recommandations, certes non contraignantes mais éventuellement publiques, aux Etats ne respectant pas leurs engagements ;

– l'association des partenaires sociaux à tous les niveaux de cette démarche, avec notamment la formalisation des rencontres semestrielles entre les partenaires sociaux européens et une "troïka" au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et de la Commission avant le Conseil européen. Cette association est déjà en cours : les partenaires sociaux ont été consultés avant l'adoption lors du Conseil social du 15 décembre 1997 des lignes directrices pour favoriser l'emploi en 1998.

---

**Les actions nouvelles  
au service de l'emploi**

**1- La mise en œuvre du programme  
d'action de la Banque européenne d'investissement (1997-2000)**

Ce programme d'action, estimé à 10 milliards d'écus de prêts supplémentaires permettant de financer 30 milliards d'écus d'investissements nouveaux dans l'Union est construit autour de trois axes :

- la création d'instruments adaptés au financement des PME de haute technologie et à forte croissance ;
- des financements dans le domaine de l'éducation et de la santé notamment ;
- le financement des réseaux trans-européens, avec recherche de partenariat entre secteurs public et privé.

**2- L'initiative pour l'emploi du Parlement européen**

Création d'une nouvelle ligne budgétaire destinée à aider les PME à créer des emplois (450 Mécus sur 3 ans).

---

**Lignes directrices pour 1998**

**1- Améliorer la capacité d'insertion professionnelle**

a) Chômage des jeunes : Les Etats membres s'engagent (horizon : 5 ans, plus pour les pays à chômage élevé comme Espagne) à proposer à tout jeune « une formation, une reconversion, une expérience professionnelle, un emploi ou tout autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle » avant qu'il atteigne six mois de chômage.

b) Chômage de longue durée : mesure identique mais avant 12 mois de chômage et autres mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée.

c) Formation : objectif d'actions de formation pour 20 % des chômeurs.

d) Amélioration du système scolaire pour limiter le nombre de jeunes sortant du système prématurément.

e) Développement de l'apprentissage.

**2- Développer l'esprit d'entreprise**

a) Faciliter la création d'entreprises (action BEI).

b) Réduction des frais et charges sur les PME, particulièrement à l'embauche.

c) Aménagement du système fiscal pour l'emploi peu qualifié et peu rémunéré.

**3- Encourager la capacité d'adaptation**

a) Favoriser les accords sur l'organisation du travail, « formules souples du travail » comprises.

b) Mises en place de contrats de travail plus adaptables mais garantissant « meilleur statut » et « sécurité ».

**4- Renforcer l'égalité des chances**

a) Réduction de l'écart entre taux de chômage féminin et masculin.

b) Augmenter les services de gardes et de soins.

c) Faciliter la réintégration dans la vie active.

---

### Calendrier

Après le Conseil social du 15 décembre 1997 qui a finalisé les *Lignes directrices*, la prochaine étape est la réalisation (pour laquelle les partenaires sociaux nationaux seront consultés) et la présentation par chacun des Etats membres de son *Plan d'action national pour l'emploi* lors du Conseil européen de Cardiff en juin 1998.

---

### L'amorce d'une politique européenne de l'emploi ?

Il est prématuré de tirer un bilan définitif du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg. Indiquons néanmoins qu'il a été suivi, au mois de décembre, d'un Conseil européen ordinaire dont l'un des objets – la coopération économique – est complémentaire des questions d'emploi.

Au-delà de la satisfaction d'usage au lendemain d'un Conseil européen, et sans méconnaître l'avancée certaine que représente la « surveillance multilatérale » entre Etats, il n'en demeure pas moins, comme le relevait récemment un ancien président de la CES<sup>1</sup>, que tant dans la thématique (esprit d'entreprise, adaptabilité, aptitude à l'emploi) que dans ses modalités (avec notamment la réaffirmation du rôle central des Etats nationaux), l'ensemble du dispositif arrêté à Luxembourg est pour l'instant un dispositif *a minima* et d'inspiration libérale. A partir d'une telle base, peut-on envisager un cycle vertueux d'approfondissement ? Les institutions de l'Union européenne sont-elles aujourd'hui capables, avec les règles

de fonctionnement qui sont encore les leurs, de mettre en œuvre de telles politiques structurelles ?

Cette question ne peut être isolée des autres chantiers actuels de l'Union : élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, dernière phase de la monnaie unique, réforme de la PAC et des fonds structurels ... La réussite de l'ensemble de ces dossiers est étroitement corrélée au succès de la réforme institutionnelle. Celle-ci s'est momentanément achevée, en juin 1997 à Amsterdam, sur un constat d'échec. Le projet de traité qui en est issu, signé finalement par les Etats en octobre 1997, ne tranche pas les questions essentielles que sont la composition à venir de la Commission (resserrée, hiérarchisée ?), sa responsabilité démocratique, le développement du vote à la majorité du Conseil des ministres.

La réussite d'une politique européenne de l'emploi est l'une des conditions de l'adhésion des populations au processus historique de rapprochement des peuples européens. Ce qui suppose quelques moyens, notamment des institutions démocratiques et responsables, disposant – comme l'on disait naguère avec Monnet – de « pouvoirs limités mais réels ».

### Sources :

CEEP, CES, UNICE, « Contribution des partenaires sociaux au sommet sur l'emploi » Bruxelles, le 13 novembre 1997.

CGIL, CISL, UIL, « Démocratie, travail, solidarité. Les propositions des syndicats italiens pour la réforme du Traité de l'Union européenne », Turin, le 28 mars 1996.

---

1. Lors du colloque « L'Union politique, vite mais comment ? » organisé par la Gauche européenne, Palais-Bourbon, le 11 décembre 1997.

## IEUROPE SOCIALE

Commission européenne, « Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres » 1998, [nous utilisons la version du 30 septembre 1997, document COM (97) s497/3].

Confédération européenne des syndicats, *Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi (novembre 1997). Déclaration de la CES (adoptée par le Comité exécutif, les 16 et 17 octobre 1997)*, Bruxelles, le 21 octobre 1997.

CES, Comité européen des associations d'intérêt général, Coordination des coopératives européennes, *Déclaration commune CES/organisations de l'économie sociale*, Bruxelles, le 5 novembre 1997.

Mémorandum du gouvernement français, « Pour un modèle social européen », adopté au Conseil des Ministres du 27 mars 1996, présenté à Turin le 29 mars 1996.

Parlement européen, « Résolution sur l'avis du Parlement européen sur la convocation de la CIG », Extrait du Procès-verbal de la séance du 13 mars 1996, Ext. PE 197.390.

UNICE, « Contribution de l'UNICE à la Conférence intergouvernementale » Bruxelles, 15 mars 1996.

UNICE, « Message au Sommet européen pour l'emploi », Bruxelles, le 18 novembre 1997.

Union européenne, « Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes », *OPOCE* Luxembourg 1997, pp.33-35, Titre VI A, articles 109 N à 109 S.

Union européenne, « Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne », *OPOCE*, Luxembourg 1997.