

**La dimension européenne
des politiques d'emploi françaises**

Une analyse de la participation des partenaires sociaux
à l'élaboration du PNAE 2001

Etude réalisée par :

Gilles RAVEAUD

IDHE

Ecole Normale Supérieure de Cachan

Pour :

la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation
Professionnelle

du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Avertissements

1. Ce document est un rapport d'étude dont les conclusions et propositions n'engagent que leur auteur. Elles n'engagent donc en rien leur commanditaire, la DGEFP.
2. Ce document s'appuie sur un ensemble de matériaux (entretiens, réunions, documents) qui ne sont pas présentés ici. Ceux-ci sont rassemblés dans un document intitulé *Matériaux d'appui*, dont la diffusion est strictement limitée aux seuls membres du CDSEI.

Sommaire

Introduction	1
I. Une présentation analytique des groupes de discussion	3
A. Le CDSEI, un lieu d’observation de la SEE	3
1. La place du CDSEI au sein de la Stratégie Européenne de l’Emploi	3
2. Le CDSEI comme lieu d’observation de l’élaboration des politiques publiques d’emploi	4
3. Le CDSEI entre délibération et débat	5
B. Le CDSEI : un lieu de délibération	6
1. La qualité : une incertitude créatrice	6
2. Les territoires : une question « française » ?	7
3. La « bonne » incertitude, condition de possibilité de la délibération.....	8
C. Le CDSEI comme lieu de débat	9
1. Les difficultés de recrutement : vraie ou fausse question ?.....	9
2. Le « vieillissement actif » : encore une « exception française » ?	10
3. La « formation tout au long de la vie » : une fausse piste de l’Europe ?	12
4. Europe et consensus : deux conditions exigeantes de la délibération	14
D. Comment construire un texte ensemble ?	14
II. L’Europe : facteur de progrès, ou enjeu inexistant ?	17
A. Europe et attitude des partenaires sociaux vis-à-vis du gouvernement	17
1. La place des partenaires sociaux dans la SEE.....	17
2. La construction européenne ne change pas la politique nationale	17
3. L’Europe comme source parmi d’autres de pratiques renouvelées.....	18
4. L’Europe déjà là	19
B. Les changements induits par la SEE au sein des organisations et des ministères ...	20
1. Les partenaires sociaux : comment inscrire l’Europe dans les pratiques ?	20
2. Le ministère de l’emploi : quelle place pour les partenaires sociaux ?	21
III. La place des partenaires sociaux dans le PNAE	24
A. Les partenaires sociaux : en être, ou pas	24
1. La place des partenaires sociaux dans les précédents PNAE.....	24
2. Contribuer ou ne pas contribuer, là est la question	24
B. Quelle place des partenaires sociaux au sein du PNAE ?	25
1. Textes seuls et textes mixtes	25
2. La prise en compte des critiques des partenaires sociaux	25
3. La place de la méthode.....	26
C. La Synthèse des Contributions des Partenaires Sociaux	26
1. Une synthèse impossible	26
2. La méthode comme porte de sortie, encore.....	27

<i>IV. Le PNAE, un instrument de négociation en devenir</i>	29
A. Un document de synthèse sans conséquences ?	29
1. Une aide à la coordination, qui doit être évaluée	29
2. Quelles conséquences sur la diffusion de l'idée européenne ?	30
B. La France face à la Commission : le PNAE comme instrument de pouvoir ?	31
1. Une « influence française » ?	31
2. Les difficultés de recrutement comme test des différences.....	31
3. Le rôle des indicateurs dans la construction européenne	32
C. SEE et dynamique des politiques publiques d'emploi	33
1. PNAE et renouveau des modes d'action publique	33
2. Comment agir ensemble ?	34
3. PNAE et influence française sur la SEE : un scénario optimiste	35
 <i>Conclusion</i>	 36
 <i>Annexe : Place des partenaires sociaux dans les lignes directrices 1998 - 2002</i>	 38

INTRODUCTION

La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) prend naissance au moment du Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, par la création d'un *Titre Emploi* au sein du Traité sur l'Union Européenne. Cette priorité accordée à l'emploi, ainsi que l'idée d'une « stratégie coordonnée » sont données par son premier article :

Article 125

Les États membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité.

Ce Titre fait même de la promotion de l'emploi un « intérêt commun », ainsi que l'indique l'article 126 :

Article 126

1. Les États membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 125 d'une manière compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2.
2. Les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil, conformément à l'article 128.

La politique définie par ce Titre se veut non contraignante, et se propose simplement de « coordonner » les politiques nationales. Il s'agit en effet pour la Commission de surmonter certaines réticences quant à l'immixtion de la sphère européenne dans des sujets traditionnellement pensés comme « nationaux ». Les termes sont alors bien pesés au sein du Titre Emploi du Traité, qui rappelle les prérogatives de chaque Etat membre, puisque la Communauté se contente d' « encourager la coopération entre les Etats membres ».

Article 127

1. La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des États membres en la matière.
2. 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.

Puis la SEE elle-même est présentée, à partir de la procédure à suivre chaque année

Article 128

1. Le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission.

2. Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi visé à l'article 130, élabore chaque année des lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2.

3. Chaque État membre transmet au Conseil et à la Commission un rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi visées au paragraphe 2.

4. Sur la base des rapports visés au paragraphe 3 et après avoir obtenu l'avis du Comité de l'emploi,¹ le Conseil procède annuellement, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, à un examen de la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux États membres.

5. Sur la base des résultats de cet examen, le Conseil et la Commission adressent un rapport annuel conjoint au Conseil européen concernant la situation de l'emploi dans la Communauté et la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi.

On voit donc qu'il s'agit de procéder par évaluation des mesures prises et par rédaction de « recommandations ». Il ne s'agit donc pas de procéder par directives, ni d'harmoniser les législations nationales. La SEE est alors une procédure originale, au sein du processus de construction européenne. Non seulement elle n'est pas contraignante comme l'est l'Union Economique et Monétaire, mais plus encore elle ne se propose que d' « encourager » les Etats membres, de soutenir et de favoriser certaines de leurs actions. L'Europe se veut ici une simple « bonne conseillère » en matière de politiques de l'emploi. Ces conseils se basent avant tout sur des *comparaisons*,² et cette dimension sera centrale pour nous, comme on le verra. Mais il n'en reste pas moins que le dispositif de la SEE, tel qu'il est défini ci-dessus, est pour le moins flou, difficile à connaître. Il n'offre pas les points d'appui (et de critiques) que sont les lois et décrets au niveau national, et les directives et règlements au niveau européen. La SEE n'est pas aisément visible, critiquable ou défendable. Est-ce à dire qu'elle n'existe pas, qu'elle ne sert à rien ? Nos entretiens avec nos interlocuteurs, notamment du ministère de l'emploi, nous ont convaincu du contraire. Mais force est de reconnaître qu'elle ne donne pas aux acteurs concernés, notamment les partenaires sociaux, un cadre clair au sein duquel déployer leurs actions. Comment s'engager dans un tel processus, qui se déroule pour l'essentiel entre la Commission et les Etats membres, ou entre les Etats Membres entre eux, et dont les effets sur les politiques nationales sont difficiles à cerner ? C'est justement la question à laquelle les réunions qui se tiennent au Comité du Dialogue Social pour les questions européennes et internationales, le CDSEI, dans le cadre de la préparation du PNAE tentent de répondre.

¹ Un *Comité de l'Emploi* est en effet constitué :

« **Article 130**

Le Conseil, après consultation du Parlement européen, institue un Comité de l'emploi à caractère consultatif afin de promouvoir la coordination, entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail. Le comité a pour mission :

– de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les États membres et dans la Communauté ;

– sans préjudice de l'article 207, de formuler des avis, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article 128.

Dans l'accomplissement de son mandat, le comité consulte les partenaires sociaux.

Chaque État membre et la Commission nomment deux membres du comité.»

² Qui sont à la fois quantitatives et qualitatives, à partir des « bonnes pratiques ».

I. UNE PRESENTATION ANALYTIQUE DES GROUPES DE DISCUSSION

A. Le CDSEI, un lieu d'observation de la SEE

1. La place du CDSEI au sein de la Stratégie Européenne de l'Emploi

Dans sa communication qui propose une évaluation des premiers PNAE, la Commission rappelle que

A la suite de la décision prise lors du Conseil européen d'Amsterdam de faire suivre immédiatement d'effet certaines dispositions du nouveau traité concernant l'emploi et suite au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi, le Conseil a adopté, le 15 décembre 1997, les premières lignes directrices pour l'emploi en 1998.

Dans ce texte, La Commission insiste sur le rôle qu'ont joué les partenaires sociaux dans ce processus :

Les acteurs clés au niveau national et, le cas échéant, au plan régional, ainsi que les partenaires sociaux, ont été associés à l'élaboration des plans d'action nationaux selon les circonstances propres à chaque Etat membre. Les réunions de travail entre la Commission et les pouvoirs publics nationaux ont rassemblé des représentants de tous les ministères concernés, d'autres organes compétents et, dans certains cas, des représentants des partenaires sociaux. Au Royaume-Uni, au Portugal, en Autriche et en Irlande, les consultations avec les partenaires sociaux ont abouti à l'inclusion d'un texte ayant fait l'objet d'un accord avec les partenaires sociaux concernés.

Parlant de l'avenir du processus, la Commission écrit que

Les PAN ont donné aux partenaires sociaux l'occasion de contribuer à la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux ont, dans l'ensemble, fait preuve d'une nette volonté de respecter l'esprit des lignes directrices et, dans certains pays, ils se sont engagés à entamer des négociations sur des questions spécifiques. De plus, il convient de ne pas sous-estimer le fait que le processus d'élaboration des PAN a eu pour fonction de permettre aux partenaires sociaux de nourrir leur dialogue dans des pays et dans des domaines où celui-ci était en panne.

Le PNAE peut donc être un lieu privilégié d'évolution du dialogue social national et, au-delà, des politiques de l'emploi. En France, c'est au sein du CDSEI que les partenaires sociaux sont réunis, sous l'égide du ministère de l'emploi. Le Comité du Dialogue Social pour les questions européennes internationales a en effet été créé par le décret no 98-1080 du 30 novembre 1998, dont voici les extraits les plus significatifs :³

Art. 1er. –

1. Un **comité** du **dialogue social** pour les questions **européennes** et **internationales** est institué auprès du ministre chargé du travail et de l'emploi.

2. Ce **comité** a pour missions :

a) L'information et la consultation des partenaires sociaux sur les travaux en cours dans les domaines du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et des **affaires** sociales, au sein de la Communauté **européenne** et des autres organisations et instances **internationales** concernées, sans préjudice des procédures particulières prévues par les textes en vigueur, notamment la convention no 144 de l'OIT ;

b) L'association des partenaires sociaux à toutes les étapes de la procédure de coordination des politiques de l'emploi instituée par le Conseil européen de Luxembourg du 21 novembre 1997 ; les

³ Les mots en gras le sont dans le texte d'origine.

partenaires sociaux apporteront dans ce cadre leur contribution à la mise en œuvre des « lignes directrices » ;

c) La consultation des partenaires sociaux sur le projet de « grandes orientations de politique économique » adoptées en vertu de l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne.

Art. 5. - Le secrétariat du **comité** est assuré par la délégation aux **affaires européennes** et **internationales** du ministère de l'emploi et de la solidarité avec, pour les sujets qui le concernent, le ministère chargé de l'économie et des finances.

C'est à partir des discussions qui s'y tiennent, et des contributions que fourniront ultérieurement les partenaires sociaux, que sera élaborée la place des partenaires sociaux dans le texte final. Nous avons pu assister à l'ensemble de ces réunions préparatoires, c'est-à-dire tout d'abord aux groupes de travail définis en commun par la réunions du 13 décembre 2000 :

- la qualité de l'emploi (28 février 2000) ;
- les difficultés de recrutement et la formation tout au long de la vie (15 mars 2000) ;
- la question du vieillissement actif et celle de la dimension territoriale des politiques d'emploi (20 mars 2001) ;

ainsi qu'à la réunion finale du 25 avril et à celle en présence de Mme Guigou, Ministre de l'emploi et de la solidarité, le 2 avril 2001.⁴

2. Le CDSEI comme lieu d'observation de l'élaboration des politiques publiques d'emploi

L'hypothèse qui a guidé notre travail était alors la suivante : le processus de Luxembourg est à l'origine de procédures nouvelles, qui peuvent modifier la façon dont les politiques publiques d'emploi sont élaborées et mises en place en France, en particulier en ce qui concerne l'implication des partenaires sociaux. Cette hypothèse s'est trouvée en partie vérifiée : nous avons en effet pu constater des innovations intéressantes au sein du CDSEI, tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme tout d'abord, le CDSEI s'est révélé être un lieu « à part ». Par cela, nous entendons que le CDSEI échappe aux deux figures polaires des instances de délibération collective que sont la *négociation* et la *consultation*. Le CDSEI n'est évidemment pas un lieu de négociation, au sens où il ne s'agit pas de parvenir à des accords de politique publique, comme dans le cas d'une négociation traditionnelle entre un ministère et les syndicats représentant ses salariés sur le niveau des salaires. Il ne s'agit pas non plus d'une négociation entre partenaires sociaux, du type de celles portant par exemple sur la formation continue ou sur la réforme de l'Unedic, puisque non seulement l'Etat préside aux réunions du CDSEI mais que plus encore, l'objet des discussions (le PNAE) ne relève évidemment pas de la responsabilité des partenaires sociaux. Enfin, au CDSEI, il n'y a pas de menaces d'action de la part de l'un des intervenants si les discussions n'aboutissent pas. On n'est donc clairement pas dans une logique de négociation.

Mais le CDSEI n'est pas non plus un simple lieu de consultation, au sens où il permettrait au gouvernement de présenter à ses interlocuteurs un produit fini, le PNAE. Le CDSEI, tout du moins dans son mode de fonctionnement actuel, se veut en effet un lieu de « co-production ».

⁴ Nous avons également pu assister à la réunion dite « bilatérale » au cours de laquelle la délégation française présente son PNAE à la Commission européenne, le 28 juin 2001. Par ailleurs, nous avons également procédé à des entretiens avec les membres du CDSEI.

Cette co-production est certes limitée à certains aspects du texte, mais elle est réelle malgré tout. Les discussions ont donc un enjeu tangible, celui de la co-rédaction du texte. Cette configuration ne ressort ni du rapport de forces entre représentants constitués (cas de la négociation), ni de la présentation par un acteur principal de ses décisions à des interlocuteurs finalement passifs (consultation). Il s'agit de parvenir ensemble, sous des formes encore non routinisées, à un résultat lui aussi encore peu stable (même s'il l'est de plus en plus), le PNAE. L'action collective est donc assez largement indéterminée *a priori*, tant dans son fonctionnement que dans ses objectifs. C'est justement l'intérêt de ce type de situation, que nous qualifierons d'« ouverte », pour ces raisons. Mais c'est aussi un de ses dangers : on comprend facilement que dans une telle configuration, l'échec, c'est-à-dire la passivité des intervenants, est une issue possible, sinon probable.

Mais il peut être utile de tenter de caractériser plus avant ces discussions. Nous proposons donc une lecture analytique de ces discussions, à partir de nos observations. Notre but n'est pas de créer des catégories *ex nihilo*, mais d'organiser la réalité pour la rendre intelligible. Dans ce qui suit, nous proposons ainsi de distinguer deux modes « purs » de consultation, la *délibération* et le *débat*, à partir desquels on peut ré-interpréter les situations observées.

3. Le CDSEI entre délibération et débat

Par *délibération*, nous entendons un processus de réflexion collective, portant aussi bien sur la définition des objets de la discussion que sur la manière de les traiter. Les objets de la discussion sont alors définis *durant* la discussion elle-même, ils restent à construire. Le cadre de la discussion ne lui préexiste pas, il se forme avec elle. Au cours des groupes de travail de cette année, deux d'entre eux ressortent selon nous de cette approche : il s'agit du groupe de travail portant sur la « qualité de l'emploi », et de celui sur les « territoires ». En effet, dans les deux cas, la discussion a porté sur la façon de poser ces problèmes, de les appréhender, de leur donner un contenu. Cette discussion a été collective, au sens où chacun a contribué à la construction de ces termes et à leur contenu. Les discussions ont alors porté, par exemple, sur le sens à donner au concept de « qualité de l'emploi », sans qu'on puisse pour autant parler d'oppositions à ce propos. De même, aucun participant n'a contesté la pertinence de l'échelon territorial dans la construction de la politique de l'emploi, même si la façon dont chacun perçoit cette dimension reste bien différente selon les locuteurs.

A l'inverse, les autres groupes de travail sont plus proches d'une situation de *débat* : lors de ces groupes, l'objet de la discussion préexiste à la réunion du CDSEI, il est connu de tous et diversement apprécié. Le « problème » est posé : il s'agit par exemple de la relative faiblesse des taux d'activité des plus de 50 ans en France, par rapport aux autres pays européens. A l'inverse de la « figure libre » qu'est la délibération, le débat se présente comme une discussion sur un « sujet imposé », aux contours bien délimités. La discussion est alors contradictoire, et elle porte avant tout sur les solutions à apporter au problème considéré. Cette dimension conflictuelle a cependant été de types différents. Ainsi, lors de la séance sur le « vieillissement actif », le débat a principalement porté sur la façon de poser le problème, en lien avec celui des financements des retraites. Par contre, concernant les « difficultés de recrutement », des oppositions ont vu le jour, tant sur la réalité de ces difficultés que sur les solutions à apporter à ces difficultés. Ici, il s'est principalement agi de proposer des solutions concrètes, mais divergentes, à ces difficultés, tandis que la discussion sur le vieillissement actif est resté à un niveau d'analyse du problème, sans rentrer dans le détail des solutions. Enfin, dans le cas de la « formation tout au long de la vie », des éléments mixtes, ressortant à la fois de la délibération et du débat ont été présents, comme on le verra.

B. Le CDSEI : un lieu de délibération

1. La qualité : une incertitude créatrice

Le thème de la qualité de l'emploi, introduit en particulier par les sommets de Lisbonne et de Nice sur l'agenda européen, est un thème nouveau. Il est nouveau au sens précis où ce terme n'est en général pas utilisé pour analyser les questions du travail et de l'emploi. Si l'on parle communément de « qualité de la vie », l'expression « qualité du travail » n'est pas aussi usitée. Ce terme peut évidemment être taxé de « bruxellois ». L'Union Européenne a en effet coutume de susciter la surprise, voire l'incompréhension, avec l'introduction dans les débats politiques et sociaux de nouveaux termes, comme celui de « subsidiarité ». Et ce d'autant plus que la définition de ces termes n'est justement pas fournie, même au niveau européen.

La solution adoptée durant la discussion, sous l'impulsion de « M. CEEP », ancien président de la commission des affaires sociales au CEEP (Centre Européen des Entreprises à participation Publique), est alors de ne pas rechercher une définition substantive de la qualité de l'emploi, mais de procéder à partir de critères. Face à l'objet non encore identifié qu'est la qualité de l'emploi, procéder ainsi permet de l'appriivoiser, en le décrivant à partir de ses caractéristiques. Une fois cette base posée et acceptée par tous, la discussion peut alors réellement commencer, ainsi que l'annonce explicitement M. CEEP au cours de la réunion : « c'est là que la discussion entre le ministère et les partenaires sociaux devient intéressante : la définition de la qualité est alors l'objet même de la négociation – définition d'indicateurs, de critères. Il s'agit d'abord de définir les critères, puis de leur appliquer des indicateurs. »

Une fois le cadre posé et accepté par tous, reste à donner un contenu à la discussion. Un premier axe, développé par Mme CGT, Conseillère confédérale à l'activité garanties collectives – salaires à la CGT et M. CFTC, Secrétaire général adjoint chargé des affaires européennes à la CFTC, consiste à élargir la question à des problèmes de « société », en faisant le lien entre qualité de l'emploi et investissement social et familial. Un autre axe défendu par M. CFTC et Mme CFDT, Secrétaire confédéral au service travail emploi formation à la CFDT, est la prise en compte de la dimension collective de la notion, au niveau de l'entreprise en particulier, avec l'idée de « qualité du dialogue social ». Enfin, l'intégration d'éléments subjectifs dans la définition des indicateurs, comme ceux des choix des types d'emploi, est défendu à la fois par le MEDEF et la CFDT. On voit alors comment le terme « bruxellois » de qualité est ré-interprété, re-traduit dans des termes connus : qualité de la vie ; relations sociales ; flexibilité. Mais cette traduction est productrice, puisqu'elle éclaire d'un jour nouveau ces notions connues, comme le montre le fait de forger l'expression de « qualité du dialogue social ».

On peut donc dire que l'Europe met en circulation des « mots-valise » qui restent à remplir, mais qui ne sont pas destinés à rester de purs concepts vides de sens. On peut même penser que leur indétermination *a priori* est efficace, puisqu'elle permet une discussion libérée du poids attaché à certains mots ou expressions. Mais cette extension du domaine du débat a ses limites. D'une part, l'innovation ne peut être radicale. Il est ainsi significatif que les remarques de Mme CGT sur la qualité de la vie et l'enjeu économique de la qualité de l'emploi ne figurent pas dans la liste des critères de mesure de la qualité du travail, contrairement à celles sur le dialogue social (p. 6 du PNAE).⁵ De plus, seuls les syndicats ont accepté de se livrer à cette réflexion collective, les employeurs demeurant passifs sur cette question. Les concepts européens ne peuvent donc conduire à une réflexion nouvelle que pour

⁵ Pourtant, ces dimensions figurent bien dans l'« objectif horizontal » B. des lignes directrices 2002 traitant de la qualité de l'emploi, qui indique que la qualité de l'emploi doit, entre autres, prendre en compte « l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée ».

autant que les uns et les autres veuillent bien s'en saisir.

2. Les territoires : une question « française » ?

La question des territoires, tout comme celle de la qualité, est elle aussi relativement récente, tout du moins dans sa formulation. Bien sûr, la question du développement local n'est pas nouvelle en France, où elle rejoint la préoccupation traditionnelle pour l'« aménagement du territoire ». Mais ici comme ci-dessus, les mots comptent, et le fait de parler de *territoires* et non plus d'aménagement *du* territoire fait une différence. Le territoire n'est alors plus perçu comme l'objet d'une rationalisation de l'action de l'Etat, comme dans le cas de la politique de décentralisation. Il devient (ou plus exactement il doit devenir) le lieu d'élaboration et d'inscription de l'action publique, qui ne se limite pas à celle de l'Etat. On peut alors dire que selon cette lecture *les* territoires relèvent d'une conception « horizontale » de l'action publique, au sens où les acteurs concernés se coordonnent au niveau local. Au contraire, la logique traditionnelle de l'aménagement *du* territoire est elle « verticale » : il s'agit d'organiser rationnellement la mise en place de politiques décidées au niveau central sur l'ensemble du territoire. La discussion montrera d'ailleurs que le sens du terme territoire n'était pas spontanément partagé.

Mais alors que le thème de la qualité avait réussi à susciter des interrogations nouvelles, celui des territoires ne peut fonctionner de la même façon. Cela tient notamment à deux raisons avancées par M. DAEI, Délégué à la DAEI, durant la réunion : le thème du territoire et celui de l'emploi relèvent de divisions administratives concurrentes, ce qui n'est pas le cas *a priori* de la question de la qualité de l'emploi. Plus encore, cette question, contrairement à celle de la qualité de l'emploi qui a été officiellement adoptée comme priorité par le Conseil de l'Union Européenne, « ne fait pas consensus » entre les Etats membres. Pire, c'est, selon lui, un problème avant tout « français ».

La discussion se centrera alors autour de la question de l'implication et de la participation des acteurs locaux, à l'initiative de Mme de MEDEF^{Adjointe}, Chef de service à la direction des relations sociales du MEDEF. Mais même ainsi délimitée, elle restera susceptible d'une double lecture, nationale et européenne. La lecture nationale est celle de la nécessaire rénovation des structures, tant ministérielles que syndicales, pour intégrer cette dimension territoriale. En effet, l'action de l'Etat s'organise à partir de ministères spécialisés, et celle des syndicats à partir des branches. Dans les deux cas, la dimension territoriale est donc minorée, tandis que la dimension verticale prédomine, même si M. CGT^{Europe}, Conseiller confédéral au secteur Europe de la CGT, estime que les organisations syndicales ne font que se caler sur les structures de l'Etat. La discussion se retourne alors en direction de l'Etat, qui se retrouve en position d'accusé sommé de modifier ses pratiques. Mme DGEFP, accepte finalement cette situation, mais elle tiendra à donner des exemples de pratiques « horizontales » de l'Etat, pour montrer que des évolutions sont en cours.

C'est justement cet aspect subsidiaire de l'action de l'Etat, qui sera principalement retenu dans l'encadré figurant dans le PNAE (p. 31). Mais on notera que le texte de cet encadré demeure incantatoire, les partenaires sociaux déclarant simplement leur soutien à l'approche territoriale de l'emploi et aux politiques de décentralisation, ainsi qu'aux « démarches ascendantes ». De façon même ironique, le texte indique que « des pratiques de mobilisation des acteurs locaux se sont révélées pertinentes pour répondre à des difficultés de recrutement ». Ce ne sont donc pas les partenaires sociaux qui agissent : ils *sont* mobilisés par un acteur ici non nommé, mais que tous reconnaissent, l'Etat. C'est donc finalement lui qui agit, tandis que les partenaires sociaux, dans l'espace qui leur est pourtant réservé au sein du PNAE, ne s'attribuent aucune responsabilité directe dans la mise en œuvre d'actions

territoriales. Une autre lecture des discussions est évidemment la lecture européenne, en faisant le lien entre la question des territoires, et celle de la « gouvernance » que l'Union Européenne cherche actuellement à promouvoir. Mais cette lecture sera refusée par certains interlocuteurs, notamment M. CGT_{Europe}. Ici, la mise en perspective européenne de la discussion a donc partiellement échoué.

L'Europe n'a donc pas été cette fois-ci à l'origine d'un recadrage de la question, comme cela avait été le cas pour la qualité de l'emploi. Mais son influence, bien qu'indirecte, ne fût pas pour autant nulle. En effet, les discussions sur la dimension territoriale, induites par la rédaction du PNAE, ont permis de mettre à jour une convergence de vue entre les acteurs sur le rôle attendu de l'Etat. Du côté de l'administration, représenté par Mme DGEFP, comme de celui des partenaires sociaux, ce rôle a été défini comme celui d'un agent au service des acteurs locaux, qui rend possible des accords plutôt qu'il ne les impose. Bien sûr, son action ne peut être efficace que s'il a en face de lui « des interlocuteurs qui sont suffisamment représentatifs de l'intérêt de la collectivité, de l'ensemble du territoire », comme le remarque Mme DGEFP. Et les personnes présentes n'ont pas saisi cette opportunité pour déclarer leur disponibilité, ou indiquer que leurs structures seront réorientées dans ce sens. Mais un modèle d'action publique, assez différent de celui qui prévaut en France, s'est malgré tout dessiné au cours de cette discussion. C'est en ce sens que l'on peut dire qu'on a assisté ici à une délibération sur les territoires, dans le sens d'une modification des positions des acteurs au cours de la discussion, et ce grâce à une redéfinition de ce qu'il faut entendre justement par ce terme de « territoire ».

3. La « bonne » incertitude, condition de possibilité de la délibération

Par délibération, nous entendons un processus de réflexion collective, portant aussi bien sur la définition des objets de la discussion que sur la manière de les traiter. Les objets de la discussion sont alors définis *durant* la discussion elle-même. Le cadre de la discussion ne lui préexiste pas, il se forme avec elle. Le problème n'est pas ici de savoir si la délibération est conflictuelle ou non. Il est de comprendre la posture intellectuelle adoptée par les intervenants. Car il n'est évidemment pas décidé à l'avance de quelle nature sera la discussion : celle-ci émerge au cours des interactions, en fonction des personnes présentes, du sujet traité, des liens pouvant être faits avec des sujets connexes, du contexte de la négociation nationale, de l'actualité, etc.

Une configuration de délibération s'installe si chacun se met lui-même dans une posture interrogative. Non seulement il ne s'agit pas de faire valoir à tout prix son point de vue, mais plus encore, on peut dire que ce point de vue n'existe pas, ou en tous cas pas en tant que point de vue complet sur la question. Il est au contraire nécessairement incomplet, encore à l'état d'ébauche, et se présente comme élément d'une réflexion collective à venir. De plus, il n'engage pas des collectifs constitués que l'intervenant représenterait, qui soutiendraient sa position par leur force collective, mais la raidirait dans le même temps, comme lorsqu'un dirigeant d'une organisation d'employeurs proteste contre une mesure du gouvernement. En situation de délibération, chacun apporte évidemment ses convictions, et intervient comme représentant d'un groupe de personnes, employeurs ou salariés, qui le mandate. Mais ses interventions sont pensées par l'intervenant lui-même comme pièce d'un puzzle à construire, même s'il s'agit bien sûr pour lui de parvenir à une forme finale du puzzle plutôt qu'à une autre.

Comment une telle configuration peut-elle s'installer ? Il faut d'abord qu'au moins une condition (que l'on pourrait qualifier de « négative ») soit remplie : le sujet ne doit pas faire l'objet de contentieux présents ou passés entre partenaires sociaux ; ou entre certains d'entre

eux et le gouvernement. Il faut que ce sujet soit relativement « neuf », ce qui permet de plus qu'il puisse susciter des réflexions originales. Mais il faut également, condition « positive », qu'il soit pertinent pour les interlocuteurs, qu'il les intéresse suffisamment pour qu'ils souhaitent s'y investir. Or le fait que le sujet soit nouveau peut être un frein à un tel investissement. Il faut qu'ils puissent le mettre en relation avec d'autres sujets qui leur sont plus familiers, que le nouveau sujet prolonge ou généralise. On voit donc qu'une condition à la mise en place d'une situation de délibération est la nouveauté du sujet, mais que cette nouveauté doit être équilibrée, c'est-à-dire suffisante pour permettre la rupture avec des habitudes, et pas trop forte non plus pour éviter de plonger les participants dans le brouillard le plus complet. Quel rôle joue alors cette nouveauté ? Une de ses conséquences principales est d'introduire de *l'incertitude*. Cette incertitude, qui doit être partagée par tous sous peine de créer des inégalités préjudiciables, est une condition nécessaire à l'instauration d'une situation de délibération. Elle libère en effet chacun de ses routines ou de ses prises de position automatiques, et le force à rentrer dans une posture interrogative. Mais pour que cette incertitude soit productive, il faut également que la nouveauté puisse être *traduite* dans des raisonnements et des situations familiers, qu'elle éclaire d'un jour nouveau. La « bonne » incertitude est alors celle qui est perçue par les interlocuteurs comme potentiellement productive, comme « pouvant apporter quelque chose », mais sans qu'on sache exactement quoi.

Les nouveaux thèmes et idiomes introduits par l'Europe dans le domaine social peuvent alors jouer ce rôle. Selon nous, au cours des deux groupes de travail de cette année présentés ci-dessus, la discussion a porté sur la façon de poser ces problèmes, de les appréhender, de leur donner un contenu. Cette discussion a été constructive, au sens où chacun a contribué à l'élaboration de ces termes et de leur contenu. Mais il n'est évidemment pas possible de savoir *a priori* quels seront les sujets qui sauront créer cette « bonne » incertitude, celle qui libère suffisamment mais permet également d'avancer. Cela se décide en situation, au cours de la réunion elle-même. Sur d'autres sujets, cette configuration ne peut s'installer. Les échanges ne prennent alors plus la forme de la *délibération*, mais celle du *débat*. Ce sera donc le cas, à des degrés divers, pour les trois autres séances du CDSEI, consacrées aux difficultés de recrutement, au « vieillissement actif » et à la formation tout au long de la vie.

C. Le CDSEI comme lieu de débat

1. Les difficultés de recrutement : vraie ou fausse question ?

Pour Mme DARES, qui dirige cette séance, le problème est d'éviter toute mesure de politique monétaire restrictive, afin de préserver la croissance. Cela passe en premier lieu par une maîtrise des prix, et donc, selon elle, des salaires. Le problème des difficultés de recrutement est abordé sous son angle macroéconomique. Elle fait alors appel aux partenaires sociaux pour parvenir à une maîtrise des salaires, en facilitant les recrutements par les entreprises. Les partenaires sociaux se retrouvent donc dans une position d'« alliés » au ministère de l'emploi, dans sa controverse avec le ministère des finances, afin d'éviter le lien automatique entre postes vacants et hausses de salaires. Mais cette position n'est bien évidemment pas acceptable pour les syndicats, qui réclament d'abord, comme M. FO_{Travail} (Secrétaire confédéral secteur emploi, FO) ou M. CFTC, un « partage juste » de la productivité. Le débat sur cet aspect de la question s'arrêtera donc là, la discussion abandonnant le terrain macroéconomique et monétaire pour se recentrer sur les questions propres au travail.

Différents aspects seront alors soulevés par les représentants des syndicats pour expliquer les

difficultés de recrutement : l'impéritie des entreprises, qui n'ont pas mis en place les structures de prévision des besoins nécessaires (M. FO_{Travail}) ; les mauvaises conditions de travail (M. CFTC) ; les discriminations à l'embauche (Mmes CGT et CFDT). Le débat sur les causes de ces difficultés est donc lancé. Les employeurs, en la personne de Mme MEDEF, Directrice adjointe à la direction des relations sociales du MEDEF, ne nient pas la pertinence de certaines de ces critiques. Mais pour elle, les solutions sont à rechercher du côté de la formation, grâce au PARE notamment, et dans la diversification des recrutements. Les positions exprimées sont donc assez traditionnelles : les syndicats insistent sur la nécessité de modifier la qualité de la demande de travail (conditions de travail, salaires, procédures de recrutement, qualité des relations sociales, prévision des emplois et action de formation correspondantes, etc.), tandis que les représentants des employeurs veulent surtout que ce soit l'offre qui s'adapte (formation et diversification des recrutements). Les solutions avancées sont d'ailleurs multiples : en plus de toutes celles mentionnées ci-dessus, on peut citer l'insistance mise par M. CFTC à éviter tout recrutement à l'étranger alors que des résidents sont au chômage, les remarques de Mme MEDEF sur l'effet négatif des 35 heures qui accroissent les problèmes, ou la nécessité pointée par M. FO_{Travail} de différencier les problèmes des petites entreprises de ceux des grandes.

La situation est donc assez hétéroclite et conflictuelle. La sortie de la discussion se fera alors par son recentrage sur *l'action* des partenaires sociaux eux-mêmes. Il ne s'agira alors plus de débattre des *causes* des difficultés de recrutement, mais de discuter des possibilités d'action des partenaires sociaux pour y remédier. Mme MEDEF estime ainsi que les solutions passent par le développement de partenariats au niveau local, dont l'enquête réalisée par le MEDEF met en avant l'efficacité. Le débat ayant été assez vif, ces partenariats apparaissent comme un moyen d'insister sur ce qui rassemble, plutôt que sur ce qui sépare. Mais insister sur ces initiatives a aussi un intérêt procédural. En effet, comme le rappellent les représentants du ministère, le but du jeu est la production d'un texte commun de la part des partenaires sociaux. Il s'agit alors de sortir de la logique de confrontation, même latente, pour passer à une logique de coopération active, par l'identification d'actions « réussies » (selon des critères à définir), qui pourraient même faire l'objet de « bonnes pratiques » dans le document final.

Mais comme le montre le résultat de la discussion tel qu'il apparaît dans le document final, un tel résultat, même modeste, est pour l'instant hors de portée des intervenants, faute en particulier de leadership. Le texte est donc finalement une longue liste de remarques, et n'est pas centré sur l'action des partenaires sociaux. Une « bonne pratique » est certes consacrée à ces questions, mais elle s'intitule de façon significative *Le plan d'action du service public de l'emploi pour résoudre les difficultés de recrutement*. Elle mentionne bien sûr l'ensemble des actions menées en partenariat avec les partenaires sociaux, mais celles-ci restent finalement sous la tutelle de l'ANPE, au moins au niveau du texte.

2. Le « vieillissement actif » : encore une « exception française » ?

Autre exemple de débat, la question de la durée de vie active se pose dans le cadre des recommandations répétées du Conseil à la France pour qu'elle accroisse le taux d'emploi des personnes de plus de 50 ans. Elle est également soulignée par les objectifs de Lisbonne en matière de taux d'emplois à atteindre dans les années à venir. Dès le début de la réunion, Mme DGEFP tient à rappeler que cette question est relativement récente, elle aussi, et que si le problème est maintenant bien connu de tous, on en est encore au stade des intentions. Pour elle, le problème est « sociétal » : il engage autant l'Etat que les partenaires sociaux dans l'usage jugé abusif aujourd'hui des préretraites. Il ne s'agit donc pas de mettre en accusation tel acteur ou tel autre pour sa responsabilité dans le phénomène. Il s'agit au contraire de

reconnaître collectivement les limites des pratiques passées et présentes, pour les amender.

Est-ce à dire que la situation est consensuelle ? Non, car cette reconnaissance de la nécessité du changement n'est pas admise par tous, MM. CFDT, Secrétaire confédéral au service travail emploi formation à la CFDT et M. CEEP questionnant la validité des comparaisons internationales effectuées par la Commission. Celle-ci étant évidemment absente, c'est Mme DGEFP qui s'efforcera de montrer que, selon elle, le constat de la Commission est valide, et que le problème ne doit pas être rejeté parce que posé par l'Union Européenne. Elle indique que les taux d'activité par âge sont en effet plus faibles en France que dans les autres pays européens, et qu'ils sont de plus décroissants pour les plus de 50 ans, à l'inverse de ce qui se passe dans la quasi-totalité des autres Etats membres. De plus, elle rappelle que le nombre de pré-retraites, tous systèmes confondus, ne diminue pas, les mécanismes se relayant les uns après les autres. Enfin, elle précise que la question doit être traitée, car le problème est réel, tant dans ses aspects démographiques (sous-entendu : financement des retraites) que proprement économiques (offre de travail).

Il est donc difficile pour Mme DGEFP de susciter la prise de conscience collective qu'elle souhaite voir advenir sur ces questions. Le rôle de l'Europe est ici ambigu, puisque l'Europe peut être à la source de blocages, plutôt que d'évolutions positives. Cela risque en particulier d'être le cas lorsqu'elle se saisit d'une question à laquelle un Etat membre doit se confronter, avant que les acteurs nationaux ne l'aient appréhendée, surtout si l'Europe semble apporter des réponses standardisées et impératives à ces questions.⁶ En effet, certains intervenants, comme M. CFDT, admettent tout à fait la possibilité d'un « changement de norme ». Mais ce changement ne peut selon eux s'effectuer dans des termes dictés par le Conseil : il doit au contraire s'appuyer sur les premiers intéressés, les salariés. En particulier, on ne peut, selon lui et plusieurs autres intervenants, demander à des personnes de rester plus longtemps dans l'emploi si leurs conditions de travail ne sont pas satisfaisantes. En termes bruxellois, on peut ainsi dire que c'est de la « qualité des emplois » que dépend la possibilité d'un « vieillissement actif ».

Le débat se déroule donc entre les partenaires sociaux français et les analyses de la Commission, ou du moins celles qui lui sont attribuées. Ce débat est cognitif, procédural et politique. Il est d'abord cognitif (et statistique) car il questionne les modes d'appréhension du problème. Pour les représentants des syndicats, à l'image de M. CGT_{Europe}, on ne peut se contenter d'une évaluation macroéconomique des taux d'emplois. Il faut au contraire s'intéresser à l'utilité sociale des activités entreprises par ceux qui ont quitté le monde du travail. La base d'information sur laquelle s'appuie la Commission et donc le Conseil est donc erronée, et il ne s'agit pas pour lui de rattraper à tout prix les taux d'emplois européens les plus élevés, mais bien de se poser la question de l'évaluation du problème dans toutes ses dimensions, en prenant en compte en particulier les activités non marchandes (et par là difficilement mesurables) des « vieux ».

Le débat est ensuite procédural : la question est alors de savoir comment le « changement de norme » peut être mis en œuvre. Sur ce point, l'accord se fait entre les participants sur la nécessité de discuter et de légitimer les changements avec les premiers concernés, ceux dont le devenir professionnel et les droits sont en jeu. Quelle que soit la façon dont la nouvelle norme soit définie (et on vient de voir qu'une définition pluridimensionnelle semblait s'imposer pour certains), elle ne pourra avoir d'efficacité que si elle est définie et mise en œuvre en situation, sur le lieu de travail, et non comme application transposée d'une norme

⁶ Et ce qui est d'ailleurs contradictoire avec l'article 127, qui mentionne explicitement l'absence de contraintes sur les Etats membres.

macro-économique. Bien sûr, les syndicats ont déclaré pendant la réunion que c'était à l'Etat de montrer l'exemple en abandonnant certaines de ses mauvaises habitudes ; Mme DGEFP a d'ailleurs indiqué que c'était justement le cas, par la forte diminution du nombre d'ASFNE⁷ (7200 cette année, contre 50 000 en 1998). Mais leur point essentiel a été de faire le lien avec les conditions réelles de travail des salariés, comme le fait M. CGC₂ pour qui « on ne peut pas généraliser, édicter des normes pour toutes les entreprises et tous les métiers. »

La question de l'âge moyen de départ à la retraite ne peut être traitée isolément, puisqu'elle renvoie aux conditions de travail et aux droits des salariés et des futurs retraités. Ce n'est donc certainement pas une question « technique », mais bien une question « politique », Mme DGEFP estimant même que « c'est la question du modèle social européen qui est en jeu ». Pour elle, il ne s'agit sûrement pas de maximiser à tout prix les taux d'emplois, par exemple grâce à un développement massif du temps partiel subi. Pour l'ensemble des participants, le rôle de l'Europe ne saurait donc être de fournir une solution clé en main. Par contre, elle peut être utile en permettant des comparaisons, sources d'enseignements pour tous. Mme MEDEF_{Adjointe} suggère ainsi de procéder à des comparaisons nationales afin de savoir si dans les pays dont les taux d'emplois se sont accrus, les entreprises ont eu des aides de l'Etat, comment elles ont été mises en place, etc.

Le débat avec ces adversaires invisibles mais omniprésents qu'auront été la Commission et le Conseil aura donc été productif, selon nous. Certes, on pourrait regretter que les acteurs présents n'aient pas saisi l'occasion de ces échanges pour *décider* de mesures à mettre en œuvre. Mais le CDSEI n'est évidemment pas le lieu de telles décisions. D'autre part, la discussion n'aura pas été totalement stérile. En particulier, elle a mis à jour un mode d'action publique basé sur la pluralité des évaluations, l'association des personnes concernées et l'utilisation de comparaisons internationales et de statistiques « fines » (M. Dageville). Certes, ces conclusions s'expliquent en partie par la volonté des participants de se hâter lentement, et de ne pas avoir à prendre des décisions difficiles sur ces questions. Mais au-delà de cette justification stratégique, l'intérêt pour nous est l'explicitation collective d'un mode d'action publique très différent de celui imputé à la Commission et au Conseil.⁸ L'intérêt du débat aura donc été d'explicitier ces deux modes d'action, en les confrontant.

3. La « formation tout au long de la vie » : une fausse piste de l'Europe ?

La question de la « formation tout au long de la vie » est elle aussi une reformulation bruxelloise d'une question ancienne, celle de la formation continue. Mais elle va au-delà de cette question, puisqu'elle vise à englober la formation continue *et* la formation initiale. Or cela est refusé explicitement dès le début de la séance par M. FO_{Travail}, ultérieurement soutenu par M. CGT_{Europe2} : il estime en effet que la formation « personnelle » est « due au citoyen », qu'elle est un droit. Or ce droit est selon lui doublement menacé, d'une part par les analyses

⁷ La convention de préretraite totale FNE permet la cessation totale d'activité de salariés âgés de 57 ans ne pouvant bénéficier d'un reclassement (exceptionnellement 56 ans). Le salarié perçoit dans le cadre de cette préretraite une allocation spéciale (ASFNE) du Fonds National de l'Emploi. Sont concernés les salariés ayant :

- 57 ans minimum (exceptionnellement 56 ans) menacés de licenciement économique
- 1 an d'appartenance à l'entreprise
- 10 ans d'appartenance à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale

Si l'entreprise désire proposer cette mesure à ses salariés, elle doit alors conclure avec l'Etat une convention spécifique. Ensuite elle pourra proposer aux salariés concernés d'adhérer à celle-ci. La participation financière de l'entreprise est fixée par la DDTEFP. Le nombre de nouveaux allocataires ASFNE a culminé à 55000 en 1993, avant de diminuer progressivement, pour atteindre 11 000 en 1999.

⁸ Nous reviendrons sur ces deux modes d'action publics lors de la présentation de la « soutenance » par la France du PNAE 2001 devant la Commission.

du Plan qui confondent formation personnelle et formation professionnelle, et d'autre part par la volonté des employeurs de rendre les salariés responsables de leur formation, dans une logique d'employabilité individuelle.

Cette redéfinition du vocabulaire bruxellois, ou plus exactement sa retraduction dans les termes nationaux habituels, sera acceptée par tous : les effets de déplacement européens échoueront donc ici.⁹ Les termes de la discussion seront les termes habituels, en particulier celui de formation continue. Il n'y aura donc pas de délibération sur des objets nouveaux, mais simplement la réaffirmation de positions exprimées ailleurs sur cette question, et ce d'autant plus que des négociations entre partenaires sociaux se déroulent au même moment sur cette question. Cela dit, cette réunion sera l'occasion d'une réflexion collective sur les modalités concrètes de mise en œuvre de la formation continue, dont l'aspect de « bien commun » aux entreprises et aux salariés est reconnu par tous, à l'exemple de Mme MEDEF. Mme CFDT souligne ainsi que la question de la formation ne peut être abandonnée au marché, sous peine de fortes inégalités territoriales. M. CGT_{Europe2} souligne lui les inégalités d'accès des salariés à la formation selon leur niveau de qualification initial. C'est donc aux partenaires sociaux de prendre la responsabilité de cette formation.

Un débat va alors s'engager entre défenseurs du PARE (Mme CFDT) et avocats de l'élargissement des droits des salariés à la formation (MM. FO_{Travail}, et CGT_{Europe2}), de façon proportionnelle aux heures travaillées. Au-delà de ces divergences, tous les représentants des syndicats se retrouvent pour définir la formation continue comme un « droit individuel garanti collectivement ». Mais toutes ces demandes resteront sans réponse, Mme MEDEF et les autres représentants des employeurs participant à la négociation, Mme CEEP et M. FNSEA, dont il est l'ancien directeur du service des affaires sociales, estimant que ce n'est pas le lieu. Ici, la discussion ne relève donc pas de la délibération. Elle ne porte plus sur des critères, même lorsque Mme CEEP en fait la demande. La situation est finalement assez proche d'une situation de négociation sur le mode de financement et les conditions de validation de la formation professionnelle. Mais la posture des employeurs interdit d'aller plus loin dans cette logique : ce n'est pas au CDSEI qu'on négocie les modalités de financement de la formation continue des salariés.

Le cadre du CDSEI ne permet donc pas ici un déplacement aussi important que ce qui avait été observé lors des deux précédents thèmes. Malgré tout, le fait que ce lieu ne soit pas un lieu de négociation est également productif, puisque cela permet une explicitation des points de vue qui sous-tendent les prises de position des négociateurs. On ne parle pas tant des taux de contribution des uns et des autres que des *principes* qui règlent la discussion : droit garanti ; égalité des chances ; répartition territoriale ; etc. Mais la mise en œuvre de ces principes, même lorsqu'elle relève principalement des partenaires sociaux, comme dans le cas de l'AFPA, reste à faire. Les partenaires sociaux restent dans une posture de requête, comme l'indiquent leurs demandes à l'adresse du ministère, et de l'Etat en général.

⁹ Ce thème sera d'ailleurs à l'ordre du jour d'une autre réunion du CDSEI, le 23 mai 2001, consacrée à la contribution des partenaires sociaux au *Mémoire sur la formation tout au long de la vie*. Nous n'avons pas assisté à cette réunion, mais le compte-rendu indique que la grande majorité des participants ont dénoncé le caractère « libéral » du texte, qui se centre exclusivement sur l'individu. D'après les participants, les responsabilités collectives, tant au niveau de la société, de l'école que de l'entreprise sont niées dans ce document. La posture générale rejoint donc les préoccupations exprimées par M. FO_{Travail} sur la confusion entre formation initiale et formation continue, même si la CFDT est plus mesurée dans ses critiques. Après la posture un peu attentiste que nous avons observée, et qui s'expliquait notamment par la concomitance de la négociation nationale sur le même sujet, les membres du CDSEI semblent donc s'être résolus à adopter une posture nettement plus critique sur cette question.

4. Europe et consensus : deux conditions exigeantes de la délibération

Nous avons montré plus haut qu'une certaine dose d'incertitude était nécessaire à la création d'une situation de délibération. Cette incertitude pouvait alors être reliée à la nouveauté « équilibrée » des sujets traités. Nous avons alors vu comment certains concepts européens, comme celui de qualité de l'emploi, pouvaient être créateurs de cette « bonne » incertitude, à condition toutefois que certains acteurs les traduisent dans des termes plus connus, et que l'ensemble des intervenants souhaite s'en saisir. La « réalité » n'est en effet pas indépendante de la façon dont on l'appréhende, dont on la nomme. Utiliser d'autres termes pour penser les mêmes « problèmes », c'est nécessairement penser ces problèmes différemment. Traiter la question du chômage sous l'angle de l'« employabilité » ou sous celui de « l'armée industrielle de réserve », ce n'est pas parler de la même chose. Sans aller jusqu'à ces extrêmes, c'est ce type de différences que la construction européenne introduit, en apportant un éclairage nouveau sur des questions nationales. Mais nous avons vu que pour que ces concepts européens soient susceptibles de déplacements, d'innovations, ils devaient répondre à au moins deux critères. Tout d'abord, ces sujets doivent être proprement européens, c'est-à-dire faire l'objet d'une réflexion originale au niveau de l'Union Européenne. On vient de voir que pour M. DAEI, la question des territoires était finalement disqualifiée, car elle ne remplissait pas cette condition. Ensuite, ces sujets doivent être relativement consensuels. On comprend en effet que des sujets sur lesquels existent des oppositions tranchées sont peu susceptibles de permettre l'incertitude nécessaire à l'instauration d'une logique de délibération, de réflexion collective.

Lorsque ces conditions ne sont pas remplies (parmi d'autres), la logique de délibération ne peut s'installer. On a vu en particulier comment la question de la « formation tout au long de la vie » échouait à faire évoluer les représentations, justement parce qu'elle a été retraduite en termes nationaux. On est alors, de façon plus classique, dans une logique de débat, au cours desquels les points de vue s'affrontent – ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ne sont pas susceptibles d'évoluer au cours de la discussion. Selon nous, les autres groupes de travail ressortent donc du *débat* : lors de ces groupes, l'objet de la discussion préexiste à la réunion du CDSEI, il est connu de tous et diversement apprécié. Le « problème » est posé : il s'agit par exemple de la relative faiblesse des taux d'activité des plus de 50 ans en France, par rapport aux autres pays européens. A l'inverse de la « figure libre » qu'est la délibération, le débat se présente comme une discussion sur un « sujet imposé », aux contours bien délimités. Dans ces cas, l'Europe n'aura non seulement pas réussi à créer une incertitude productive, mais plus encore, elle ne sera parvenue qu'à faire consensus contre elle. Elle a notamment été suspectée de vouloir mettre fin au découpage jugé légitime par tous entre formation initiale, relevant des droits du citoyen, et formation continue, à la charge des partenaires sociaux, et qui relève des droits du travailleur. La possibilité de parvenir ensemble à l'élaboration d'un texte est alors posée.

D. Comment construire un texte ensemble ?

Cette situation renvoie au statut du texte du PNAE lui-même. Pour l'administration, et en particulier pour M. DAEI, Délégué à la DAEI, le texte du PNAE est un texte à élaborer *en commun*. Il ne s'agit pas pour lui de présenter un texte abouti, qui serait critiqué ensuite par les partenaires sociaux, mais de les associer à l'élaboration du texte. Cette attitude de l'administration peut être fructueuse, puisqu'elle permet l'engagement de chacun dans une œuvre qui reste à construire. Il est en effet nécessaire que le texte du PNAE soit encore à écrire, au moins en partie, afin que les syndicats et les employeurs puissent s'engager dans sa construction. L'incertitude sur le produit final que sera le PNAE se veut ici motrice : c'est

parce que le texte n'est pas terminé, « bouclé », que les partenaires sociaux peuvent avoir de bonnes raisons de s'engager dans sa rédaction. L'attitude de l'administration est donc novatrice, en rupture avec la démarche traditionnelle qui consiste à présenter un texte abouti aux partenaires sociaux. On retrouve ici le statut de lieu « décalé » du CDSEI, comme le dit Mme DGEFP_{Synthèses} (Chef du département synthèses, DGEFP) comme condition d'une attitude renouvelée des acteurs, les partenaires sociaux en particulier.

Mais cette incertitude peut évidemment être également contre-productive, paralysante. En particulier, les souhaits de M. DAEI de parvenir à une déclaration commune de l'ensemble des partenaires sociaux, à l'image de ce qui se fait dans plusieurs autres pays européens semble irréaliste, tant les positions globales des uns et des autres divergent. Seules des contributions communes ponctuelles, portant sur des domaines limités, sont actuellement envisageables. Formellement, ces textes se retrouvent dans des « encadrés », insérés dans le texte du PNAE. Par rapport au reste du PNAE, ces encadrés sont alors à la fois en-dedans, puisqu'ils ne sont pas en annexe, et en-dehors puisque le trait de l'encadré introduit une discontinuité par rapport au reste du texte. Cette forme même d'insertion des partenaires sociaux dans le texte du PNAE peut selon nous être interprétée comme un compromis entre les souhaits de l'administration et les possibilités réelles d'action des partenaires sociaux. Ils délimitent ainsi un champ de compétences propres aux partenaires sociaux, circonscrivent leur domaine de responsabilité.

Mais même cette « responsabilité limitée » est encore actuellement impossible à assumer pour eux, puisque le texte de ces encadrés n'est pas rédigé par les partenaires sociaux eux-mêmes, mais par des membres de l'administration. Les difficultés de rédaction commune ne sont pas purement procédurales : elles renvoient aussi à l'absence d'un *leadership*, comme le note M. UPA, Secrétaire général de l'UPA. Une implication accrue des partenaires sociaux n'est donc pas facilement réalisable. Ici, le contexte de la SEE est à la fois favorable et défavorable. Favorable, parce que la SEE étant un simple processus de « coordination », ainsi que l'indique le Traité d'Amsterdam, elle n'engage à rien, et ne place donc pas les partenaires sociaux dans une situation de caution, de légitimation de décisions. De plus, comme on l'a vu, la SEE propose des objets « nouveaux » dont les partenaires sociaux peuvent vouloir se saisir. Mais défavorable aussi, car le statut des textes éventuellement écrits par les partenaires sociaux n'est pas clair. A quoi ces textes serviront-ils ? Qui les lira ? Pour en faire quel usage ? etc. Il n'est donc tout simplement pas réaliste de demander aux partenaires sociaux de s'engager dans un processus qu'il ne maîtrisent pas, même à leur niveau, pour un enjeu peu clair.

La difficulté pour eux comme pour l'ensemble des acteurs concernés par la SEE est que celle-ci ne donne pas un *cadre d'action*, au double sens de ce qui permet l'action tout en la contraignant. Le cadre est en effet celui qui nous dit ce que nous pourrons faire et ce que nous ne pourrons pas faire : lorsque l'Assemblée Nationale délibère sur une loi, elle sait que certains contenus lui sont interdits, par la Constitution. A l'inverse, la Constitution, en définissant le domaine de compétence de l'Assemblée, lui permet d'agir, puisque ce domaine de compétence lui est propre, et ne relève d'aucune autre institution. Mais, évidemment, rien de semblable à la Constitution française n'existe à propos de la SEE. L'interdit est certes clairement indiqué : il ne s'agit pas d'harmoniser les législations nationales. Mais le permis n'est lui pas clairement circonscrit, puisqu'il y a justement conflit de responsabilité entre les Etats membres et la Commission. Les règles du jeu ne sont pas fixées, elles sont au contraire évolutives, comme le montrent les modifications des lignes directrices d'une année sur l'autre (même si celles-ci sont globalement stables). Plus encore, la logique des *Recommandations* adressées chaque année aux Etats membres montre bien qu'il ne s'agit pas seulement de « coordonner » les politiques de l'emploi nationales, mais bien de les influencer, de favoriser telle évolution plutôt que telle autre. Ces influences sont certes discrètes, et donc difficiles à

appréhender, pour les partenaires sociaux comme pour l'observateur extérieur.¹⁰ Mais elles n'existent pas moins. Et les règles selon lesquelles ces processus se déroulent ne sont ni fixées, ni précises. Quel est le statut réel des recommandations ? A partir de quelles analyses sont-elles fondées ? Que se passe-t-il si un Etat Membre s'obstine à ne pas les suivre ?

La SEE ne fournit donc pas un guide clair pour l'action, en tous cas pas pour les partenaires sociaux. Par contre, rien n'interdit le niveau national d'être une source de stabilité au sein de ce réseau d'influences et de rencontres bilatérales. Le ministère de l'emploi peut tout à fait être un « réducteur d'incertitudes » pour les partenaires sociaux, en leur donnant des garanties, par exemple sur le devenir de leurs textes au sein du PNAE. Si le ministère souhaite que les partenaires sociaux prennent au sérieux ce qui est discuté dans la cadre de la SEE, se saisissent de ses questions et de ses thèmes, il devra donc commencer par les informer et par garantir une place claire dans le document pour leurs éventuelles actions communes. Quelle que soit sa forme précise, il semble donc nécessaire que le CDSEI soit l'occasion pour le ministère de fournir un cadre, un guide d'action pour les partenaires sociaux. Ceux-ci mesurent en effet pleinement l'importance croissante de la dimension européenne dans les questions économiques et sociales, pour leur grande majorité. Mais la façon dont ils peuvent influencer sur cette évolution ne leur apparaît pas clairement, et pour cause.

Cependant, tout ne dépend évidemment pas du ministère, loin de là. Pour comprendre les positions des acteurs face au PNAE, il faut s'intéresser aux positions des intervenants par rapport à l'Europe. Ce sont en effet ces positions qui rendent compte des attitudes, et des possibilités d'évolution.

¹⁰ Cela est d'ailleurs renforcé par le fait que certaines procédures, comme le « processus de Cambridge » au cours duquel chaque Etat Membre présente son PNAE devant deux autres pays de l'UE, ne sont tout simplement pas publiques. Or ces procédures sont justement des lieux privilégiés de circulation des idées européennes et de familiarisation avec les thèmes et les questions mises en avant par le Conseil et la Commission. Il est évident que de tels espaces font cruellement défaut aux partenaires sociaux, qui ne peuvent avoir le même sentiment de familiarité avec les questions européennes que les fonctionnaires qui y participent.

II. L'EUROPE : FACTEUR DE PROGRES, OU ENJEU INEXISTANT ?

A. Europe et attitude des partenaires sociaux vis-à-vis du gouvernement

1. La place des partenaires sociaux dans la SEE

La place des partenaires sociaux dans la SEE est importante, et fortement croissante, ainsi que le montre l'évolution des lignes directrices que nous plaçons en annexe. Dès 1998, les lignes directrices 4 et 5 du pilier *Employabilité* prévoyaient ainsi :

Ligne directrice 4

Les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilités et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stage ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle.

Ligne directrice 5

Les Etats membres et les partenaires sociaux s'efforceront de développer des possibilités de formation tout au long de la vie.

Depuis, les attentes à l'égard des partenaires sociaux n'ont fait que se renforcer, comme le montrent les *Objectifs Horizontaux* du paquet Emploi 2002, notamment l'objectif D.

D. Les États membres mettent en place un partenariat global avec les partenaires sociaux pour mettre en œuvre, contrôler et suivre la stratégie pour l'emploi. Les partenaires sociaux à tous les niveaux sont invités à intensifier leur action à l'appui du processus de Luxembourg. Dans les limites du cadre général et des objectifs définis par les présentes lignes directrices, les partenaires sociaux sont invités à créer, conformément à leurs traditions et pratiques nationales, leur propre processus de mise en œuvre des lignes directrices qui relèvent principalement de leur compétence, à identifier les questions sur lesquelles ils négocieront et à rendre compte régulièrement des progrès réalisés, dans le cadre des plans d'action nationaux s'ils le souhaitent, ainsi que de l'incidence de leurs actions sur l'emploi et sur le fonctionnement du marché du travail. Les partenaires sociaux au niveau européen sont invités à définir leur propre contribution et à suivre de près, encourager et soutenir les efforts déployés à l'échelon national.

Mais pour les organisations syndicales et patronales, ces demandes restent encore très difficiles à satisfaire.

2. La construction européenne ne change pas la politique nationale

Pour les représentants de FO comme pour ceux du MEDEF, l'élaboration du PNAE ne modifie en rien leur attitude face au gouvernement. Tous estiment que la rédaction du texte est entièrement de la responsabilité du gouvernement, et refusent donc de s'impliquer dans sa rédaction, contrairement à ce à quoi les lignes directrices les appellent, puisque certaines citent explicitement les partenaires sociaux comme premiers responsables. Cependant, leurs motivations divergent sensiblement : pour les représentants de FO, la dimension européenne n'est pas niée, bien au contraire. C'est même justement son développement qu'il convient de critiquer, puisqu'il ne va pas dans la direction souhaitée. Pour MM. FOEurope et FOTravail, il s'agit d'être cohérent et d'analyser de la même manière la politique nationale et la politique européenne en matière d'emploi : le fait qu'une politique relève de l'Europe ne change en rien le regard qui doit être porté dessus. En particulier, il est nécessaire pour eux d'éviter toute forme de co-écriture, car celle-ci est synonyme de co-responsabilité et donc de perte de capacité critique. Selon eux, puisque les syndicats n'ont pas de pouvoir de décision, ils n'ont pas à assumer des responsabilités qui ne sont pas les leurs.

Mme MEDEF rappelle que, pour son organisation, l'Europe est un acquis essentiel pour les entreprises. Mais elle s'interroge sur l'impact des lignes directrices sur la politique française en matière d'emploi et sur le contenu du PNAE, ayant le sentiment que la construction européenne ne change pas fondamentalement la manière dont les pouvoirs publics français mènent leur politique. Elle cite notamment l'exemple des 35 heures où la France est le seul pays européen à l'imposer par la loi. La mise en œuvre des lignes directrices renvoie sur certains thèmes à la négociation des partenaires sociaux mais la pratique française ne permet pas réellement que leur autonomie soit respectée, et dans de nombreux domaines, l'interventionnisme des pouvoirs publics n'est pas acceptable pour le MEDEF. Le MEDEF est prêt à discuter du contenu du PNAE mais constate que le plus souvent ses observations ne sont pas réellement prises en compte.

3. L'Europe comme source parmi d'autres de pratiques renouvelées

Pour d'autres acteurs, l'Europe est bien une source de pratiques renouvelées. Certains estiment cependant que leurs organisations ne sont pas à leur image, et qu'ils restent encore assez largement incompris. C'est notamment le cas de MM. FNSEA, UPA et CGPME, Vice-président chargé des affaires sociales à la CGPME, qui sont largement convaincus de l'importance des changements actuels ou en cours, mais qui ne parviennent pas, faute de moyens humains en particulier, à les rendre palpables au sein de leurs organisations respectives. M. FNSEA estime même que le Traité d'Amsterdam est à l'origine d'une « véritable révolution par rapport aux pratiques françaises traditionnelles », puisqu'il impose au Conseil européen de consulter les partenaires sociaux européens avant de légiférer sur une question relevant de leur domaine de compétences. Mais selon lui, ce changement, qui trouve un écho dans un texte récent signé par l'ensemble des partenaires sociaux dans le cadre de la « refondation sociale »,¹¹ est passé largement inaperçu, et les acteurs nationaux ne sont pas capables de s'en saisir. Enfin, M. UPA estime également que les changements sont réels, comme le prouve selon lui le traitement du PARE par l'administration dans le document, mais que cette dimension est encore peu présente dans son organisation.

M. CFTC cherche également à rendre tangibles les changements européens en cours, et ce dans les pratiques les plus concrètes des membres de son organisation. Mais il avoue son insuffisante capacité d'action. Se définissant lui-même comme généraliste, il estime que « [sa] capacité de généraliste est débordée », et qu'il lui faudrait maintenant être épaulé par des spécialistes des questions d'emploi, de formation professionnelle, etc. En effet, l'Europe est pour lui l'occasion d'apprentissages, de regards neufs sur des questions nationales, et il est donc souhaitable que ces apprentissages concernent l'ensemble de son organisation, et pas

¹¹ Le texte *Voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective*, signé par l'ensemble des partenaires sociaux le 5 juillet 2001, indique en effet :

« A titre d'exemple, on pourrait concevoir que préalablement à toute initiative législative dans le domaine social, les interlocuteurs sociaux doivent être officiellement saisis par les Pouvoirs Publics d'une demande d'avis sur son opportunité. A l'issue de cette consultation, si l'initiative était maintenue, la faculté devrait leur être offerte de traiter le thème faisant l'objet de ladite initiative par voie conventionnelle dans un délai à déterminer. En cas de refus des interlocuteurs sociaux de traiter la question par la négociation collective ou en l'absence d'accord à l'issue du délai fixé pour la négociation, l'initiative législative reprendrait son cours. A l'inverse, si la négociation aboutissait à un accord, celui-ci devrait être repris par le législateur dans le respect de son équilibre. (p. 9) »

Le lien explicite entre les deux textes est d'ailleurs fait par M. UPA : « Dans ce qui a été décidé le 6 juillet, on s'est pour partie inspirés de ce qui existe au niveau européen, notamment le volet social de l'accord de Maastricht. »

seulement les membres du secteur des affaires européennes.

Pour Mme CGT, le PNAE est l'occasion d'un dialogue particulier avec le gouvernement, puisqu'il donne un éclairage nouveau et unifié sur des thèmes traités habituellement sous des rubriques différentes, comme par exemple la question des « privés d'emploi ». Elle sait donc gré au document d'être « à la fois plus global et plus concret ». Mais elle estime surtout que l'Europe a une influence réelle sur les politiques nationales, comme le prouve selon elle le cas de l'égalité hommes-femmes : cette question, relancée par une initiative de la Commission, a conduit à une réactivation du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, pour déboucher sur la loi du 9 mai 2001.¹² Ce processus, exemplaire de son point de vue par la place qu'il a accordé aux partenaires sociaux, indique selon elle à quel point les changements nationaux ne peuvent être compris sans référence aux changements européens. *A contrario*, elle regrette la transposition sans réelle discussion des directives européennes sur le temps de travail. La participation active de la CGT aux discussions autour du PNAE est alors pour elle une évidence, afin qu'elle puisse « mettre [sa] touche au document. » Mais elle aussi regrette son insuffisance de moyens, même si celle-ci n'est peut-être que temporaire.¹³

4. L'Europe déjà là

Pour M. CFDT, la dimension européenne est presque une évidence, comme le montre son intégration à chacun des secteurs d'activité de la CFDT. Pour lui, l'Europe a un double rôle d'impulsion de politiques nouvelles, et de mise en lumière des politiques existantes. Il note d'ailleurs que certaines de ces priorités rejoignent des orientations passées de son organisation, comme dans le cas de l'activation des dépenses. Mais cela ne signifie pas pour autant que la CFDT est « euro-enthousiaste », puisqu'elle récuse par exemple l'idée de faire de la baisse des charges un mécanisme d'activation. Par contre, elle compte bien se saisir de l'enjeu européen pour renouveler les relations entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Dans sa lettre au CDSEI, Mme Notat écrit ainsi « qu'il faut donner aux partenaires sociaux une responsabilité plus grande dans l'élaboration, le suivi, la réalisation et l'évaluation des mesures pour l'emploi. » Plus encore, elle vise une « dynamique de participation plus systématique et plus permanente des acteurs sociaux dans la stratégie pour l'emploi. » L'Europe n'est donc pas sujette à un traitement particulier de la part de la CFDT du fait du *contenu* de ses politiques. Mais par contre, elle peut conduire à modifier, dans un

¹² C'est d'ailleurs ce qu'indique le texte du PNAE 2000, p. 26 :

3) L'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations ont très largement alimenté le dialogue social

(...) L'égalité professionnelle a fait l'objet d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux, en particulier dans le cadre de la relance des travaux du Conseil Supérieur de l'égalité professionnelle ce qui a abouti en particulier à la publication en 1999 d'un guide pour la négociation collective sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes.

Une concertation est également engagée avec les partenaires sociaux sur le thème du renforcement de la place des femmes dans les instances participant au dialogue social. Une proposition de loi, soutenue par tous les syndicats, débattue au Parlement au début de mars 2000, renforce la négociation dans les entreprises et les branches professionnelles. Elle introduit une double obligation de négocier sur l'égalité professionnelle tous les trois ans dans les entreprises et les branches et de prendre en compte cet objectif dans toutes les négociations prévues dans le code du travail, sur la rémunération, la formation, la durée et l'organisation du travail.

¹³ Mme CGT nous a en effet indiqué que la CGT devait mettre en place un « groupe PNAE » à la rentrée 2001, regroupant des personnes de différents secteurs (économique, emploi, international), et chargé de travailler sur les thèmes qui seront discutés lors des groupes de travail.

sens jugé favorable par la CFDT, les *pratiques* d'élaboration des politiques nationales. Cette logique est d'ailleurs poussée à son extrême par M. CGC, qui estime que la situation est celle d'un « rapport de force », sur lequel il faut peser. Il ne craint donc pas d'être « intégré » au processus de rédaction du PNAE, et regrette même plutôt de ne pas l'être, puisque ce serait pour lui le meilleur moyen de « prendre ses responsabilités ».

Enfin, un secteur dans lequel la dimension européenne est une évidence, c'est l'agriculture, et ce même pour les questions d'emplois. Ainsi, Mme CNMCCA, Chargée de mission auprès du directeur délégué aux politiques sociales à la CNMCCA, met en avant sa connaissance concrète des effets des politiques européennes, par l'intermédiaire notamment du Fonds Social Européen. Pour elle, « local » et « européen » ne s'opposent donc pas, bien au contraire, puisque c'est justement sa pratique de terrain qui lui donne cette familiarité avec les questions européennes. Nous reviendrons plus bas sur cette question de l'action de terrain comme condition d'acculturation à l'Europe et comme méthode de rédaction du PNAE.

B. Les changements induits par la SEE au sein des organisations et des ministères

1. Les partenaires sociaux : comment inscrire l'Europe dans les pratiques ?

Ce que nous avons vu plus haut nous montre que la diffusion de l'idée européenne est encore assez limitée au sein des organisations syndicales et patronales, même si cette dimension semble être croissante au sein de plusieurs organisations, comme par exemple la CFDT, la CGC ou la CGT. Mais au-delà des différences entre organisations, le point essentiel soulevé par l'ensemble des acteurs est celui de la nécessité de mobiliser les outils et concepts européens « sur le terrain ». En effet, comme le dit M. CFTC, bien des pratiques ont d'ores et déjà une dimension européenne, mais les militants de la CFTC ne la perçoivent pas et, « comme M. Jourdain, ils font du PNAE sans le savoir ». Certains outils sont d'ailleurs déjà connus des membres des organisations syndicales, comme le FSE, ainsi que l'indique Mme CNMCCA ou le FEDER, cité par M. FO_{Travail}. Or ces outils ont pour caractéristique commune de mobiliser une pluralité d'acteurs, employeurs, collectivités locales, Etat, à partir de questions « transversales » par rapport aux découpages institutionnels habituels, comme par exemple dans le cas de l'objectif II des fonds structurels concernant les zones industrielles en déclin. Mais ces pratiques sont encore jugées insatisfaisantes pour beaucoup, qui estiment que ce ne sont que des consultations de pure forme, et souhaitent qu'elles soient intensifiées. Le PNAE trouve alors un rôle et une justification comme levier potentiel au développement de telles pratiques, en les mettant en avant dans le document, et en encourageant leur développement, ainsi que semble le souhaiter aussi bien les membres du ministère de l'emploi que de nombreux partenaires sociaux.

Mais pour cela, encore faut-il que le document soit mobilisé par les membres des organisations syndicales et patronales dans les instances où ils sont élus (administrateurs de l'ANPE, à l'Unedic, etc.). Or cela ne dépend aucunement de l'Etat, mais bien des partenaires sociaux. C'est donc à eux de diffuser l'information et le document au sein de leurs structures,¹⁴ et d'encourager leurs représentants à l'utiliser. C'est justement ce que souhaite Mme CGT, qui compte s'appuyer sur ce document pour questionner les interlocuteurs de son organisation, tant patronaux que politiques, notamment au niveau régional. Comme elle le dit,

¹⁴ Eventuellement aidés en cela par le ministère, qui pourrait par exemplaire distribuer quelques dizaines d'exemplaires du PNAE à chacune des organisations, afin de faciliter sa diffusion.

« le PNAE doit être une aide pour les organisations syndicales ; il doit nous permettre d'intervenir sur des aspects très concrets. » Nous pensons en effet que ce point est crucial : ce n'est que lorsqu'il sera mobilisé dans des controverses, des désaccords, que le PNAE deviendra un document ayant un enjeu et un poids, et qu'il suscitera donc l'intérêt des acteurs concernés. Il y a d'ailleurs là un élément dynamique évident : plus le PNAE sera diffusé, plus il deviendra probable qu'il soit mobilisé dans des « bagarres » (Mme CGT), et donc plus il deviendra public, dont valorisé par ceux qu'ils concernent. Instrument de critique, le PNAE pourra alors peut-être devenir un outil familier des militants syndicaux, et ainsi permettre aux acteurs de garder la main sur le processus en cours de mise en place de la politique européenne de l'emploi.

On voit ainsi que les dimensions procédurales et de contenu des politiques se rejoignent fortement : les partenaires sociaux souhaitent ces politiques locales, « horizontales », impliquant des acteurs. Ils les souhaitent d'abord pour elles-mêmes, pour des raisons d'efficacité, de justice ou parce que cela correspond à leurs orientations politiques. Mais ils les souhaitent aussi comme condition à leur engagement dans les procédures que l'Etat met en place. Mais pour que celles-ci se développent, il faut que l'Etat se place au niveau des acteurs, pour être à leur hauteur, ni plus grand ni plus petit. Il doit donc renoncer, au moins partiellement, à son point de vue centralisé et vertical, pour se coordonner au niveau local avec des acteurs. Il est alors intéressant de remarquer que la posture attendue de lui en ce qui concerne le texte du PNAE est similaire à ce qu'ils attendent de lui « sur le terrain ». A chaque fois, l'Etat, acteur nécessairement central, doit se mettre au service de la coordination de tous, tout en l'organisant, la stimulant, la facilitant, etc. Du point de vue des partenaires sociaux, l'Etat doit être à la fois un acteur parmi d'autres et celui qui organise l'arène de discussion, la structure, que ce soit dans l'élaboration du document ou dans celle des politiques locales d'emploi. Sa place est délicate, à la fois procédurale, comme organisateur (des discussions autour du texte du PNAE ; des politiques locales) et substantielle, comme représentant de l'intérêt général. Ce processus n'est donc pas un processus de désengagement, de non-intervention. Il s'agit au contraire pour l'Etat de s'engager activement. Mais ce engagement doit avoir pour but d'ouvrir un espace aux partenaires sociaux. Or les conceptions sur la place à accorder aux partenaires sociaux dans l'élaboration du PNAE divergent au sein du ministère de l'emploi.

2. Le ministère de l'emploi : quelle place pour les partenaires sociaux ?

La stratégie européenne de l'emploi (SEE) ne conduit pas à des changements qu'au sein des organisations syndicales ou patronales, bien au contraire. Le ministère de l'emploi est le premier concerné, et de façon sans aucun doute plus profonde. Les changements introduits passent tout d'abord par une coordination renforcée entre ministères, notamment avec ceux de l'éducation et des finances. Ils concernent également la mobilisation d'institutions extérieures dans la rédaction du document, comme l'ANPE ou l'AFPA.¹⁵ Mais l'élaboration du PNAE passe surtout par la recherche d'un espace à consacrer aux partenaires sociaux, ainsi que le recommandent les lignes directrices. Or les conceptions sont différentes au sein du ministère, à la fois sur ce que doit apporter l'Europe, et sur l'implication souhaitable des partenaires sociaux.¹⁶

¹⁵ Cette mobilisation est en général jugée insatisfaisante par les partenaires sociaux, à l'image de M. CFDT, qui relève que ces organismes « ont des masses d'informations et produisent des recommandations pour la gestion des droits. Leur non-implication manque à la préparation du PNAE. »

¹⁶ Comme c'est d'ailleurs le cas au sein de la plupart des organisations patronales et syndicales. Les remarques

Pour la DGEFP, l'Europe est avant tout une source très utile de connaissances, par les comparaisons et apprentissages internationaux qu'elle permet. Mme DGEFP_{Europe}, Chargée de mission pour les affaires européennes et internationales à la DGEFP, cite ainsi l'exemple du programme Nouveau Départ, qui « découle indirectement des orientations communautaires. » De même, selon elle, « toutes les discussions autour du PARE-PAP ont été influencées par les exemples européens, et notamment le *New Deal* anglais. » Les échanges se font dans toutes les directions. Mme DGEFP_{Synthèses}, Chef du département synthèses de la DGEFP, estime « qu'il y a des effets de levier mutuels : la France influence la Commission ; les exemples européens influencent la France, les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, les acteurs locaux, etc. » Elle cite les exemples de la réduction du temps de travail, aujourd'hui étudiée par plusieurs pays européens, ou ceux des difficultés de recrutement et de la qualité de l'emploi, thèmes qui ont fait l'objet de groupes de travail, et sur lesquels elle espère « avoir un peu fait bouger la Commission ». ¹⁷ Il s'agit donc pour elles non seulement de diffuser la dimension européenne au sein de leurs structures, mais aussi, de façon symétrique, de faire évoluer la construction européenne dans un sens conforme à leurs vœux, par une « influence française » sur le jeu croisé des bonnes pratiques, des recommandations, des « modèles », etc.

M. DAEI, Délégué à la DAEI, reconnaît lui aussi cet élément important d'apprentissage, estimant que les échanges suscités par les groupes de travail autour du PNAE « nous rendent tous plus intelligents. Les membres du CDSEI sont plus armés quand ils vont à la CES (Confédération Européenne des Syndicats) ou à l'UNICE (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe), cela les rend meilleurs professionnellement. » Mais pour lui, il ne s'agit pas de s'en tenir à des apprentissages, mais de faire de l'Europe un levier pour construire un rapport de force, dont le CDSEI doit être le lieu de création. Il s'agit de créer l'Europe *par* la controverse, de construire l'arène *à partir* des débats qui s'y déroulent. Ce n'est que lorsque des débats publics entre partenaires sociaux et gouvernements, ainsi qu'entre partenaires sociaux eux-mêmes, portant sur des sujets européens, existeront, que l'Europe deviendra effective. Dans le dialogue national, l'arène est construite, les rapports de force préexistent aux acteurs, qui peuvent bien entendu les modifier. Ici, il s'agirait pour eux de construire, de rendre réel et visible l'objet du débat (la qualité de l'emploi en Europe, par exemple) par leurs prises de position sur lui. La dissension n'est alors pas une remise en cause de l'idée européenne, elle est au contraire la *condition* de son avènement, comme l'a bien illustré l'affaire Vilvoorde, créatrice d'un espace social européen. Mais M. DAEI reconnaît que la construction de cet espace de débats européens est encore balbutiante, et que ses tentatives pour parvenir à des « prises de position communes » ou même des « rédactions directes » de la part des partenaires sociaux sont pour l'instant vaines. Pour construire ces débats, il faut donc que les partenaires sociaux se saisissent des questions européennes, et qu'il se donnent les moyens de les traiter.

Une conséquence de ces conceptions différentes, sinon divergentes, de la place à accorder aux partenaires sociaux dans le processus est l'organisation complexe de la communication en direction des partenaires sociaux. Cette année, celle-ci a été rationalisée, les envois de versions intermédiaires utilisés l'année dernière ayant été abandonnés car jugés inutiles. Mais la question de savoir jusqu'où doit aller la transparence de l'information reste posée. En effet, pour la DGEFP, l'administration doit garder la haute main sur l'ensemble du processus. Au contraire, la DAEI souhaiterait un processus plus « ouvert », permettant aux partenaires

faites ici souffrent en fait d'un biais de composition dû à la nature de l'enquête : autant nous avons pu explorer les relations existant au sein du ministère de l'emploi, notamment entre ses différents services, autant les relations correspondantes au sein des organisations syndicales et patronales nous sont restées largement inconnues.

¹⁷ Voir ci-dessous le compte-rendu de la réunion bilatérale France-Commission.

sociaux de plus s'impliquer dans l'élaboration du texte. Ces questions organisationnelles ont d'ailleurs un impact non négligeable sur la qualité de la concertation. Ainsi, cette année, le document final n'a été communiqué que fort tardivement aux partenaires sociaux, ce dont tous se sont plaints en séance plénière, chaque intervenant ou presque faisant remarquer à Mme Guigou que le délai qui lui avait été imparti pour lire le document avait été bien court... Ces problèmes matériels ne doivent donc pas être négligés, puisque ministère et partenaires sociaux étant dans une situation d'information très imparfaite sur leurs volontés d'engagement réciproques, ces dysfonctionnements sont nécessairement interprétés par les partenaires sociaux, à tort ou à raison, comme des signes de mauvaise volonté du ministère. Les précautions du ministère s'expliquent certes par son souci légitime de ménager les susceptibilités des uns et des autres, notamment les autres ministères et les institutions comme l'ANPE qui revendiquent leur paternité sur un certain nombre d'actions. Mais cela brouille néanmoins la perception qu'ont les partenaires sociaux des attentes du ministère à leur égard, ce qui nuit à la qualité de la concertation.

III. LA PLACE DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LE PNAE

A. Les partenaires sociaux : en être, ou pas

1. La place des partenaires sociaux dans les précédents PNAE

Les occurrences du terme « partenaires sociaux » sont nombreuses dans les PNAE de 1998 et 1999. Dès la préface du PNAE 1998, le premier ministre indique ainsi (p. 2) :

Ce plan d'action, point de départ d'un nouveau processus dans la cohérence des actions et dans la méthode, a fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux lors de son élaboration, ceux-ci marquant leur volonté de le compléter d'une ou plusieurs contributions propres d'ici les prochaines échéances européennes d'examen du plan. (...) Il constitue, désormais, une référence qui sera actualisée chaque année et dont les résultats seront évalués périodiquement en associant les partenaires sociaux.

Mais les partenaires sociaux ne sont pas encore à ce moment-là en position d'acteurs : ils sont mentionnés, « invités à réfléchir » (ex. : « aux moyens de limiter les recours excessifs à des formes de contrats très précaires », PNAE 1999, p. 21) ou « doivent être vigilants » (ex. : « à bien maîtriser les dispositifs de pré-retraite », p. 16), etc., mais ils n'écrivent ni ne décident eux-mêmes. L'année 2000 marque alors un tournant, puisque cette année-là, et pour la première fois, les partenaires sociaux sont *dans* le PNAE. Leur action est ainsi mentionnée à plusieurs reprises : négociations sur la durée du travail ; formation ; égalité professionnelle hommes-femmes, refondation sociale (même si le terme n'est pas utilisé), etc. Mais surtout, l'innovation principale de cette année, c'est l'incorporation à la fin du PNAE (pp. 44-45) d'une *Evaluation de la contribution des partenaires sociaux pour la mise en œuvre du PNA*, ainsi que d'une *Proposition de contribution pour le PNAE 2000*. Il est alors bien précisé que « la rédaction de ce chapitre a été élaborée sous la responsabilité des partenaires sociaux. » L'historique indique ainsi qu'après des débuts difficiles,

[L']évolution a permis d'aborder le PNAE 2000 dans de meilleures conditions de préparation, dans le but d'aboutir à deux résultats : une prise en compte plus importante et plus visible des remarques des partenaires sociaux dans le PNAE, ainsi qu'une contribution spécifique de leur part.

La procédure suivie est alors présentée avec force détails : intégration des accords sectoriels ou locaux comme contributions au PNAE ; constitution de groupes de travail au CDSEI ; examen par les structures nationales impliquant des partenaires sociaux de la mise en œuvre des dispositifs, etc. Sont ensuite mentionnées les contributions fournies par certains partenaires sociaux, ainsi que les principales propositions qui ont été intégrées dans le PNAE. Le processus est-il en marche vers la rédaction de la part des partenaires sociaux de « contributions propres » ? C'était en tous cas l'une des ambitions du PNAE 2001.

2. Contribuer ou ne pas contribuer, là est la question

Mais pour les partenaires sociaux, il est encore difficile d'admettre l'idée de collaborer à la production d'un texte de l'administration. Même ceux qui, parmi les partenaires sociaux, reconnaissent et assument leurs responsabilités dans ces actions nationales ne veulent pas les voir réunies au sein du PNAE. Cela se déroule certes dans un contexte de revendication des partenaires sociaux, qui réclament que leur champ d'action soit pour le moins renouvelé. Mais on voit bien que c'est la figure tutélaire de l'Etat, et les représentations que s'en font les membres des organisations patronales et syndicales, qui explique en partie cette attitude. Le PNAE est un document gouvernemental, au sein duquel les partenaires sociaux n'estiment pas disposer de l'autonomie suffisante. Il ne souhaitent donc pas « mélanger les genres », comme

le dit Mme CGT. Cette posture est renforcée par le statut incertain du PNAE lui-même, et plus largement de la SEE. Là encore, nous retrouvons la nécessité pour les partenaires sociaux de disposer d'un guide pour l'action, afin de mieux saisir la nature de ce processus, ses enjeux et la façon dont ils peuvent y prendre part. En présence d'un tel guide, ils seraient alors plus à même de prendre leur part de responsabilité. Cela leur permettrait d'ailleurs éventuellement d'influer sur la SEE elle-même, comme on le verra plus bas.

B. Quelle place des partenaires sociaux au sein du PNAE ?

1. Textes seuls et textes mixtes

Cette réticence (ou ce refus) des partenaires sociaux de prendre les responsabilités face auxquelles la SEE les place est manifeste dans les textes qui les concernent, au sein du PNAE. Ainsi, de façon significative, même les encadrés n'expriment pas de volonté d'action de leur part. En effet, dans ces encadrés, les partenaires sociaux « souhaitent », « préconisent » ou « sont favorables » à telle ou telle mesure, mais ils ne s'engagent à rien. Cette absence de rédaction propre des partenaires sociaux se ressent également en-dehors de ces zones particulières que sont les encadrés. Ainsi, lorsque le texte mentionne le récent accord Unedic créant le PARE, c'est encore une fois l'administration qui tient la plume. Sa recension de l'accord est alors nécessairement la plus consensuelle possible,¹⁸ ce qui ne peut évidemment satisfaire tout le monde : alors que M. UPA se félicite de l'évolution de l'Etat sur cette question, Mme CGT regrette que « le texte [ait] été recentré comme s'il avait été accepté par tout le monde ». De façon générale, même si un nombre important d'actions menées par les partenaires sociaux sont citées, ces actions sont présentées du point de vue de la puissance publique. Ici comme ailleurs, les partenaires sociaux ne souhaitent pas se mettre en avant comme acteurs premiers d'initiatives particulières. Ce qu'ils gagnent en indépendance est perdu en force de persuasion de « leurs » textes, qui restent nécessairement incantatoires et déclaratifs, et n'engagent pas à des actions précises.

2. La prise en compte des critiques des partenaires sociaux

Cette posture des partenaires sociaux rend donc difficile la tâche de l'administration. Celle-ci devient franchement impossible lorsqu'il s'agit de faire figurer les critiques des partenaires sociaux dans le document. En effet, la *Synthèse des contributions des partenaires sociaux* se retrouve saturée de contraintes de toutes sortes (de taille, de vocabulaire, d'équilibre entre employeurs et salariés, etc.) et elle ne peut évidemment rendre compte de l'ensemble des critiques soulevées dans chacune des contributions. De même, le corps du texte lui-même ne peut présenter ces critiques à l'endroit concerné, sous peine de perdre toute lisibilité. Plusieurs partenaires sociaux diront ainsi lors de la réunion plénière du 2 avril leur insatisfaction quant à la prise en compte de leurs critiques dans le document final. Cependant, d'autres indiqueront clairement leur satisfaction sur ce point, comme Mme UPA ou M. CGPME.

¹⁸ Il est d'ailleurs significatif de constater que sur cette question, les partenaires sociaux ne sont mentionnés explicitement que pour le volet financier du PARE (PNAE 2001 ; p. 11).

3. La place de la méthode

Mais au-delà des remarques des uns et des autres, c'est finalement sur la *méthode* que l'unanimité se fera. En effet, pour l'ensemble des participants, partenaires sociaux comme représentants de l'administration, le point essentiel est la préservation du dialogue. Il faut donc éviter de le rompre, en donnant des arguments à certaines organisations, syndicales en particulier, leur permettant de rejeter le texte en bloc. Ainsi, lorsque Mme CGT et M. FOEurope expliquent que si certains points ne sont pas modifiés ils ne pourront tout simplement pas présenter et encore moins défendre ce texte devant leurs adhérents, ils sont immédiatement entendus. La méthode de concertation avec les partenaires sociaux peut ainsi être appréhendée comme une recherche permanente d'équilibre entre les souhaits des uns et des autres, de façon à permettre aux échanges de se poursuivre.

Il s'agit également pour chacun de permettre à son interlocuteur de ne pas perdre la face, de rester crédible dans ses enceintes internes : les partenaires sociaux acceptent alors certaines positions du gouvernement, mais dans certaines limites. De façon symétrique, celui-ci refuse de céder à toutes leurs critiques, mais ne veut pas prendre le risque d'une rupture du dialogue, en particulier si celle-ci est causée par des points qui ne remettent pas en cause l'économie générale du texte, comme la question des accidents du travail cette année. Les participants du CDSEI sont en effet quasiment unanimes pour saluer la qualité de l'attention qui leur est portée par les membres du ministère. Celle-ci permet en effet un réel dialogue, des échanges qui permettent de faire valoir les points de vue, et de procéder aux dernières corrections, suite notamment à la réunion du 25 avril. Enfin, les contributions des partenaires sociaux doivent être intégrées dans une *Synthèse des Contributions des Partenaires Sociaux*.

C. La Synthèse des Contributions des Partenaires Sociaux

1. Une synthèse impossible

La grande majorité des organisations syndicales et patronales (c'est-à-dire toutes sauf la CGPME), ont fourni un texte au ministère sur le PNAE. Cependant, la plupart des textes (ceux de la CGT, FO, la CFDT, le MEDEF, l'UPA et la CFTC) ne sont pas réellement des contributions, et sont plutôt un ensemble de remarques et de critiques sur le texte existant.¹⁹ Les textes reprennent essentiellement les positions habituelles des syndicats sur les sujets concernés.²⁰ Bien peu de ces textes suggèrent ainsi de faire figurer un élément nouveau dans le PNAE. De façon significative, le terme de « PNAE » apparaît relativement rarement dans ces textes, qui se centrent sur les politiques elles-mêmes, et non sur le texte en tant que tel. D'autres contributions, au contraire, se placent du point de vue du texte du PNAE lui-même, soit pour en critiquer le mode de construction (cas de la CGC), soit pour proposer des amendements ponctuels (FNSEA). D'autres vont encore plus loin dans la logique d'amélioration collective du texte : la contribution de la CNMCCA fournit ainsi des

¹⁹ D'ailleurs, seuls la CFDT, la CFTC, la CGT, la CGC et le CEEP intitulent leur texte *Contribution*. Le texte de FO s'intitule *Examen et analyses* ; le MEDEF baptise son texte *Observations*. Les autres textes (FNSEA, UPA, CNMCCA) ne portent pas de titre.

²⁰ Ainsi, la CGT et FO redisent leur attachement au service public, tant dans l'éducation qu'en ce qui concerne le service public de l'emploi, et renouvellent leurs critiques sur le PARE. La CFDT insiste sur les nombreux accords ou négociations en cours entre partenaires sociaux sur les sujets traités par le PNAE, et demande que les politiques actuelles, notamment de baisses des charges, soient précisément évaluées. Le MEDEF présente son texte dans le cadre de la « refondation sociale », dont il attend qu'elle fournisse des réponses aux différentes questions traitées par le PNAE, que ce soit l'activation des chômeurs avec le PARE ou la lutte contre les discriminations, etc.

propositions concrètes, qui pourraient éventuellement être intégrées dans le texte, si elles faisaient l'objet d'un consensus parmi les partenaires sociaux. Enfin, celle du CEEP se distingue du lot, par le recul qu'elle prend, à la fois sur le dialogue social national et sur le texte du PNAE lui-même.

On voit donc que les statuts des contributions diffèrent. Sans chercher à analyser pleinement les raisons des postures des uns et des autres, il nous semble malgré tout intéressant de relever que, à l'exclusion de la CGC, les organisations qui sont le plus dans une logique de proposition, de réelle *contribution*, sont celles qui, du fait de leur objet, sont le plus proches de l'action, du terrain. Les organisations « agricoles » et le CEEP, représentant des services publics, sont certes des acteurs relativement mineurs dans le dialogue national, parce qu'ils ne représentent pas « tout le monde », mais seulement des activités spécifiques. Or tout se passe comme si cette faible représentativité était au contraire une force, dans le processus d'élaboration des politiques de l'emploi suscité par le processus de Luxembourg. Leur connaissance du terrain leur donne des arguments précis sur la façon de concevoir les politiques à l'avenir, comme le montre bien à cet égard la proposition de la CNMCCA, fruit de son « expérience de la mise en œuvre du programme de lutte contre l'exclusion ». Mais ces acteurs sont trop « petits » pour entraîner les autres dans l'acceptation commune d'un texte. Une proposition émise par la CNMCCA n'a évidemment pas le même poids que si elle émane de la CGT. Et il est de toutes façons trop tard pour envisager cette éventualité à ce stade de l'élaboration de la discussion.

2. La méthode comme porte de sortie, encore...

La *Synthèse des Contributions des Partenaires Sociaux* ne peut alors qu'être une longue liste de propositions diverses, et acceptées par un nombre plus ou moins grand d'organisations. La procédure suivie est ainsi cohérente avec les réticences évoquées plus haut : chaque partenaire social envoie son texte au ministère, charge à ce dernier d'en faire la synthèse. Mais on voit ce que cette procédure peut avoir d'insatisfaisant, puisqu'elle conduit à brouiller les responsabilités de chacun et à donner un statut ambigu à la *Synthèse*, qui appartient finalement au ministère, et non aux partenaires sociaux. Pour nous, cette synthèse est même impossible, tant les contributions sont disparates. Le texte est alors finalement une longue énumération de remarques et de critiques, et il ne pourrait guère en être autrement. Sa conclusion, reproduite ci-dessous, ne peut alors pas porter sur le contenu des textes. Afin de parvenir à un consensus, celle-ci porte logiquement sur la méthode, dont la qualité a en effet été soulignée dans de nombreuses contributions. Nous retrouvons le rôle de la méthode comme acquis collectif certes non négligeable, mais qui indique également que des progrès peinent à être réalisés sur le fond des questions.

Conclusion

La démarche a été fructueuse et les pouvoirs publics, comme les partenaires sociaux en ont tiré un bilan positif :

Les discussions au sein des groupes thématiques ont été intéressantes ; elles ont permis de clarifier les positions respectives des uns et des autres et de faire surgir des propositions. Elles ont surtout mis en évidence que les cinq thèmes retenus étaient étroitement liés les uns aux autres, en particulier que la qualité de l'emploi était en étroite correspondance avec les thèmes de la formation tout au long de la vie, des difficultés de recrutement ainsi d'ailleurs qu'au maintien en activité des travailleurs expérimentés. Le thème de l'approche territoriale de l'emploi a également mis en évidence son caractère transversal.

Les discussions dans les instances paritaires ont été moins riches dans la mesure où elles ont été de

nature plus informative.

Enfin deux séances de travail ont eu lieu autour du document élaboré pour la Commission, dont une séance de travail en présence de la ministre. Ces réunions ont permis de recueillir l'avis des partenaires sociaux et de remanier le texte du document final en tenant compte de leurs remarques.

On voit donc que le fait d'offrir un espace clair aux partenaires sociaux ne suffit pas pour permettre leur engagement. Il leur est en effet impossible actuellement d'écrire ensemble un texte portant sur la totalité du document. Mais cela n'a rien de très étonnant, tant les positions sont différentes et ont vocation à le rester. L'action commune des partenaires sociaux ne peut, semble-t-il, se dérouler que sur des actions ponctuelles, comme on l'a vu plus haut.

IV. LE PNAE, UN INSTRUMENT DE NEGOCIATION EN DEVENIR

A. Un document de synthèse sans conséquences ?

1. Une aide à la coordination, qui doit être évaluée

Le PNAE est donc avant tout un instrument de coordination, tant entre ministères qu'avec des institutions extérieures ou avec les partenaires sociaux. Mais il n'est évidemment pas que cela, et on ne peut limiter son statut à celui de document de synthèse. Certes, des attributs lui manquent pour qu'il soit un réel point d'appui dans des discussions. Comme le font remarquer Mme CGT et M. FO_{Travail}, il manque au document une partie évaluative plus fournie, afin de réellement savoir à quoi correspondent les engagements pris. Il faut d'ailleurs noter ici que cette obligation de moyens, sinon de résultats, s'applique également aux partenaires sociaux. Ceux-ci ne peuvent en effet attendre du gouvernement qu'il évalue les mesures qu'il met en place sans qu'eux-mêmes fassent des efforts dans cette direction, notamment dans les organismes qu'ils gèrent. Il est ainsi pratiquement impossible pour eux de défendre leur autonomie dans la gestion de l'assurance-chômage, par exemple, et de se soustraire à l'évaluation, souhaitée notamment au niveau européen, des dispositifs concernés.

Cette évaluation pourrait d'ailleurs selon nous être fort utile, si elle permettait de mettre en œuvre des méthodologies concurrentes de celles traditionnellement utilisées. Nous avons vu en effet plus haut dans le cas du « vieillissement actif » que les partenaires sociaux reprochaient de façon quasi-unanime à la Commission (au Conseil, en fait) d'utiliser des indicateurs macro-économiques, standardisés pour tous les pays, et donc non pertinents. De plus, ces différences ont selon eux un aspect normatif, puisque renvoyant à l'histoire des systèmes sociaux. Il est donc légitime de ce point de vue de critiquer les méthodes d'évaluation de la Commission. Mais en rester là est insuffisant, puisque critiquer seulement est nécessairement stérile. Et c'est tout simplement impossible, puisque c'est ce que les *Objectifs Horizontaux* demandent aux partenaires sociaux de faire, comme on l'a vu plus haut. Il serait donc souhaitable qu'ils se saisissent de cette question de l'évaluation, plutôt que de la subir. Ils pourraient alors proposer d'autres modèles et méthodes, susceptibles de nourrir les débats politiques, syndicaux et académiques sur l'effet des politiques de l'emploi, leur efficacité, leur impact sur les normes de justice communément acceptées, etc.

La question de l'évaluation est donc au centre des questions soulevées par le PNAE. Elle le sera d'autant plus que ce processus d'évaluation va se renforcer au cours du temps, à mesure que la SEE se sédimentera et influera sur les pratiques même les plus quotidiennes. Il est d'ailleurs en marche, non seulement au travers du processus des Recommandations aux Etats Membres et du programme dit de « Peer Review » qui confronte entre elles les pratiques nationales, mais aussi du fait de l'évaluation actuellement menée par la Commission sur les cinq premières années de la SEE. Il serait alors utile que, conformément à ce que nous savons et à ce que nous avons vu plus haut dans le cas du « vieillissement actif » sur le lien entre instruments de mesure, choix de politique publique et évolution des normes, une pluralité de modèles d'évaluation des politiques de l'emploi existe. Il n'est en effet pas possible de critiquer l'utilisation d'un indicateur sans lui proposer une autre forme d'évaluation, puisque cette question est un aspect du processus de Luxembourg. Il est par contre possible et utile de confronter, ou de combiner, des modes d'évaluation pluriels, conduisant à des analyses et des recommandations différentes, voire contradictoires, afin que les indicateurs suscitent le débat, plutôt qu'ils ne l'interdisent. On pourrait imaginer sur ce terrain une initiative française, par la mise au point de méthodologies originales, combinant la connaissance de terrain des partenaires sociaux et la puissance d'analyse et de collecte de l'Etat, notamment au travers de la DARES. La possibilité d'une coopération ministère-syndicats sur cette question importante et pressante mériterait donc selon nous d'être examinée attentivement. Nous y reviendrons.

2. Quelles conséquences sur la diffusion de l'idée européenne ?

Le PNAE est un document qui circule, par nature. Il est en particulier destiné à être lu par les représentants nationaux des salariés et des employeurs, ainsi que par leurs adhérents. Son contenu n'est donc pas indifférent, notamment sur la diffusion de l'idée européenne en France. C'est ce que relèvent MM. FO_{Europe} et FO_{Travail} au cours de la réunion bilatérale avec la Commission, le 28 juin. Ils insistent auprès de Mme Quintin (Directeur Général de la DG Emploi et affaires sociales) pour que certaines modifications soient apportées à la « fiche France », afin d'éviter un rejet complet du texte par leurs adhérents. Comme ils le disent explicitement à ce moment-là, il est crucial pour eux de ne pas « jouer contre l'Europe », notamment par la perpétuation de craintes, éventuellement fondées, selon lesquelles la Commission chercherait en permanence à rogner les acquis sociaux des travailleurs, flexibiliser toujours plus le marché du travail ou allonger les durées de cotisations pour les retraites.

Il est important de noter à cet égard que la Commission est très mal perçue par l'ensemble des partenaires sociaux, qui utilisent séparément lors des entretiens *exactement* les mêmes termes pour la qualifier. En particulier, celui d'« idéologique » revient dans la bouche de M. CFDT comme dans celle de M. FO_{Europe}. Cela rejoint encore une fois ce que nous avons vu plus haut : ce que les représentants des partenaires sociaux entendent par « idéologique », c'est une vision en surplomb des questions, qui applique mécaniquement un cadre de référence non explicité, mais qui est toujours le même, quel que soit le sujet traité. Idéologique ne s'oppose pas ici à « équilibré », ou à « impartial », mais plutôt à « concret », « réel » voire « vrai ». L'attitude de la Commission est perçue comme idéologique parce qu'elle ne s'intéresse pas aux spécificités, locales, comme nationales. Elle applique le même raisonnement à des questions différentes, alors que cette démarche n'est pas valide, justement parce que chaque question est particulière.

Que ce cadre de pensée soit « libéral » n'est évidemment pas pour plaire aux représentants de la CGT, de FO, de la CFTC et de la CFDT. Mais nous pensons qu'il y a plus : ce que les représentants de ces syndicats refusent, c'est ce qu'ils perçoivent comme une négation de la réalité qu'ils vivent, des situations quotidiennes de travail. Il ne s'agit donc pas pour eux uniquement de défendre une conception de l'économie et de la société face à une autre. Il s'agit avant tout de ne considérer comme valides que les arguments qui s'enracinent dans le réel ; ces arguments peuvent alors évidemment diverger, et c'est alors que le jeu normal du débat politique et syndical se déroule. Mais pour eux, les recommandations et analyses de la Commission et du Conseil ne satisfont pas au premier critère, et ne constituent donc pas des arguments légitimes. Elles sont donc purement « idéologiques ». Comme le dit M. FO_{Europe} aux représentants de la Commission, « Nous sommes le pays d'Europe où le départ à la retraite est le plus jeune. Eh bien oui, c'est une conquête sociale, nous en sommes fiers, même si cela pèse sur les statistiques. » Pour M. CGT_{Europe} également, le poids de l'histoire pèse, et il faut se poser la question de la possibilité effective de mener ou non certaines politiques : « Le problème [des travailleurs âgés] n'est pas à régler à court terme, il y a une histoire derrière. Cela dépend des professions, des conditions de travail et d'emploi. On ne peut pas envisager des mesures obligatoires et de force comme la hausse de la durée des cotisations. Il faut réfléchir à l'acceptabilité sociale (...). »

B. La France face à la Commission : le PNAE comme instrument de pouvoir ?

1. Une « influence française » ?

Si le PNAE est destiné à influencer la politique française de l'emploi dans un sens conforme aux orientations européennes, l'inverse est également vrai. Puisque la construction européenne se fait de façon « très comparative », comme le dit Mme DGEFP, il n'est pas interdit à chaque gouvernement d'essayer de l'influencer selon ses vues. Ce point sera ainsi explicitement abordé durant la réunion du CDSEI consacrée à la « qualité de l'emploi », au cours de laquelle Mmes DGEFP et DGEFP_{Synthèses} indiqueront que si le consensus se fait entre les participants, « il peut y avoir une offensive française sur cette question », qui est l'une des priorités de la présidence belge. Comme le dit Mme DGEFP, « S'il existe dans notre document des choses riches, denses et surtout collectives, cela enrichira le débat. C'est un peu une course à l'échalote : si on est convaincant sur un point, alors on se sent à l'aise pour continuer à défendre cette question, avec d'autres Etats membres. » Il s'agit en effet pour elle de montrer qu'il n'y a pas de fatalité, qu'on peut lutter contre le chômage, et qu'il n'y a pas à arbitrer entre qualité et quantité des emplois. Plus encore, il s'agit pour elle de proposer et de défendre un « autre modèle social », celui justement qu'elle souhaiterait voir mis en œuvre à l'échelle européenne. La question des difficultés de recrutement sera justement un bon révélateur de ces approches différentes.

2. Les difficultés de recrutement comme test des différences

La question des difficultés de recrutement est, comme l'indique Mme Quintin au début de la réunion bilatérale entre la France et la Commission au cours de laquelle le texte du PNAE français est présenté, au cœur des préoccupations européennes depuis les sommets de Lisbonne et de Stockholm. Or d'après la Commission, ces difficultés de recrutement se développent en France, et il faut améliorer le fonctionnement du marché du travail. La lecture de Mme DGEFP, appuyée en cela par les représentants des syndicats,²¹ est très différente. Pour celle, la réalité de ces difficultés de recrutement n'est pas évidente, puisqu'elles sont difficiles à mesurer, et limitées à certains secteurs. Et surtout, selon Mme DGEFP, il faut s'intéresser aux conditions concrètes de travail et aux emplois offerts pour expliquer les éventuelles difficultés de recrutement. Elle estime donc que c'est aux entreprises de prendre leurs responsabilités afin de lutter contre ces difficultés. Elle note d'ailleurs que ces « difficultés » ne sont qu'un retour à la normale après des périodes de très fort chômage, et qu'elles ont un aspect bénéfique, puisqu'elles obligent les entreprises à prendre en considération des candidats qu'elles auraient rejeté sinon. On peut même dire que pour Mme DGEFP, les difficultés de recrutement sont d'une certaine façon une bonne nouvelle, puisqu'en diminuant les exigences des entreprises, elles conduisent finalement à prévenir certains phénomènes d'exclusion sociale.

Les solutions à apporter au problème sont alors très différentes de celles préconisées, certes implicitement, par la Commission. Pour Mme DGEFP, « cette affaire se dégonfle toujours quand on la traite au plus près du terrain ». Il faut alors traiter les questions au cas par cas, en impliquant les entreprises et les partenaires sociaux locaux concernés. Des éléments non strictement économiques, ou plus exactement non strictement marchands, comme la durée des contrats de travail, entreront alors en ligne de compte afin d'avoir l'assentiment du plus grand nombre. Pour Mme DGEFP, la qualité des emplois est finalement un préalable à la lutte contre les difficultés de recrutement ; cette qualité doit être développée localement et

²¹ Mme MEDEF_{Adjointe} étant absente.

collectivement dans toutes ses dimensions ; chacun doit y prendre sa part de responsabilité. Ce n'est donc pas d'un mécanisme marchand qu'elle attend des solutions, mais bien d'une action collective, impulsée par l'Etat mais non nécessairement dirigée par lui. Au modèle des solutions par le marché et les incitations se substitue alors une approche qu'il faut bien qualifier de politique, puisqu'elle engage des représentants dans une négociation sur une question donnée.

3. Le rôle des indicateurs dans la construction européenne

On voit que tous ces points font système, et qu'ils dessinent un mode d'action public bien précis. Afin de mieux cerner ce que propose la délégation française, nous proposons de partir de la question des instruments de mesure. Les indicateurs statistiques sont, comme chacun sait, au cœur de la SEE, puisqu'ils sont utilisés pour organiser la comparaison entre les différents pays, et donc finalement mettre en concurrence les Etats Membres, pour ne pas dire les systèmes sociaux. C'est en effet à partir de ces indicateurs que des classements sont effectués, et que des conclusions, plus ou moins implicites, sont tirées sur la valeur relative des différents systèmes sociaux, dans leur capacité à lutter contre le chômage, à promouvoir l'emploi des femmes, à assurer l'équilibre des systèmes de retraites, etc.

Il est évidemment nécessaire d'avoir de tels indicateurs, afin tout simplement de pouvoir raisonner, d'être en mesure de comparer des situations très diverses. Mais on voit aussi qu'il est difficile de contester la pertinence d'un indicateur, une fois celui-ci mis en place, utilisé depuis plusieurs années, etc. Les conclusions qui en découlent semblent alors évidentes, imparables. Pour les remettre en cause, le seul moyen est de remonter à la source, c'est-à-dire au niveau de l'indicateur lui-même. Or ces indicateurs ne sont pas « neutres », puisqu'ils ne peuvent tout simplement pas l'être. Suivant ce que l'on cherche à mesurer (et à promouvoir), on se dotera d'instruments différents, comme l'ont bien montré plus haut les deux questions du taux d'emploi des femmes et des difficultés de recrutement. De plus, le rôle central joué par les statistiques dans la SEE mériterait que l'on prenne le temps de s'arrêter sur leur construction, ce que ne font justement pas, ou trop rarement, les instances européennes. C'est à ce niveau-là, nous semble-t-il, que l'« exception continentale », si elle existe, peut jouer.²² Il est en effet difficile, pour la France comme pour n'importe quel autre Etat Membre, de proposer directement un « modèle social » plutôt qu'un autre.²³ Par contre, il lui est tout à fait possible de proposer et d'avancer sur la scène européenne des modes d'évaluation différents, susceptibles de remettre en cause certaines conclusions tenues pour évidentes. Ces indicateurs pourraient alors au moins compléter les indicateurs existants, l'indicateur de qualité de l'emploi apportant par exemple une lumière différente au problème des difficultés de recrutement. A terme, ces indicateurs pourraient même éventuellement se substituer à ceux existant actuellement. Ils s'attacheraient alors à faire entrer dans les comparaisons des éléments qui en sont pour l'instant absents, comme ceux de la valorisation par les personnes de certaines solutions plutôt que d'autres.

²² On pourrait d'ailleurs se demander si l'« exception » n'est pas plutôt à rechercher du côté de nos cousins d'outre-Manche...

²³ Plus exactement, une telle initiative ressort directement du niveau politique, et échappe donc à notre champ d'analyse.

C. SEE et dynamique des politiques publiques d'emploi

1. PNAE et renouveau des modes d'action publique

Le PNAE n'est donc pas un texte nécessairement inutile. Etant par destination européen, il permet un décentrage par rapport aux pratiques, représentations et politiques nationales. Nous avons vu comment il avait été l'occasion de discussions originales sur des questions comme la qualité de l'emploi, les territoires ou la formation tout au long de la vie. Même lorsque les sujets européens recoupent des sujets nationaux, comme dans le cas de la formation tout au long de la vie, les discussions au sein du CDSEI permettent de définir et de confronter des principes pour guider l'action collective, ce qui est loin d'être inutile. Enfin, l'Europe peut également provoquer la réflexion, comme dans le cas de l'allongement de la durée de vie active. Les effets de l'introduction de la dimension européenne sont donc multiples, allant de l'introduction de nouveaux sujets à la remise en cause de représentations et de pratiques partagées, comme dans le cas du système des préretraites.

Notre étude a mis en avant le souhait de changement de pratiques de la part des partenaires sociaux. A plusieurs reprises, nous avons noté la demande de partenariats locaux, d'implication des acteurs et de leurs représentants dans l'élaboration et le suivi des politiques qui les touchent directement, etc. Cela parce que, comme le dit M. CFDT, les partenaires sociaux « contribuent à la création et au développement de l'emploi ». Ce sont donc des acteurs, tout comme l'Etat, même s'ils ne disposent évidemment pas de sa puissance. Il y a donc une forte demande de changement sur les *procédures* d'élaboration et de mise en place des politiques publiques, comme le passage d'une logique « verticale » à une logique « horizontale ». Or c'est justement ce que prévoit explicitement l'Europe, à travers le processus de Luxembourg en général, et par ses recommandations en particulier. La SEE prévoit en effet une large place aux partenaires sociaux dans l'élaboration et le suivi des politiques nationales d'emploi, et cette place est croissante. Il y a donc une affinité structurelle entre ces demandes des partenaires sociaux et ce que prévoit l'Europe. Il est même frappant de voir à quel point, sur certains sujets, les termes employés sont proches. Nous avons ainsi vu plus haut que certaines dispositions du paquet emploi pour 2002 répondaient directement à des griefs formulés par les partenaires sociaux, par exemple sur l'évaluation et le suivi des politiques entreprises. Et pourtant, on l'a vu, les partenaires sociaux ne se saisissent pas (encore) à pleines mains des espaces qui leur sont offerts, pour étendre leur domaine d'action.

Pourquoi ? Deux explications se combinent, selon nous. La première tient au fait que la figure de l'Etat reste perçue comme tutélaire, surplombante, dominante. Il est certes nécessaire que l'Etat intervienne. Mais il doit intervenir pour créer des espaces, et donc se retirer activement de certaines de ses zones d'intervention, afin de faire place aux partenaires sociaux. Ou du moins doit-il repenser en profondeur ses modes d'action. On a vu plus haut que ce mode d'action local, au service des acteurs, subsidiaire serait-on tenté de dire, était justement celui défendu par Mme DGEFP. Mais il faut que cette action se développe au sein même des administrations centrales, et donc, pour ce qui nous concerne, au CDSEI. On voit ici à quel point le procédural et le substantiel se rejoignent : les modes d'action procéduraux de l'Etat dans son élaboration d'un document public, le PNAE, devraient se caler sur ses modes d'action sur le terrain. Dans tous les cas, il doit être le garant de l'intérêt général, et celui qui tranche en dernier ressort. Mais dans tous les cas aussi, il doit être celui qui suscite le dialogue, lui permet de se poursuivre, et au final, que des actions soient entreprises.

La seconde explication tient au flou des procédures de la SEE *pour les partenaires sociaux*. Pour eux, en effet, tous ces échanges européens restent encore mystérieux, puisqu'ils n'en voient pas le débouché concret. Ils n'ont donc aucune raison valable de s'engager pleinement dans ces processus. Le problème n'est pas tant pour eux de maîtriser le processus que de

savoir exactement ce dont il retourne. Nous avons vu plus haut que l'incertitude pouvait être créatrice, sous certaines conditions. Ici, elle est tout simplement paralysante, parce que les partenaires sociaux ne sont pas à même de définir précisément la configuration dans laquelle ils se trouvent. Cette incertitude vient alors renforcer la méfiance vis-à-vis de l'Etat dont nous avons vu qu'elle était toujours présente. Il est en effet raisonnable de la part des partenaires sociaux de ne pas vouloir s'engager dans un processus, qui reste dirigé par l'Etat, et dont les débouchés ne leur sont pas clairs. Si le ministère souhaite une plus grande implication de leur part, il doit alors les informer sur les procédures exactes de la SEE, ses enjeux, leur permettre des échanges internationaux, etc. Mais cette logique d'information n'est pas suffisante : il faut que le ministère donne aux partenaires sociaux un cadre d'action efficace. Les encadrés cette année vont dans cette logique de cadre d'action permettant l'engagement de chacun, de façon ponctuel. C'est cette logique qu'il conviendrait selon nous d'approfondir.

2. Comment agir ensemble ?

Il est donc souhaitable que les partenaires sociaux indiquent clairement si oui ou non, ils souhaitent se saisir des espaces et des opportunités qui leur sont offerts. La situation est certes difficile à faire évoluer, car les attentes croisées des uns envers les autres doivent évoluer simultanément. Dans ce jeu de coordination subtil, il faut bien que l'un fasse le premier pas. Nous avons vu que par le passé, le ministère en général et la DAEI et la DGEFP en particulier avaient fait de nombreux premiers petits pas afin de susciter l'engagement des partenaires sociaux. Mais cela n'a pas suffi pour leur donner un cadre clair d'action. Pour intensifier la coordination entre le ministère et les partenaires sociaux, il serait donc sans doute nécessaire que le ministère fasse un pas de plus, en accordant des espaces clairs aux partenaires sociaux. Ces espaces manquent en effet actuellement, que ce soit au niveau du PNAE ou de la SEE elle-même. Concernant le PNAE, il semble nécessaire de dépasser les ambiguïtés actuelles, en faisant en sorte que les partenaires sociaux rédigent eux-mêmes leurs textes, au sein d'espaces clairement mis à leur disposition par le ministère. C'est par exemple ce qui s'est passé cette année en Irlande, où un espace a été donné aux syndicats, que ceux-ci ont su saisir. On ne voit pas pourquoi une telle option serait inaccessible pour la France. Concernant la SEE elle-même, si le ministère souhaite une réelle implication des partenaires sociaux, alors il doit leur donner les moyens de se saisir de la question centrale qu'est l'évaluation des politiques, d'une façon ou d'une autre.

Si de telles initiatives sont entreprises, les partenaires sociaux se retrouveront alors clairement face à leurs responsabilités, qu'il leur appartiendra d'assumer ou non. Quelle que soit leur attitude, la situation aura gagné en clarté. En particulier, s'ils refusent de s'engager plus avant, leurs critiques à l'égard de la Commission tomberont d'elles mêmes, puisque ce sont eux qui auront refusé de se saisir des moyens de contrebalancer ces analyses. A l'inverse, s'ils occupent les nouveaux terrains mis à leur disposition, ils pourront peser sur les évolutions actuelles des politiques de l'emploi en Europe, ainsi que les y invite la DG Emploi. Si une telle perspective les intéresse, c'est donc aujourd'hui à eux (ou à tout le moins à certains d'entre eux) de dire clairement leur bonne volonté, afin que l'Etat leur accorde en toute clarté une réelle place, d'ailleurs destinée à grandir, au sein de ses textes comme de ses politiques. Une initiative de l'un des grands syndicats sur une question transversale, *a priori* non conflictuelle, pourrait être le signe clair d'un tel engagement, ouvrant à de nouvelles initiatives de la part de l'Etat, notamment sur les questions de l'évaluation des politiques menées. Une dynamique nouvelle serait alors enclenchée.

3. PNAE et influence française sur la SEE : un scénario optimiste

Si ces conditions sont remplies, c'est-à-dire si les partenaires sociaux se saisissent des nouvelles responsabilités qui leur sont confiées, bien plus que ce qu'ils n'ont fait jusqu'à présent, alors les pratiques nationales pourraient être durablement modifiées. Plus encore, si les partenaires sociaux et le ministère prennent le temps de faire l'inventaire de ce qui les rassemble, et de ce qui les distingue de plusieurs autres Etats Membres, alors on pourrait imaginer une initiative française originale. On a vu plus haut à quel point les modes d'action souhaités par le ministère et les partenaires sociaux étaient similaires, lors de la réunion de la Commission. Certes, les représentants des employeurs n'étaient pas là, et nous ne sommes pas en mesure de deviner ce qu'ils auraient dit. Mais il nous semble malgré tout que les préoccupations affichées pour les éléments qualitatifs, locaux et sectoriels rejoignent certaines de leurs préoccupations. De plus, la discussion du groupe de travail sur la formation tout au long de la vie a également montré que les représentantes du MEDEF n'étaient pas indifférentes aux dimensions normatives que les questions de travail impliquent.²⁴ Enfin, la question de l'évaluation des politiques menées est de plus en plus mise en avant par la Commission. Il nous semble donc que si des changements significatifs dans les comportements et les attentes réciproques des uns et des autres ont lieu au niveau national, à partir des questions que pose l'élaboration du PNAE, il sera alors possible pour la France de continuer à faire valoir sa particularité, en particulier à partir de la question des indicateurs.

Cette entrée est en effet selon nous celle qu'il faut valoriser, tant par son caractère central dans le processus de construction européenne que par les opportunités qu'elle offre au niveau national. Dans ce scénario le plus favorable, on pourrait alors concevoir une initiative française, qui serait doublement originale. Cette initiative passerait en effet d'une part par l'association entre partenaires sociaux et organismes statistiques sur ces questions, comme celle de la qualité de l'emploi. La légitimité de l'apport n'en serait alors que plus grande, puisque résultant d'une coordination entre l'ensemble des acteurs, ou au moins certains d'entre eux représentant chacun des « collèges » Etat, employeurs et syndicats. De plus, cela permettrait de répondre aux critiques légitimes des partenaires sociaux concernant l'évaluation des politiques menées, en les impliquant dans cette évaluation, en association avec des organismes comme la DARES. D'autre part, cette initiative serait l'occasion pour la France de promouvoir une autre approche des politiques de l'emploi au niveau européen, et qui correspond d'ailleurs à certaines pratiques existantes, comme celles citées par Mme DGEFP.

²⁴ Même si elles sont par contre restées très discrètes pendant le groupe de travail consacré à la qualité de l'emploi, où cette dimension normative a été le plus clairement exprimée.

CONCLUSION

Nous avons donc vu que les rôles des acteurs pouvaient être à redéfinir, puisqu'il s'agit pour eux de répondre aux questions posées par la construction européenne. Certes, cela nécessite de rompre avec certaines habitudes, tant du côté des partenaires sociaux, où la culture critique continue de prédominer, que du côté de l'Etat, où la tentation de rester une figure tutélaire reste forte. Et cela n'est pas facilité par la perception, à certains égards justifiée, d'une Europe « idéologique » et peu pertinente. De plus, les processus lancés par l'Union Européenne ne sont pas facilement appréhendables pour l'ensemble des acteurs,²⁵ puisqu'ils ne correspondent pas à des formes bien établies de règles, d'institutions publiques connues. Connaître le contenu exact de ces politiques est déjà une tâche malaisée ; les critiquer, voire s'en saisir, semble être une tâche insurmontable. Mais on voit que les postures actuelles ne peuvent perdurer sans coût. En effet, de deux choses l'une : soit les procédures européennes sur l'emploi restent telles qu'elles sont aujourd'hui, et leur influence continue à se diffuser, sans contrôle public. Dans ce cas, les partenaires sociaux ne peuvent rester indéfiniment hors du jeu, et continuer de subir des évolutions qui, bien que diffuses, n'en sont pas moins réelles. Soit ces procédures européennes finissent par se sédimenter peu ou prou. Dans ce cas, il leur sera sans doute beaucoup plus difficile pour les partenaires sociaux d'intervenir une fois les politiques bien installées, et c'est donc maintenant que leur influence peut se faire sentir.

Pour l'ensemble des acteurs, l'enjeu est finalement simple : il s'agit de remplir, tant qu'il est encore temps, les « mots-valise » que l'Europe met à leur disposition. C'est à eux de se faire entendre pour que la « formation tout au long de la vie » correspondent à leurs souhaits, que la « qualité de l'emploi » incorpore les aspects qu'ils estiment nécessaires, etc., afin que les recommandations et politiques qui en découlent les satisfassent le plus possible. Certes, ce mode d'action est très différent des formes traditionnelles, nationales, du dialogue social et de la négociation collective. Mais c'est le mode d'action actuel de l'Union Européenne que de peser sur les questions économiques et sociales à partir de termes, de concepts. Or ces concepts ne sont pas du tout destinés à rester de pures abstractions, bien au contraire. Une fois ces concepts posés et interprétés, la Commission les mobilise par la définition de critères et d'objectifs à atteindre, ce qui lui permet ensuite de mesurer les résultats des Etats membres et donc de les comparer. Ces comparaisons sont alors de réelles mises en concurrence des Etats membres, les « moins bons » devant rattraper les « premiers ». On voit donc le lien entre la définition des termes, la mise en place d'indicateurs et les politiques correspondantes, comme dans le cas des taux d'emploi, question centrale en Europe depuis le sommet de Lisbonne et qui va très probablement peser sur les débats nationaux. Or cette concurrence entre Etats membres se déroule pour l'instant sur le terrain défini par l'Union Européenne, et selon les règles qu'elle fixe. Mais ces règles ne sont pas fixées pour toujours, et évoluent au contraire perpétuellement, comme le montre l'évolution au cours du temps des lignes directrices, des recommandations, des priorités, etc. Une brèche s'ouvre donc potentiellement pour ceux qui seront à même d'influer sur la construction et l'utilisation de ces comparaisons, dont a vu qu'elles ne pouvaient jamais être neutres, « objectives ». Pour cela, c'est au niveau des concepts et des indicateurs sont découlent ces comparaisons qu'il faut intervenir.

Les partenaires sociaux se retrouvent alors face à un enjeu de taille : s'ils parviennent à se saisir de cette question des modes d'évaluation, et éventuellement à en proposer d'autres ou à amender ceux existant, il leur sera possible de tester leur influence sur la SEE, et de ne plus la

²⁵ Y compris les chercheurs !

subir. Les partenaires sociaux ne peuvent évidemment pas intervenir au niveau des recommandations une fois celles-ci émises. Par contre, ils peuvent très bien intervenir beaucoup plus en amont, au cœur du processus lui-même, en se saisissant des concepts européens, pour lesquels ils donneront leur propre interprétation. Ce mode d'action sur les concepts, les indicateurs, etc., peut sembler très indirect. Mais, actuellement, c'est sans doute le seul possible. De plus, des questions comme celles du « vieillissement actif » ou du taux d'emploi des femmes ont bien montré que la façon de catégoriser et de mesurer les problèmes était centrale. L'Europe se construit par concepts, comme celui de la « qualité de l'emploi » : elle est demandeuse d'analyses, de réflexions, de propositions sur ces questions, en particulier en direction des partenaires sociaux.²⁶ Il y a là un espace certes très difficile à conquérir, mais c'est là que tout se joue actuellement.²⁷

Cela dit, pour être entendus au sein de la sphère européenne, les partenaires sociaux doivent pouvoir commencer par agir au niveau du PNAE. Or les conditions actuelles ne le leur permettent sans doute pas. Pour qu'ils agissent, ils ont en effet besoin d'un cadre, de garanties leur permettant de s'engager. Actuellement, les efforts de l'administration échouent, car ces garanties n'existent pas. Nous savons qu'elles ne sont pas prêtes d'exister au niveau européen, la SEE étant pour un certain temps encore un processus « mou », de simple « coordination » entre la Commission et les Etats membres. Mais ces garanties, ces repères peuvent être inventés au niveau national, ce qui est plutôt du ressort de l'administration. De l'analyse du processus tel que nous avons pu l'observer, nous ont paru découler plusieurs pistes de travail que nous exposons ci-après. Il s'agit pour nous, conformément au mandat de l'étude, non de faire des recommandations, mais d'exposer ce qui découle de nos observations pour l'offrir à la discussion des membres du CDSEI. Les repères et garanties suggérés, à l'image de ce qui se fait dans certains Etats membres, auraient en effet pour avantage de clarifier la situation des partenaires sociaux. Soit ils restent dans une posture uniquement critique, et celle-ci aura le mérite de la cohérence et de la clarté – à défaut d'être efficace, puisque rien ne viendra s'opposer aux postures « idéologiques » de la Commission et du Conseil. Soit ils se saisissent des espaces qui leur sont ouverts, et ils pourront peser sur le texte du PNAE, et plus largement sur la SEE.²⁸ Bien sûr, certaines des pistes que nous dessinons permettent explicitement l'expression de différends, de conflits. Il faut les voir comme un moyen de sortir des ambiguïtés et des insatisfactions actuelles, et de commencer à créer un espace public européen des politiques de l'emploi, à partir par exemple de la question de la qualité de l'emploi ou de l'égalité hommes-femmes.

²⁶ Nous avons en effet vu que la DG Emploi sollicitait fortement les partenaires sociaux pour qu'ils se saisissent de la question de l'évaluation, qu'ils fassent des propositions, etc.

²⁷ Bien entendu, cela ne concerne que la SEE et ne vient en rien se substituer au dialogue social européen lui-même. Les deux modes d'action nous semblent être complémentaires, et non pas concurrents.

²⁸ Même si cette dernière action nécessite d'importantes ressources qui ne sont pas nécessairement toutes à leur disposition.

1998

I. DEVELOPPER L'EMPLOYABILITE

Les actions des Etats Membres seules ne seront pas suffisantes pour parvenir aux résultats souhaités. En conséquence :

Ligne directrice 4 :

- les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilités et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stage ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle.

Ligne directrice 5 :

- les Etats membres et les partenaires sociaux s'efforceront de développer des possibilités de formation tout au long de la vie.

1999

I. AMELIORER LA CAPACITE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Encourager une approche de partenariat

L'action des Etats membres seuls ne suffira pas pour atteindre les résultats souhaités en matière d'insertion professionnelle. En conséquence :

Ligne directrice 5 :

- les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilités et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stage ou d'autres mesures propres à améliorer la capacité d'insertion professionnelle ;

Ligne directrice 6 :

- en vue de contribuer au développement d'une main-d'œuvre qualifiée et capable de s'adapter, tant les Etats membres que les partenaires sociaux s'efforceront de développer les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, notamment dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, et, en consultation avec le comité de l'emploi et du marché du travail, de définir l'apprentissage tout au long de la vie de manière à pouvoir fixer

un objectif, tenant compte de la situation nationale, en ce qui concerne les personnes bénéficiant de ces mesures. L'accent sera mis en particulier sur la facilité d'accès des travailleurs plus âgés.

2000

I. AMELIORER LA CAPACITE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Encourager une approche de partenariat

L'action des États membres seuls ne suffira pas pour atteindre les résultats souhaités en matière d'insertion professionnelle. En conséquence :

Ligne directrice 5 :

- les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilités et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stages ou d'autres mesures propres à améliorer la capacité d'insertion professionnelle **des jeunes chômeurs et des chômeurs adultes et à promouvoir l'entrée sur le marché du travail ;**

Ligne directrice 6 :

- en vue de contribuer au développement d'une main-d'œuvre qualifiée et capable de s'adapter, tant les États membres que les partenaires sociaux s'efforceront de développer les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, notamment dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, et **chaque État membre fixera** un objectif, tenant compte de la situation nationale, en ce qui concerne les personnes bénéficiant de ces mesures. L'accent sera mis en particulier sur la facilité d'accès des travailleurs âgés.

2001

Objectifs horizontaux

B. Les États membres définissent des stratégies globales et cohérentes pour l'éducation et la formation tout au long de la vie afin d'aider les citoyens à acquérir et à actualiser les compétences requises pour s'adapter à l'évolution économique et sociale tout au long de la vie. En particulier, les stratégies devraient englober le développement de systèmes d'enseignement initial, secondaire et supérieur, de formation complémentaire et de formation professionnelle pour les jeunes et les adultes en vue d'améliorer leur capacité d'insertion professionnelle, leur capacité d'adaptation et leurs compétences ainsi que leur participation à une société fondée sur la connaissance. Ces stratégies devraient coordonner la responsabilité partagée des pouvoirs publics, des entreprises, des partenaires sociaux et des individus avec une contribution appropriée de la société civile, de manière à contribuer

à la réalisation d'une société fondée sur la connaissance. Dans cette optique, les partenaires sociaux devraient négocier et adopter des mesures destinées à améliorer la formation complémentaire et la formation des adultes en vue d'accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et la compétitivité des entreprises. À cette fin, il convient que les États membres fixent des objectifs nationaux en vue d'accroître l'investissement dans les ressources humaines ainsi que la participation à l'éducation et à la formation complémentaires (formelles ou informelles) et contrôlent régulièrement les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

C. Les États membres mettent en place un partenariat global avec les partenaires sociaux pour mettre en œuvre, contrôler et suivre la stratégie pour l'emploi. Les partenaires sociaux à tous les niveaux sont invités à intensifier leur action à l'appui du processus de Luxembourg. Dans les limites du cadre général et des objectifs définis par les présentes lignes directrices, les partenaires sociaux sont invités à créer, conformément à leurs traditions et pratiques nationales, leur propre processus de mise en œuvre des lignes directrices qui relèvent principalement de leur compétence, à identifier les questions sur lesquelles ils négocieront et à rendre compte régulièrement des progrès réalisés, dans le cadre des plans d'action nationaux s'ils le souhaitent, ainsi que de l'incidence de leurs actions sur l'emploi et sur le fonctionnement du marché du travail. Les partenaires sociaux au niveau européen sont invités à définir leur propre contribution et à suivre de près, encourager et soutenir les efforts déployés à l'échelon national.

E. Les États membres et la Commission devraient intensifier la définition d'indicateurs communs en vue d'évaluer de manière adéquate les progrès réalisés dans chacun des quatre piliers et de contribuer à la fixation de critères d'évaluation et à l'identification des bonnes pratiques. Les partenaires sociaux sont invités à élaborer des indicateurs et des critères d'évaluation appropriés ainsi que des bases de données statistiques d'appoint pour mesurer les progrès réalisés dans les actions qui relèvent de leur compétence.

I. AMELIORER LA CAPACITE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Mise au point d'une politique visant à prolonger la vie active

De profonds changements dans les attitudes sociales qui prévalent à l'égard des travailleurs âgés ainsi qu'une révision des systèmes d'imposition et d'indemnisation sont nécessaires pour atteindre le plein emploi, contribuer à garantir l'équité et la viabilité à long terme des régimes de sécurité sociale et utiliser au mieux l'expérience des travailleurs âgés.

Ligne directrice 3 :

Par conséquent, les États membres, le cas échéant avec les partenaires sociaux, développeront des politiques destinées à prolonger la vie active dans le but d'améliorer la capacité des travailleurs âgés et les mesures d'incitation à leur intention afin qu'ils restent le plus longtemps possible dans la population active, notamment:

- en adoptant des mesures positives pour maintenir la capacité et les qualifications des travailleurs âgés, surtout sur un marché du travail fondé sur la connaissance, en particulier par un accès suffisant à l'éducation et à la formation, pour introduire des formules de travail souples, dont, par exemple, le travail à temps partiel volontaire, et pour sensibiliser les employeurs au potentiel des travailleurs âgés, et

- en révisant les systèmes d'imposition et d'allocation afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant pour les travailleurs âgés de continuer à participer au marché du travail.

Politiques actives destinées à développer le placement et à prévenir et supprimer les nouveaux goulets d'étranglement

Dans tous les États membres, le chômage et l'exclusion du marché du travail coexistent avec des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, certaines professions et certaines régions. Ces goulets d'étranglement se multiplient à mesure que la situation de l'emploi s'améliore et que le rythme des mutations technologiques s'accélère. Une insuffisance des politiques actives destinées à prévenir et enrayer l'apparition de pénuries de main-d'œuvre sera préjudiciable à la compétitivité, augmentera les pressions inflationnistes et maintiendra le chômage structurel à un niveau élevé.

Ligne directrice 6 :

Les États membres intensifieront, le cas échéant avec les partenaires sociaux, les efforts qu'ils déploient pour identifier et prévenir l'apparition de goulets d'étranglement, notamment en :

- développant les capacités de placement des services de l'emploi,
- élaborant des politiques visant à éviter des pénuries de qualifications,
- promouvant la mobilité professionnelle et géographique,
- améliorant le fonctionnement des marchés du travail par l'amélioration des bases de données relatives aux possibilités d'emploi et d'apprentissage, qui devraient être interconnectées au niveau européen, en ayant recours aux technologies modernes de l'information et à l'expérience déjà acquise au niveau européen.

II. DÉVELOPPER L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET LA CRÉATION D'EMPLOIS

Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises

Ligne directrice 9 :

Les États membres favoriseront l'accès à l'activité d'entreprise :

- en examinant – avec l'objectif de les réduire – les obstacles au passage à l'activité indépendante et à la création de petites entreprises pouvant exister notamment dans les régimes fiscaux et de sécurité sociale,
- en favorisant la formation des chefs d'entreprise, des candidats chefs d'entreprise et des travailleurs indépendants et les services de soutien qui s'adressent spécifiquement à eux,
- en luttant contre le travail non déclaré et en encourageant la transformation de ce travail en emploi normal, en recourant à tous les moyens d'action appropriés, notamment des dispositions réglementaires, des mesures d'incitation et une réforme des systèmes d'imposition et d'indemnisation, en collaboration avec les partenaires sociaux.

Action locale et régionale pour l'emploi

Tous les acteurs à l'échelon régional et local, y compris les partenaires sociaux, doivent être mobilisés pour mettre en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi en identifiant le

potentiel de création d'emplois au niveau local et en renforçant les partenariats dans cette optique.

Ligne directrice 11 :

Les États membres:

- tiendront compte, le cas échéant, de la dimension du développement régional dans leur politique globale en matière d'emploi,
- encourageront les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités que peut offrir la création d'emplois à l'échelon local et favoriseront, à cette fin, les partenariats avec tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile,
- favoriseront les mesures permettant d'améliorer le développement concurrentiel et la capacité de création d'emplois de l'économie sociale, en particulier la fourniture de biens et services liés aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant — avec l'objectif de les réduire — les obstacles à ces mesures,
- renforceront le rôle des services publics de l'emploi à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail locaux.

III. ENCOURAGER L'ADAPTABILITE DES ENTREPRISES ET DE LEURS SALAIRES

Modernisation de l'organisation du travail

Afin de promouvoir la modernisation de l'organisation du travail et des formes de travail, un partenariat solide devrait être établi à tous les niveaux appropriés (européen, national, sectoriel, local et au niveau des entreprises).

Ligne directrice 13 :

Les partenaires sociaux sont invités :

- à négocier et à mettre en œuvre, à tous les niveaux appropriés, des accords visant à moderniser l'organisation du travail, y compris des formules souples de travail, afin de rendre les entreprises productives et compétitives, d'atteindre l'équilibre nécessaire entre souplesse et sécurité et d'améliorer la qualité des emplois. Les thèmes à aborder peuvent, par exemple, comprendre l'introduction des technologies nouvelles, les nouvelles formes de travail et les questions liées au temps de travail, comme l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires et le développement du travail à temps partiel, l'accès aux interruptions de carrière et les questions de sécurité de l'emploi qui y sont liées, et
- dans le cadre du processus de Luxembourg, à faire rapport annuellement sur les aspects de la modernisation de l'organisation du travail qui ont été couverts par les négociations ainsi que sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre et leur impact sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail.

Ligne directrice 14 :

Les États membres, le cas échéant en concertation avec les partenaires sociaux ou en s'inspirant des accords négociés avec ceux-ci,

- passeront en revue le cadre réglementaire existant et examineront les propositions de nouvelles dispositions et mesures d'incitation pour vérifier qu'elles contribuent à réduire les obstacles à l'emploi, à faciliter l'introduction d'une organisation du travail modernisée et à accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie,
- examineront simultanément, compte tenu de la diversité croissante des formes de travail, la possibilité d'incorporer dans le droit national des types de contrats plus souples et feront en sorte que ceux qui travaillent dans le cadre des nouveaux contrats flexibles bénéficient d'une sécurité appropriée et d'un statut professionnel plus élevé, compatibles avec les besoins des entreprises et les aspirations des travailleurs,
- s'efforceront de veiller à une meilleure application sur le lieu de travail de la législation existante en matière de santé et de sécurité en intensifiant et en renforçant le contrôle de son application, en fournissant des orientations pour aider les entreprises, en particulier les PME, à se conformer à la législation en vigueur, en améliorant la formation en matière de sécurité et de santé au travail et en encourageant des mesures permettant de réduire les accidents de travail et les maladies professionnelles dans les secteurs traditionnellement à hauts risques.

Soutenir la capacité d'adaptation dans les entreprises dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie

Afin de rehausser les niveaux de qualification au sein des entreprises en tant que composante clé de l'apprentissage tout au long de la vie:

Ligne directrice 15 :

Les partenaires sociaux, à tous les niveaux appropriés, sont invités à conclure, le cas échéant, des accords sur l'éducation et la formation tout au long de la vie en vue de faciliter la capacité d'adaptation et l'innovation, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Dans cette optique, il y a lieu de mettre en place les conditions permettant de donner à chaque travailleur la possibilité d'acquérir une culture de la société de l'information d'ici 2003.

IV. RENFORCER LES POLITIQUES D'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes

Les États membres et les partenaires sociaux devraient être attentifs au déséquilibre dans la représentation des femmes ou des hommes dans certains secteurs d'activité et dans certaines professions, ainsi qu'à l'amélioration des perspectives de carrière des femmes.

Ligne directrice 17 :

- Les États membres, le cas échéant avec les partenaires sociaux,
- intensifieront les efforts qu'ils déploient pour réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes et envisageront de fixer des objectifs nationaux conformément aux objectifs exposés dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne,
 - prendront des mesures pour parvenir à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les secteurs d'activité et toutes les professions,

- prendront des mesures positives pour promouvoir l'égalité de rémunération pour un même travail ou des tâches équivalentes, et pour réduire les écarts de revenu entre les femmes et les hommes : des actions relatives aux écarts de revenu sont nécessaires dans les secteurs public et privé et il convient de déterminer et de remédier à l'impact des politiques sur les écarts de revenu entre les femmes et les hommes,
- envisageront d'avoir plus souvent recours à des mesures visant à améliorer la condition des femmes afin de réduire les inégalités entre les hommes et les femmes.

Articuler vie professionnelle et vie familiale

Les politiques en matière d'interruption de carrière, de congé parental, de travail à temps partiel et de formules souples de travail qui vont dans le sens des intérêts des employeurs comme des travailleurs revêtent une importance particulière pour les femmes et les hommes. La mise en œuvre des diverses directives et des accords des partenaires sociaux en la matière devrait être accélérée et faire l'objet d'un suivi régulier. Il faut disposer en suffisance de services de qualité en matière de garde d'enfants et de soins aux personnes dépendantes afin de favoriser l'entrée et le maintien des femmes et des hommes sur les marchés du travail. Un partage équitable des responsabilités familiales est essentiel à cet égard. Les personnes qui reviennent sur le marché du travail après une absence peuvent aussi se trouver dans une situation où leurs qualifications sont dépassées et où elles éprouvent des difficultés à accéder à la formation. La réintégration des femmes et des hommes sur le marché du travail après une période d'absence doit être facilitée. Afin de renforcer l'égalité des chances,

Ligne directrice 18 :

les États membres et les partenaires sociaux :

- élaboreront, appliqueront et encourageront des politiques favorables à la famille, y compris la mise en place de services d'accueil abordables, accessibles et de bonne qualité pour les enfants et les autres personnes à charge, ainsi que de régimes de congé parental et d'autres types de congé,
- envisageront, en fonction de leur situation nationale, la fixation d'un objectif national en vue d'accroître l'offre de services d'accueil pour les enfants et les autres personnes à charge,
- accorderont une attention particulière au cas des femmes et des hommes qui envisagent de réintégrer la vie active rémunérée après une absence et, dans ce but, ils examineront les moyens de supprimer progressivement les obstacles qui freinent cette réintégration.

2002

(les changements par rapport à 2001 sont indiqués en italique)

Objectifs horizontaux

B. En vue d'augmenter les taux d'emploi, d'améliorer la compétitivité, la productivité et le fonctionnement du marché du travail, les États membres veillent à ce que les politiques mises en œuvre au titre des quatre piliers contribuent à rehausser la qualité de l'emploi. Ces mesures devraient tenir compte à la fois des caractéristiques de l'emploi (qualité

intrinsèque de l'emploi, qualifications, formation et éducation tout au long de la vie, progression de la carrière, etc.) et du contexte plus vaste du marché du travail, qui englobe l'égalité entre les hommes et les femmes, la santé et la sécurité au travail, la flexibilité et la sécurité, l'intégration et l'accès au marché du travail, l'organisation du travail et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, le dialogue social et la participation des travailleurs, la diversité et la non-discrimination, ainsi que la performance générale et la productivité du travail.

C. *identique au B. de 2001.*

D. *identique au C. de 2001.*

F. Les États membres et la Commission devraient intensifier la définition d'indicateurs communs en vue d'évaluer de manière adéquate les progrès réalisés dans chacun des quatre piliers, *y compris à l'égard de la qualité de l'emploi*, et de contribuer à la fixation de critères d'évaluation et à l'identification des bonnes pratiques. Les partenaires sociaux sont invités à élaborer des indicateurs et des critères d'évaluation appropriés ainsi que des bases de données statistiques d'appoint pour mesurer les progrès réalisés dans les actions qui relèvent de leur compétence. *En particulier, les États membres devraient évaluer et rendre compte de l'efficacité des mesures politiques qu'ils ont mises en œuvre, sous l'angle de leur impact sur les résultats du marché du travail.*

I. AMELIORER LA CAPACITE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Mise au point d'une politique visant à prolonger la vie active

De profonds changements dans les attitudes sociales qui prévalent à l'égard des travailleurs âgés ainsi qu'une révision des systèmes d'imposition et d'indemnisation sont nécessaires pour atteindre le plein emploi, contribuer à garantir l'équité et la viabilité à long terme des régimes de sécurité sociale et utiliser au mieux l'expérience des travailleurs âgés. *La promotion de la qualité de l'emploi devrait également être considérée comme un facteur important pour maintenir les travailleurs âgés dans la population active.*

Ligne directrice 3 :

Par conséquent, les États membres, le cas échéant avec les partenaires sociaux, développeront des politiques destinées à prolonger la vie active dans le but d'améliorer la capacité des travailleurs âgés et les mesures d'incitation à leur intention afin qu'ils restent plus longtemps au travail, notamment :

- en adoptant des mesures positives pour maintenir la capacité et les qualifications des travailleurs âgés, surtout sur un marché du travail fondé sur la connaissance, en particulier par un accès suffisant à l'éducation et à la formation, pour introduire des formules de travail souples, dont, par exemple, le travail à temps partiel volontaire, et pour sensibiliser les employeurs au potentiel des travailleurs âgés, et

- en révisant les systèmes d'imposition et d'allocation afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant pour les travailleurs âgés de continuer à participer au marché du travail.

Politiques actives destinées à développer le placement et à prévenir et supprimer les nouveaux goulets d'étranglement dans les nouveaux marchés européens du travail.

Dans tous les États membres, le chômage et l'exclusion du marché du travail coexistent avec des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, certaines professions et certaines régions. Ces goulets d'étranglement se multiplient à mesure que la situation de l'emploi s'améliore et que le rythme des mutations technologiques s'accélère. Une insuffisance des politiques actives destinées à prévenir et enrayer l'apparition de pénuries de main-d'œuvre sera préjudiciable à la compétitivité, augmentera les pressions inflationnistes et maintiendra le chômage structurel à un niveau élevé. *Il convient de faciliter et d'encourager la mobilité des travailleurs afin d'exploiter pleinement le potentiel de marchés européens du travail ouverts et accessibles.*

Ligne directrices 6, 9 :

inchangées

Action locale et régionale pour l'emploi

Tous les acteurs à l'échelon régional et local, y compris les partenaires sociaux, doivent être mobilisés pour mettre en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi en identifiant le potentiel de création d'emplois au niveau local et en renforçant les partenariats dans cette optique.

Ligne directrice 11 :

Les États membres:

- tiendront compte, le cas échéant, de la dimension du développement régional dans leur politique globale en matière d'emploi,
- encourageront les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités que peut offrir la création d'emplois à l'échelon local et favoriseront, à cette fin, les partenariats avec tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile,
- favoriseront les mesures permettant d'améliorer le développement concurrentiel et la capacité de l'économie sociale à *créer des emplois plus nombreux et à en améliorer la qualité*, en particulier la fourniture de biens et services liés aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles à ces mesures,
- renforceront le rôle des services publics de l'emploi à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail locaux.

III. ENCOURAGER L'ADAPTABILITE DES ENTREPRISES ET DE LEURS SALARIES

Modernisation de l'organisation du travail

Afin de promouvoir la modernisation de l'organisation du travail et des formes de travail, *qui contribuent, entre autres, à des améliorations qualitatives de l'emploi*, un partenariat solide devrait être établi à tous les niveaux appropriés (européen, national, sectoriel, local et au niveau des entreprises).

Ligne directrice 13 :

Les partenaires sociaux sont invités :

- à négocier et à mettre en œuvre, à tous les niveaux appropriés, des accords visant à moderniser l'organisation du travail, y compris des formules souples de travail, afin de rendre les entreprises productives, compétitives *et capables de s'adapter aux mutations industrielles*, d'atteindre l'équilibre nécessaire entre souplesse et sécurité et d'améliorer la qualité des emplois. Les thèmes à aborder peuvent, par exemple, comprendre l'introduction des technologies nouvelles, les nouvelles formes de travail et les questions liées au temps de travail, comme l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires et le développement du travail à temps partiel, l'accès aux interruptions de carrière et les questions de sécurité de l'emploi qui y sont liées, et

- dans le cadre du processus de Luxembourg, à faire rapport annuellement sur les aspects de la modernisation de l'organisation du travail qui ont été couverts par les négociations ainsi que sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre et leur impact sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail.

Ligne directrice 14, 15 :

inchangées.

IV. RENFORCER LES POLITIQUES D'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes

Les États membres et les partenaires sociaux devraient être attentifs au déséquilibre dans la représentation des femmes ou des hommes dans certains secteurs d'activité et dans certaines professions, ainsi qu'à l'amélioration des perspectives de carrière des femmes.

Ligne directrice 17 :

Les États membres, le cas échéant avec les partenaires sociaux,

- intensifieront les efforts qu'ils déploient pour réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes et envisageront de fixer des objectifs nationaux conformément aux objectifs exposés dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne,

- prendront des mesures pour parvenir à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les secteurs d'activité et toutes les professions,

- *adopteront une stratégie aux aspects multiples afin d'obtenir l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes dans les secteurs public et privé, et envisageront de fixer des objectifs visant à combler l'écart de rémunération. Une telle stratégie pourrait notamment inclure une révision des systèmes de classification des emplois et de rémunération visant à supprimer les inégalités entre les femmes et les hommes, une amélioration des systèmes de surveillance statistique, ainsi que des mesures de sensibilisation et de transparence en ce qui concerne les écarts de rémunération,*

- envisageront d'avoir plus souvent recours à des mesures visant à améliorer la condition des femmes afin de réduire les inégalités entre les hommes et les femmes.

Ligne directrice 18 : inchangée.