

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Policy Paper n° 18

La Stratégie européenne pour l'Emploi,

un instrument de convergence pour les nouveaux Etats
membres ?

Catherine Palpant

Catherine Palpant

Diplômée de l'IEP de Bordeaux et d'un DEA en management public de l'Ecole des Mines de Paris, Catherine Palpant a été chargée d'études à Notre Europe. Elle poursuit parallèlement ses recherches en politiques économiques et sociales et prépare une thèse à l'IEP de Paris sur la construction des politiques de l'emploi en Europe centrale.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches dédié à l'unité européenne. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Avant-propos

Depuis dix ans, l'emploi reste obstinément en tête des préoccupations des Européens et les citoyens des nouveaux Etats membres ne font pas exception à la règle. Ils placent même, selon les plus récents sondages Eurobaromètre, une plus grande confiance dans l'Union que dans leur propre gouvernement pour améliorer la situation sociale dans leur pays.

Voici un défi dont les dirigeants européens ne semblent pas avoir pleinement pris la mesure, ni pendant la phase de pré-adhésion, ni depuis 2004, si l'on se réfère à l'analyse que nous propose Catherine Palpant.

En effet, elle constate que l'instrument majeur dans ce domaine, la Stratégie Européenne pour l'Emploi, qui a l'ambition depuis 1997 d'insuffler plus de dynamisme aux marchés du travail des Quinze et de coordonner et rapprocher leurs politiques nationales d'emploi, n'a pas donné de résultats très probants dans les Dix. Passant en revue les caractéristiques socio-économiques de ces pays, leurs évolutions, les politiques sociales menées au cours de la période de transition et, finalement, le contenu de cinq plans nationaux pour l'emploi, elle essaie de comprendre pourquoi la greffe n'a pas pris.

Par ce travail en négatif, bien documenté, elle nous donne à voir ce qu'il faut faire pour que la Stratégie Européenne pour l'Emploi, maintenant intégrée complètement dans la Stratégie de Lisbonne, devienne un outil efficace de convergence à vingt-cinq, en matière de politique d'emploi, de conditions de travail et de fonctionnement des marchés du travail.

Si nous suivons ses conseils, plutôt que de maugréer sur la distance qui sépare les nouveaux adhérents du modèle social européen, nous commencerons par mieux leur expliquer de quoi il s'agit, par développer un vrai partenariat avec eux, par les inciter à expérimenter de nouveaux outils et par définir collectivement des objectifs mieux adaptés à leur situation.

Notre Europe

Résumé

- La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), introduite en 1997 pour guider les politiques nationales pour l'emploi de manière coordonnée, est louée pour sa capacité à réduire le taux de chômage et à stimuler la croissance du taux d'emploi. Elaborée aujourd'hui autour de trois grands objectifs - plein-emploi, amélioration de la qualité et de la productivité du travail, et renforcement de la cohésion sociale et de l'inclusion -, elle a permis une convergence des politiques nationales de l'emploi et de certaines caractéristiques des marchés du travail des pays de l'Europe des Quinze.
- Les nouveaux Etats membres ne prennent pleinement part à sa mise en œuvre que depuis peu. Ils y ont toutefois été préparés en amont de leur adhésion à l'Union. Un rapprochement de la trajectoire dessinée parmi les membres l'ayant adoptée depuis huit ans n'est cependant pas encore clairement perceptible : leurs divergences dans le domaine de l'emploi et des marchés du travail ne se sont globalement pas atténuées. Elles semblent même s'accroître sur certains points.
- Cette étude analyse ces divergences et s'interroge sur les raisons de ces résultats, pour mieux comprendre les insuffisances de la SEE et identifier les pistes pouvant être empruntées. Il s'agit ainsi de mieux tirer profit de cet instrument dans les Etats membres d'Europe centrale et les pays baltes et d'en faire un outil plus efficace pour l'emploi dans une Europe à 25.
- L'analyse s'appuie sur cinq pays (Estonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie), illustratifs des grandes tendances qui se retrouvent dans l'ensemble des nouveaux membres : faiblesse des taux d'emploi, fortes disparités régionales, ampleur du chômage de longue durée et développement de l'économie informelle.
- L'analyse montre que si le manque de temps et des obstacles techniques et financiers ont joué dans la situation actuelle, trois autres raisons majeures expliquent ces insuffisances :
 - Le contenu même de la SEE : plusieurs problèmes ont été longtemps peu traités par la SEE alors qu'ils sont centraux pour les nouveaux Etats membres ;
 - L'insuffisante pédagogie de la Commission européenne : son attitude durant la préparation à l'adhésion n'a pas permis d'instaurer une relation de confiance réciproque avec les gouvernements nationaux ni, dès lors, de faciliter une meilleure formulation des priorités et des objectifs de la SEE ;
 - La faiblesse du dialogue social.
- Aussi, la SEE n'a souvent été perçue par les nouveaux membres que comme un exercice administratif, l'empêchant d'atteindre son objectif de convergence dans une Europe à 25.

- Face à cela, les nouveaux Etats membres ont un rôle à jouer pour une plus grande efficacité de la SEE. En effet, tout en étant plus impliqués dans sa mise en œuvre, il leur faudrait, via le Conseil, définir un contenu des lignes directrices plus adapté à leurs priorités nationales. :
 - Il leur serait particulièrement utile de mettre encore davantage l'accent sur les besoins de formation, les déclinaisons régionales des politiques d'emploi et la réduction de l'économie informelle.
 - Enfin, ils pourraient davantage expérimenter leurs propres outils, notamment en matière de réinsertion professionnelle et de mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et issus de la société civile.
 - Il appartient pour ce faire aux dix nouveaux Etats membres de développer des méthodes innovantes pour sensibiliser les entreprises aux enjeux de la promotion et de la démocratie sociale, et pour responsabiliser les partenaires sociaux.
- Parallèlement, une révision de certaines méthodes de travail de la Commission et de son interaction avec les gouvernements serait opportune, et ce dans trois directions :
 - L'apprentissage de leurs nouvelles fonctions par les administrations nationales et régionales en charge de l'emploi,
 - L'utilisation des évaluations ex-ante pour mieux définir des programmes adaptés individuellement,
 - La prise en compte du contexte macro-économique influencé par les recommandations formulées par d'autres organisations internationales et par les traditions nationales.
- Ainsi la SEE pourra-t-elle contribuer plus efficacement à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi dans tous les Etats membres et donc au renforcement de la compétitivité du Marché unique dans le respect du modèle social européen.

Table des matières

Introduction	1
1 La préparation des nouveaux Etats membres à la Stratégie européenne pour l'Emploi : un processus de coopération anticipé	4
<hr/>	
1.1 Les caractéristiques de l'emploi et les conditions de travail	4
1.1.1 Les caractéristiques de l'emploi propres aux nouveaux Etats membres	4
1.1.2 Une dégradation des conditions de travail et d'emploi	9
1.2 La construction de politiques de l'emploi, sous l'oeil de la Commission	11
1.2.1 Une ambition sociale limitée dans un contexte de rétrécissement des dépenses publiques	11
1.2.2 Une coopération entre Etats membres et Commission européenne, tardive mais étroite	12
1.2.3 Des politiques de l'emploi suivant formellement les orientations de la SEE	13
2 Une convergence freinée par la faible prise en compte des diversités nationales	15
<hr/>	
2.1 Des objectifs globaux peu adaptés aux réalités nationales	15
2.2 Une interactivité insuffisante et un manque d'anticipation de la part de la Commission européenne	17
2.3 Le dialogue social comme frein majeur à une mise en oeuvre efficace de la SEE	18
2.3.1 Un dialogue social en panne	19
2.3.2 Une contribution limitée en Estonie, en Pologne et en Slovénie	20
Conclusion : Propositions pour une meilleure convergence à 25	23
Bibliographie	25

Introduction

Le Rapport sur l'emploi en Europe publié en octobre dernier soulignait qu' « en dépit d'une faible croissance économique, le taux de croissance de l'emploi de l'Union a doublé pour atteindre 0,6 % et son taux de chômage s'[est] stabilisé autour de 9 % en 2004 »¹. Pour Vladimir Spidla, Commissaire européen chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, ces résultats encourageants sont à attribuer aux « importantes réformes qui ont été engagées en application de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ». Ainsi, dans un contexte économique atone et alors qu'elle connaît une révision en profondeur, la SEE se trouve à nouveau louée pour sa capacité à insuffler un certain dynamisme dans l'Union européenne et à s'adapter, depuis les huit années de son existence, aux défis rencontrés par les membres de l'Europe des Quinze.

Introduite par le Sommet de Luxembourg en 1997 pour guider les politiques nationales pour l'emploi de manière coordonnée, la SEE repose sur quatre « piliers » : l'employabilité, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés et l'égalité entre hommes et femmes², quatre axes qui comprennent eux-mêmes des lignes directrices révisées annuellement par la Commission européenne. A partir de ces lignes directrices et de recommandations spécifiques formulées par la Commission, chaque Etat membre élabore un plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Ces PNAE reflètent des stratégies nationales à plus long terme avec des priorités, des mesures concrètes et un système d'évaluation.

Ainsi, année après année, la SEE dessine une véritable "trajectoire"³ européenne. Par la fixation d'objectifs communs, par l'échange de bonnes pratiques et la revue par les pairs, elle utilise les moyens qui sont ceux de la "méthode ouverte de coordination", théorisée en 2000 lors du Conseil de Lisbonne⁴.

"Solution entre deux écueils symétriques" - une action strictement nationale et une action strictement communautaire -, la méthode permet d'organiser une "convergence douce"⁵. Car le terme de coordination est ici trompeur: le rôle de la SEE ne serait pas de contraindre les politiques nationales⁶ mais de leur donner un complément de légitimité, tout en oeuvrant à leur rapprochement et, à terme, à l'harmonie (à défaut d'harmonisation) des marchés nationaux du travail.

1 Rapport sur l'emploi 2005

2 Conseil de l'Union européenne, 1997

3 Raveaud G., La stratégie européenne pour l'emploi : première évaluation, 2004

4 Conclusions du Conseil de Lisbonne, 2000

5 Raveaud G., 2004

6 On est loin des critères de convergence chiffrés dans le cadre de l'UEM ; l'originalité de ce processus repose par ailleurs sur le fait de découvrir "progressivement" des solutions adaptées, à la différence encore de l'UEM, où les objectifs et les instruments à mettre en oeuvre étaient précis

Révisée en 2003⁷, la SEE comprend désormais davantage d'objectifs quantifiés sous forme d'indicateurs⁸. Par ailleurs, l'accent est mis sur l'amélioration de sa mise en oeuvre et de sa gouvernance⁹. De nouvelles lignes directrices pour l'emploi sont élaborées autour, non plus de quatre piliers, mais de trois grands objectifs que sont le plein-emploi, l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail et le renforcement de la cohésion sociale et de l'inclusion.

En 2005, face à de profondes difficultés structurelles et pour mieux relancer la Stratégie de Lisbonne¹⁰, une seconde révision majeure de la SEE a été entreprise. Elle a conduit à une nouvelle procédure qui vise à améliorer la coordination, d'une part, entre États membres et institutions européennes et, d'autre part, entre politique de l'emploi et politiques macro- et micro-économiques de l'Union européenne. Aussi, depuis juillet dernier, les lignes directrices pour l'emploi¹¹ sont présentées sur une base triennale de manière intégrée, avec celles pour les politiques macro et micro-économiques.

L'étude menée en 2002 par la Commission pour évaluer les cinq premières années de la SEE a montré l'existence d'une double convergence des résultats et des politiques de l'emploi des Quinze. Elle porte d'abord sur l'importance donnée aux politiques dites "actives" et la réduction des ressources consacrées aux dépenses "passives"¹². Elle correspond ensuite aux réformes des systèmes fiscaux et sociaux : une tendance significative à la réduction des charges non salariales a pu en effet être constatée dans l'Union¹³ et la lutte contre les "trappes à l'inactivité" s'est renforcée. Ainsi, l'adage de Tony Blair "Make work pay" rencontre de plus en plus de succès.

Toutefois, ce constat ne vaut pas encore pour les dix nouveaux États membres. Si la perspective de l'adhésion à l'Union européenne les a conduits dès 1999 à se préparer pour une pleine mise en oeuvre de la SEE, leurs divergences dans le domaine de l'emploi et des marchés du travail, avec les pays de l'Europe des Quinze mais aussi entre eux, ne se sont pas atténuées et même semblent s'accroître sur certains points (I).

7 Commission européenne, Communication concernant l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), « Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous », COM (2003) 6 final, 2003

8 Jusqu'alors, seuls le taux d'emploi global, le taux d'emploi des femmes et le taux d'emploi des travailleurs plus âgés avaient fait l'objet d'objectifs chiffrés, s'élevant respectivement à 70, 60 et 50%.

9 Commission européenne, Communication sur l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi, 14 janvier 2003

10 Ces difficultés ont amené à considérer l'objectif principal d'atteindre un taux d'emploi de 70% à l'horizon 2010 dans l'Union européenne comme non réalisable.

11 Les huit lignes directrices s'adaptent aux trois priorités: attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, augmenter l'offre de main-d'oeuvre et moderniser les systèmes de protection sociale; améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises; investir d'avantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

12 Les politiques actives ont visent à favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi, tandis que les politiques passives permettent d'offrir une garantie de ressources via des allocations chômage.

13 Des réticences pour aller dans ce sens subsistent cependant, notamment en Suède

Il est donc pertinent de s'interroger sur les raisons de ce relatif échec, qui paraissent liées autant à une insuffisante prise en compte de leur situation de départ qu'aux méthodes utilisées par la Commission européenne (II).

Sur base d'une meilleure compréhension des insuffisances actuelles de la SEE, il sera possible d'identifier les leviers que peuvent et doivent mobiliser les Etats membres d'Europe centrale et les pays baltes afin non seulement de tirer profit de cet instrument mais aussi d'en faire un outil plus efficace pour l'emploi dans une Europe à 25.

Cette analyse s'appuiera sur cinq pays, illustrant quelques grandes tendances qui se retrouvent dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et baltes : la Pologne et la Slovaquie, pour le taux de chômage très élevé et les fortes disparités régionales qu'elles connaissent ; l'Estonie et la République tchèque, pour les formes de dérégulation de leur marché du travail et les grandes transformations dans le domaine de la protection sociale qu'elles ont mises en œuvre ; la Slovénie enfin, pour le fonctionnement de son dialogue social.

I - La préparation des nouveaux Etats membres à la Stratégie Européenne pour l'Emploi : un processus de coopération anticipé

LES CARACTERISTIQUES DE L'EMPLOI ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Les pays d'Europe centrale se sont engagés dans des réformes majeures dès le début de la transition. Celles-ci ont entraîné de profondes mutations structurelles, concentrées sur la privatisation presque totale de l'appareil productif et financier, le développement des services, la recherche d'investissements directs étrangers, la modernisation du secteur industriel, la création massive de petites et moyennes entreprises. Ces changements ont révélé l'obsolescence des acteurs traditionnels et ont conduit à une transformation des marchés du travail, des caractéristiques de l'emploi, du niveau des salaires et des conditions de travail.

LES CARACTERISTIQUES DE L'EMPLOI PROPRES AUX NOUVEAUX ETATS MEMBRES

Faiblesse des taux d'emploi, fortes disparités régionales, ampleur du chômage et en particulier du chômage de longue durée, développement de l'économie informelle et décalage entre demandes des employeurs et compétences des travailleurs : telles sont les principales caractéristiques des marchés du travail dans les pays d'Europe centrale. Si certaines d'entre elles sont similaires à celles des membres de l'ancienne Europe des Quinze, leur évolution ou leur amplitude peut considérablement différer. Pour ce qui est des statistiques, l'année 2003 est la dernière qui permet d'identifier le groupe des dix nouveaux membres, néanmoins les données 2004 s'inscrivent dans la même tendance et on utilisera alternativement les unes et les autres.

Taux d'emploi 1999 – 2004 (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	62,6	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7
Estonie	61,5	60,4	61,0	62,0	62,9	63,0
Pologne	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7
Slovaquie	58,1	56,8	56,8	56,8	57,7	57,0
Slovénie	62,2	62,8	63,8	63,4	62,6	65,3
Rép. tchèque	65,6	65,0	65,0	65,4	64,7	64,2
NEM-10	61	59	58,8	55,9	55,8	-
EU 25	62,0	62,4	62,8	62,8	62,9	63,3

Source : Eurostat 2005

Le taux d'emploi des pays d'Europe centrale est à ce titre un bon exemple : après avoir fluctué au début de la transition économique, pour se situer entre 1994 et 1999 au dessus de la moyenne communautaire, il a connu une chute importante, s'accroissant au fil des années. Il était de 55,8% en 2003, soit 8 points en dessous du taux d'emploi moyen de l'Europe des Quinze. Par ailleurs, ce taux cache des différences entre les pays, à l'instar du taux moyen de l'UE15: en effet, en 2004 les taux d'emploi slovène et tchèque se situaient bien au-dessus de la moyenne communautaire (respectivement 65,3% et 64,2%, pour une moyenne UE25 de 63,3%), tandis que le taux polonais, en chute constante depuis plusieurs années, ne dépassait pas 51,7%.

Variation de la croissance de l'emploi 1999-2004 (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	1,7	2,4	1,4	0,7	0,3	0,7
Estonie	-4,4	-1,5	0,8	1,3	1,5	0,0
Pologne	-2,7	-2,3	1,5	-1,9	-1,2	-0,3
Slovaquie	-2,7	-1,8	0,6	-0,5	1,8	-0,3
Slovénie	1,5	0,8	0,4	-0,4	-0,3	0,1
Rép.tchèque	-2,1	-0,7	-0,1	0,8	1,8	0,0
EU 25	1,2	1,7	1,2	0,5	0,3	0,6

Source : Eurostat 2005

Explicable en partie par les effets de la transition et du ralentissement de la croissance, la faiblesse du taux d'emploi en Europe centrale semble surtout refléter une certaine panne de la création d'emplois dans les pays adhérents, le système productif pris dans son ensemble n'apparaissant pas encore capable d'y contribuer. Mais l'analyse de la tendance des cinq dernières années montre que la situation s'améliore peu à peu.

Taux d'emploi global, et par catégorie d'âge, en 1999 et 2004 (en %)

	Global		15-24 ans		55-64 ans	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004
EU 15	62,5	64,7	39,6	40,0	37,1	42,5
Estonie	61,5	63,0	30,1	27,2	47,5	52,4
Pologne	57,6	51,7	25,9	21,7	31,9	26,2
Slovaquie	58,1	57,0	31,0	26,3	22,3	26,8
Slovénie	62,2	65,3	34,0	33,8	22,0	29,0
Rép. tchèque	65,6	64,2	38,3	27,8	37,5	42,7

NEM-10¹⁴	59,0	55,8	30,1	24,3	31,1	31,7
EU 25	61,9	63,3	37,8	36,8	36,2	41,0

Source : Commission européenne, Rapports sur l'emploi 2004 et 2005

La perspective d'atteindre un taux d'emploi de 70% pour 2010 et de porter respectivement à 60 et à 50% les taux d'emploi des femmes et des travailleurs les plus âgés, objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne, s'est donc éloignée, et ce non seulement en raison des faibles progrès constatés dans l'Europe des Quinze mais aussi par les caractéristiques des populations actives des pays ayant adhéré en 2004 à l'Union¹⁵. En effet, pour les nouveaux Etats membres, la situation s'est très sensiblement dégradée au fil de la transition, notamment pour les catégories les plus vulnérables de la population – les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les minorités. Cette situation risque de perdurer tant qu'elles ne pourront pas bénéficier de formations adaptées aux nouvelles exigences du marché.

La situation de l'emploi en Europe centrale est par ailleurs marquée par de fortes différenciations régionales¹⁶, qui entraînent une redistribution inégale des opportunités d'emploi. Les régions frontalières de l'ancienne Europe des Quinze et les alentours des capitales connaissent un niveau d'emploi supérieur à la moyenne nationale, tandis que les régions agricoles ou industrielles en déclin sont caractérisées par une population peu qualifiée et un taux de chômage élevé. La Pologne illustre pleinement ces disparités régionales : en 2004, la région de Varsovie (Mazowieckie) connaît un taux de chômage bien inférieur (environ 10%) à la moyenne nationale (18,8%), alors que dans les zones rurales, dans le nord-est (Wraminsko-Mazurskie) ou dans l'ouest (Lubuskie), le taux de chômage est respectivement de 43% et 25%.

Cette situation concerne l'ensemble des pays d'Europe centrale : en Slovaquie, alors que le taux de chômage était de 7,1% dans la région de Bratislava (Bratislavsky) en 2003, il atteignait 21,8% en Vychodné Slovensko, dans le centre du pays. De même, c'est à Prague que se trouvait le taux de chômage le plus bas (4,2%) de République tchèque, le taux le plus élevé se situant au nord de la Moravie (Moravskoslezlo, 14,8%)¹⁷.

Cette tendance à la fragmentation des marchés du travail au sein des nouveaux Etats membres semble vouée à s'intensifier à l'avenir : la mobilité des travailleurs est en effet encore assez faible. Or, ni la croissance économique, ni le développement actuel du système productif n'apparaissent capables d'atténuer les disparités régionales, bien au contraire.

14 Les données pour les nouveaux pays membres sont ici celles de 2003, et non de 2004.

15 http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eestm_fr.htm

16 Si les déséquilibres existants en Europe centrale sont importants, ils sont moindres que ceux existant en Europe du Sud.

17 Commission européenne, Rapport sur l'emploi 2005

Taux de chômage 1999 – 2004 (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	8,5	7,6	7,2	7,6	7,9	8,1
Estonie	11,3	12,5	11,8	9,5	10,2	9,2
Pologne	13,4	16,4	18,5	19,8	19,2	18,8
Slovaquie	16,7	18,7	19,4	18,7	17,5	18,2
Slovénie	7,2	6,6	5,8	6,1	6,5	6,0
Rép. tchèque	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8	8,3
NEM-10	11,8	13,6	14,5	14,8	14,3	-
EU 25	9,1	8,6	8,4	8,7	9,0	9,0

Source : Eurostat 2005 : Commission européenne, *Rapport sur l'emploi 2004*

Avec un taux moyen légèrement supérieur à 10% en 2003, le chômage en Europe centrale se situait sensiblement au-dessus de la moyenne des membres plus anciens (7,9%). Là encore, on constate des écarts entre les pays, plus grands encore dans l'Europe des Quinze : l'écart maximal en 2004 entre les différents taux de chômage nationaux est d'environ 8 points entre les anciens Etats membres (de 4% aux Pays-Bas à 12% en Espagne), contre 13 points parmi les nouveaux membres (de 6% environ en Hongrie à près de 19% en Pologne et en Slovaquie).

Taux de chômage de longue durée 1999 – 2004 (en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	3,9	3,4	3,1	3,1	3,3	3,3
Estonie	5,0	5,7	5,7	5,0	4,7	4,8
Pologne	5,8	7,6	9,3	10,8	10,8	10,2
Slovaquie	8,0	10,2	11,4	12,2	11,4	11,7
Slovénie	3,2	4,0	3,5	3,4	3,4	3,1
Rép. tchèque	3,2	4,2	4,2	3,7	3,8	4,2
NEM-10	5,1	6,5	7,5	8,1	-	-
EU 25	4,1	3,9	3,8	3,9	4,0	4,0

Source : Eurostat 2005, Commission européenne, *Rapport sur l'emploi 2004*

Mais c'est surtout l'importance du chômage de longue durée, en moyenne de 8,1% en 2002 (3,1% dans l'UE15), qui caractérise la situation de l'emploi dans les nouveaux pays membres. Il concerne plus de la moitié des demandeurs d'emploi. Et la réalité des situations apparaît

bien plus critique encore que ne le montrent les chiffres officiels. En effet, une large part des chômeurs de longue durée poursuivent leurs recherches durant plus de deux ou trois ans et sortent alors des statistiques. Or, parmi les hypothèses quant à leur devenir, il est probable qu'ils vont alimenter le secteur de l'économie informelle¹⁸.

Si certains pays comme la Pologne et la Slovénie possèdent une longue tradition d'économie informelle, ce secteur n'a cessé de se développer dès les premières années de la transition, pour représenter une part considérable des PIB nationaux¹⁹, allant de 20% en Slovaquie jusqu'à plus de 40% en Estonie²⁰. Il résulte notamment d'une conjonction d'intérêts : tout en constituant une source de revenus complémentaires pour les travailleurs voire une alternative à l'emploi déclaré, l'économie informelle permet aux employeurs de s'affranchir des contraintes contractuelles et en particulier des charges sociales liées à tout emploi régulier. La différence avec l'Europe des Quinze réside dans la répartition sectorielle de l'activité économique et dans les processus qui stimulent le développement de l'économie informelle. Parmi les phénomènes les plus marqués, on note l'importance des commerces de détail et de l'hôtellerie-restauration, la présence d'une économie de subsistance concentrée sur l'agriculture, une proportion assez forte de services professionnels et une proportion plutôt faible de travail non déclaré dans l'industrie²¹.

Mais si l'existence d'une "zone grise" d'une telle ampleur pouvait se comprendre au début de la transition en raison des profondes restructurations en cours et du temps d'adaptation

18 Le secteur informel, dont l'expression apparaît dans les années 1970 dans un rapport du BIT dans le cadre du programme mondial de l'emploi, recouvre les petites activités génératrices de revenus qui ne sont ni reconnues, enregistrées, protégées ou réglementées par les pouvoirs publics et qui font appel à des capitaux, des techniques et des compétences modestes, tout en fournissant de faibles revenus et un emploi instable.

19 La grande majorité des études consacrées à la mesure de l'économie informelle (OCDE, Commission européenne) s'appuie sur l'estimation de sa part dans les PIB nationaux, plutôt que sur une estimation du nombre de personnes concernées.

20 Schneider F., *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, IZA discussion paper n°514, Bonn, juin 2002, cité dans Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25, un défi social*, La Documentation française, 2004

21 Commission européenne, *Undeclared work in an enlarged Union*, 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf

nécessaire²², il est très inquiétant, du point de vue économique et social, de voir ce phénomène s'inscrire dans la durée²³.

Enfin, le décalage marqué entre les besoins des employeurs et les compétences et qualifications des travailleurs constitue une dernière grande caractéristique de l'emploi dans les nouveaux pays membres. Révélateur d'un déséquilibre structurel fort, ce décalage explique en partie l'accroissement du chômage de longue durée et l'essor de l'économie informelle. Cette situation met en cause, en amont, les capacités du système éducatif à répondre aux nouvelles exigences du marché du travail et, en aval, le caractère adapté des systèmes de formation professionnelle et de reconversion. A contrario, les flux d'émigration des jeunes diplômés signalent certains retards d'adaptation du côté de la demande de travail.

UNE DEGRADATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI

Les mutations structurelles et l'introduction des règles de base de l'économie de marché ont également eu pour effet d'agir très sensiblement sur le niveau des salaires et les conditions de travail, ainsi que sur les formes d'emploi.

C'est ainsi que les salaires moyens ont chuté de près de 50% en termes réels dans les premières années de la transition, sous l'influence notamment des recommandations du Fonds Monétaire International en faveur de politiques de blocage des revenus. En 2002, le salaire moyen mensuel dans les pays d'Europe centrale était d'environ 500 euros. L'Estonie et la Slovaquie présentaient les niveaux les plus bas, respectivement 390 et 382 euros, tandis que la Pologne et la République tchèque connaissaient un niveau de salaire moyen un peu supérieur à la moyenne. La Slovénie quant à elle était proche du niveau portugais, avec un salaire moyen de 955 euros²⁴. Parallèlement à cette diminution générale, les inégalités de

22 Pour caractériser les aspects que revêt l'économie informelle dans les pays d'Europe centrale, une attention particulière doit être portée à l'habitude répandue des "salaires sous enveloppe", où le revenu sous-déclaré tend à devenir aussi élevé que le revenu non déclaré. L'analyse effectuée par la Commission souligne trois types de facteurs qui expliquent le travail non déclaré en Europe centrale : les facteurs socio-économiques, les facteurs institutionnels et les facteurs sociétaux qui comprennent les traditions culturelles et les relations entre l'individu, la société et l'État liées au passé socialiste. « Ce sont plutôt les facteurs institutionnels (et, en partie, les facteurs économiques) qui définissent l'évolution à court terme du travail non déclaré. L'héritage de la culture administrative et économique du socialisme peut être classé comme un facteur de moyen terme. Avec les facteurs institutionnels, il peut être considéré comme un élément de la transition et peut être de caractère temporaire. Les facteurs historiques combinés aux traditions culturelles sont les facteurs de long terme les plus stables. La stabilité du travail non déclaré dans les PECO dépend largement de l'impact des facteurs sociétaux (culturels) et de la force de l'État et d'autres institutions démocratiques ». (Commission européenne, *Undeclared work in an enlarged Union*, 2004)

23 De fait, pour certains, la question de savoir si l'économie informelle ne relèverait pas d'un choix idéologique se pose: sa montée en puissance, en tant que marché non régulé, fournirait un argument de taille à ceux qui souhaitent une dérégulation maximale de l'"économie formelle". Voir D. Vaughan-Whitehead, *L'Europe à 25: un défi social*, La documentation française, 2004

24 Eurostat, *Statistics in focus*, octobre 2004

revenus se sont creusées²⁵, laissant peu de place pour l'émergence d'une classe moyenne qui viendrait soutenir la croissance.

Nombre d'heures hebdomadaires travaillées par les personnes ayant un emploi à temps complet 2001 - 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
EU 15	41,6	41,4	41,5	41,7	-
Estonie	42,0	41,6	41,6	41,6	41,4
Pologne	43,0	43,4	43,4	43,4	43,3
Slovaquie	42,6	42,2	41,0	41,2	41,4
Slovénie	43,2	43,1	42,6	42,9	42,9
Rép. tchèque	42,5	42,7	43,1	42,9	42,9
EU 25	41,8	41,6	41,7	41,9	-

Source : Eurostat 2005

Les conditions de travail se sont également dégradées au cours de ces années. En particulier, l'adaptation à l'économie de marché a conduit à un allongement de la durée du travail au sein des nouveaux pays membres. Même si l'on constate parfois un inversement de la tendance dans certains pays, cette durée du travail hebdomadaire est au mieux égale à la moyenne communautaire (41,4 heures en 2005²⁶) mais lui est le plus souvent supérieure, notamment en Slovaquie, Slovénie et Pologne (respectivement 42,9 h, 42,9 h et 43,3h)²⁷. Cet accroissement du nombre d'heures de travail hebdomadaires se répercute sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale²⁸.

Enfin, pour faire face aux restructurations en cours, les entreprises ont peu à peu délaissé la stabilité qui marquait l'emploi sous le régime communiste pour recourir massivement à des formes d'emploi plus flexibles, allant jusqu'à cumuler plusieurs types de contrats pour un même travailleur²⁹. A ce titre, la transformation d'un contrat de travail en contrat de travailleur

25 Les disparités que connaissent les nouveaux membres sont bien plus marquées qu'à l'intérieur des anciens membres ; le coefficient de Gini montre en effet des coefficients oscillant entre 30 et 42, tandis que la moyenne de l'UE15 est de 25,9

26 Eurostat, 2005

27 Ces données n'intègrent pas les heures de travail réalisées dans le cadre de l'économie informelle, tant par ceux qui ont à la fois un emploi déclaré et une activité non déclarée que par ceux qui n'ont qu'un emploi non déclaré.

28 La transformation de la relation de travail par les employeurs exerce une forte pression sur les femmes, empêchant beaucoup d'entre elles de travailler lorsqu'elles fondent une famille. La pratique qui consiste à ajouter un feuillet au contrat de travail stipulant que l'employée s'engage à interrompre son contrat de travail lors d'une grossesse se répand largement. Voir S. Portet, Conditions de travail et d'emploi en Pologne, Rapport pour l'OIT 2004

29 Voir S. Portet, 2004

indépendant est une pratique de plus en plus fréquente ; elle est très courante dans le secteur bancaire tchèque et représente en Pologne jusqu'à un tiers des « salariés ». Elle permet aux employeurs de s'affranchir dans une certaine mesure des contraintes légales et d'éviter des cotisations sociales, le travailleur étant alors couvert non plus par le Code du travail mais par le Code civil.

Ainsi, au cours des quinze dernières années, loin de converger avec les anciens Etats membres, les marchés du travail, l'emploi et les conditions de travail dans les nouveaux pays membres ont surtout été transformés par l'effet de la transition vers l'économie de marché. C'est donc dans un environnement devenu particulièrement tendu que les gouvernements nationaux ont progressivement élaboré leurs politiques de l'emploi, d'abord sous l'influence de la Banque mondiale, puis sous l'oeil désormais très présent de la Commission européenne.

LA CONSTRUCTION DE POLITIQUES DE L'EMPLOI, SOUS L'ŒIL DE LA COMMISSION

UNE AMBITION SOCIALE LIMITEE DANS UN CONTEXTE DE RETRECISSEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES

Dès le début de la transition, l'ensemble des gouvernements des pays d'Europe centrale ont largement été encouragés par la Banque mondiale à mener des politiques budgétaires restrictives (la « thérapie de choc ») afin de rééquilibrer le budget de l'Etat. Aussi, a-t-il été procédé dans tous les domaines à des coupes drastiques voire au démantèlement des dépenses de protection sociale³⁰. La République tchèque est un des pays qui ont été le plus loin dans les réductions budgétaires : les dépenses dans ce domaine sont passées de 42% en 1989 du budget de l'Etat à 33% en 1994 et 18% en 2001. Par ailleurs, leur valeur en termes réels a considérablement chuté durant les années de la transition. Enfin, elles ont perdu leur caractère universel : le système de protection sociale est devenu très ciblé, essentiellement dans le domaine des allocations familiales, des allocations chômage et de logement.

Par ailleurs, au-delà de ces restrictions du montant des allocations, c'est aujourd'hui moins de 1% du PIB des nouveaux Etats membres, contre environ 2,5% en moyenne pour l'Europe des Quinze, qui est consacré aux politiques publiques du marché du travail, malgré l'existence de besoins nouveaux et l'augmentation du nombre d'individus concernés.

Dans un contexte de hausse du chômage et de crise économique, les gouvernements ont choisi de limiter la dimension sociale de leur action afin de réduire les dépenses. Ils ont notamment rendu plus restrictives les conditions d'éligibilité aux aides allouées aux demandeurs d'emploi et diminué leur niveau, afin de favoriser un retour rapide sur le marché du travail. Ces actions ont découragé les chômeurs de s'inscrire auprès des agences pour

30 Ainsi, en Pologne, toutes les allocations sociales ont reculé. Par exemple, les retraites, qui assuraient aux salariés en 1992 63% de leur salaire moyen, ne s'élevaient plus en 1999 qu'à 47% pour aujourd'hui représenter environ 28% de ce salaire moyen. En République tchèque, les allocations de transport destinées à couvrir une partie des frais de déplacement des enfants vers les écoles sont désormais soumises à un contrôle très strict.

l'emploi nouvellement créées, les plaçant dans une situation de précarité encore plus grande. Elles ont contribué à réduire - artificiellement - les taux de chômage, légitimant ainsi le choix réalisé. Le principe d'universalité auquel les pays d'Europe centrale étaient attachés et grâce auquel ils maintenaient une forte cohésion au niveau national semble être aujourd'hui bien loin.

Par ailleurs, tandis que les gouvernements portent de plus en plus d'attention à la formation initiale pour permettre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de compétences, très peu de mesures sont prises pour améliorer la formation continue. Les entreprises ne prêtent que peu d'intérêt à la dimension sociale, et donc de long terme, de leurs ressources humaines. Or les besoins dans ce domaine sont immenses.

Enfin, alors que la situation de l'emploi est très contrastée entre les régions, peu de réponses prennent en compte ces différences, même si les politiques régionales se développent peu à peu. Les gouvernements mettent progressivement l'accent sur le développement local des infrastructures et d'un marché de l'immobilier attractif³¹.

UNE COOPERATION ENTRE ETATS MEMBRES ET COMMISSION EUROPEENNE, TARDIVE MAIS ETROITE

Demeurée à distance au début de la transition, l'Union européenne a laissé les institutions financières internationales façonner de nombreuses politiques publiques nationales, y compris de l'emploi. Cependant, la décision d'ouverture des négociations d'adhésion a marqué un tournant à la fin des années 1990 avec le lancement en 1999 par la Commission européenne d'un processus de coopération sur l'emploi avec les pays candidats. Ce processus visait, d'une part, à permettre dès 2004 la mise en oeuvre par les nouveaux Etats membres du titre "Emploi" du traité d'Amsterdam et, d'autre part, à s'assurer de l'adaptation de leurs institutions et politiques nationales de l'emploi à la SEE pour parvenir à une meilleure situation de leur marché de l'emploi.

Chaque pays candidat a analysé alors avec la Commission les défis principaux auxquels il était confronté et élabore avec elle des documents d'évaluation conjointe. Ce sont les « JAP » ("Joint Assessments Papers"). Ces documents ont servi d'orientation aux politiques nationales de l'emploi. Certains pays ont même choisi de s'engager volontairement dans l'élaboration de plans nationaux pour l'emploi, à l'instar des Etats membres de l'UE. La Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et l'Estonie ont ainsi signé les premiers JAP en 2000, les autres pays finalisant leur document en 2001 et 2002. L'adhésion les a ensuite conduits à présenter leur premier Plan National d'Action pour l'Emploi (PNAE) à l'automne 2004.

L'analyse des PNAE, couplée à celle des plans pour l'emploi réalisés avant l'adhésion permet de déterminer si ces plans répondent ou non aux objectifs avancés par la SEE et d'analyser les évolutions qu'ont connues les politiques de l'emploi des nouveaux Etats membres au cours des dernières années.

31 Voir notamment pour la Pologne une analyse détaillée de S. Golinowska (Bundesanstalt für Arbeit)

DES POLITIQUES DE L'EMPLOI SUIVANT FORMELLEMENT LES ORIENTATIONS DE LA SEE

On reviendra donc dans un premier temps sur les principales mesures prises avant l'adhésion à l'Union pour les années 2000-2001³², alors présentées par pilier comme le prévoyait la SEE.

Pour ce qui concerne les actions adoptées dans le cadre du premier pilier, consacré à l'insertion professionnelle, tous les pays examinés ont engagé des politiques préventives et actives pour l'emploi, notamment afin de favoriser l'employabilité des jeunes diplômés. C'est ainsi que l'Estonie et la Pologne ont introduit des plans individuels d'action pour les jeunes chômeurs. L'attention a également été portée à la lutte contre le chômage de longue durée, mais avec moins de vigueur que pour les jeunes. Ainsi, le plan tchèque ne proposait-il aucune mesure particulière sur ce thème. La promotion de la formation professionnelle et de l'éducation tout au long de la vie a, elle aussi, gagné en importance.

Mais c'est surtout la formation initiale qui a bénéficié d'une grande attention : alors que la Slovénie décidait de cibler le développement de la formation liée au secteur des services pour les jeunes, la République tchèque et l'Estonie donnaient la priorité au développement de la haute technologie. La Pologne a adopté quant à elle une approche spécifique en accordant une attention particulière au développement de la formation dans ses zones rurales. Enfin, la Slovénie, la Pologne et la République tchèque ont présenté des programmes particuliers pour les minorités ethniques, l'Estonie s'attachant à œuvrer sur ce point plus particulièrement au niveau régional.

Au titre du second pilier relatif au développement de l'esprit d'entreprise, les pays ont tenté de moderniser l'administration, dont les procédures handicapaient les PME. La Slovénie a lancé une politique de « dé-bureaucratisation » de l'administration et l'Estonie a encouragé l'approche multidimensionnelle de la promotion des PME. Des mesures d'assistance à la création des PME ont été annoncées dans les rapports des cinq pays. La promotion de l'emploi au niveau local a également été retenue. Mais les plans n'ont pas du tout évoqué la question de la qualité de l'emploi, ni n'ont intégré les objectifs d'allégement fiscal du travail et des coûts non salariaux du travail.

Pour le troisième pilier, relatif à la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs, peu d'initiatives avaient été envisagées pour moderniser l'organisation et le temps de travail, certains plans d'action, et notamment le plan polonais, interprétant cette modernisation comme une restructuration de l'économie. Seul le plan tchèque a introduit des propositions conformes à celles envisagées par la SEE. Pour ce pilier, les plans des pays étudiés se sont penchés essentiellement sur la création d'un système de protection sociale approprié aux nouvelles conditions d'emploi, sauf la Pologne qui a plutôt envisagé la limitation d'une protection excessive du travail.

³² K.Gwozdz, *La SEE appliquée aux pays candidats, premier essai d'évaluation*, document de travail, Notre Europe, juillet 2002.

Enfin, concernant le quatrième pilier relatif à l'égalité des chances, les pays avaient annoncé l'introduction de mesures spécifiques et de systèmes de surveillance destinés à éliminer toutes les discriminations sur les lieux de travail. Les plans slovène, estonien et polonais avaient développé une série de programmes pour la promotion d'initiatives professionnelles et l'assurance de la participation égale des femmes dans le marché du travail.

Les PNAE présentés à l'automne 2004 ont été élaborés sur un mode proche formellement de ceux présentés en 2000-2001 : ils ont tous suivi systématiquement l'ordre des lignes directrices, présentant souvent les recommandations européennes spécifiques et générales pour, ensuite, expliquer la manière dont ils prévoyaient d'y répondre. Ils ont fourni dans la majorité des cas une analyse précise de la situation nationale au regard de chaque ligne directrice, et parfois sont revenus en détail sur les mesures déjà mises en œuvre au regard du thème évoqué et ont esquissé les résultats obtenus. C'est sur cette base que sont énoncées les orientations prises et les résultats attendus, le plus souvent en réponse à des objectifs quantifiés. On remarque que les grandes options prises bien en amont de l'élargissement sont le plus souvent conservées, voire renforcées. On ne constate donc pas de changement d'orientation majeure. La priorité continue d'être donnée à l'objectif chiffré du taux d'emploi de 70% à l'horizon 2010. Un effort supplémentaire semble être envisagé dans l'ensemble des pays en faveur de la formation continue, mais le chemin reste long sur ce point. Il en va de même dans d'autres domaines tels ceux relevant de la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés, de la réduction des disparités régionales, ou, plus encore, de la lutte contre l'économie informelle, le travail non déclaré et le chômage de longue durée, même si l'on a pu constater une évolution nette par rapport aux mesures présentées avant l'adhésion (où par exemple, la question de l'économie informelle n'était quasiment pas abordée). De fait, s'il ressort de ces plans la volonté des pays de se conformer aux lignes directrices formulées dans le cadre de la SEE, celle-ci frôle parfois l'imitation : il est frappant de voir que le degré de priorité retenu au niveau national sur tel ou tel aspect semble exactement proportionnel à celui mis en avant par la SEE, indépendamment des particularités nationales dont on a vu qu'elles étaient nombreuses par rapport aux Quinze.

On en retire l'impression d'une attention avant tout formelle, portée à la mise en œuvre de la SEE, même si une implication plus forte semble perceptible aujourd'hui par rapport aux années précédentes. Pourtant, les nouveaux Etats membres, via le Conseil, peuvent désormais jouer pleinement un rôle pour définir un contenu des lignes directrices plus adapté à leurs priorités nationales et il leur est de moins en moins possible d'arguer de leur caractère « imposé ».

II - Une convergence freinée par la faible prise en compte des diversités nationales

La préparation à la SEE a été vécue comme une étape relativement formelle. Aujourd'hui, alors que les nouveaux pays membres sont tenus de la mettre pleinement en œuvre, la SEE semble continuer d'être appréhendée par les nouveaux adhérents davantage comme un exercice administratif que comme un levier pour améliorer réellement la situation des marchés du travail des nouveaux pays membres. Certes, des obstacles financiers et le manque de temps ont joué, mais trois autres raisons expliquent cette situation : le contenu de la SEE, l'insuffisante pédagogie de la Commission et la faiblesse du dialogue social.

DES OBJECTIFS GLOBAUX PEU ADAPTES AUX REALITES NATIONALES

La première explication concerne le contenu même de la SEE, notamment celui de ses lignes directrices : instrument élaboré pour les Quinze, la SEE s'est transformée pour mieux s'adapter à leur situation, mais sans véritablement se préoccuper de celle des nouveaux Etats membres. Dès lors, les objectifs communautaires ont rarement pu être repris au niveau national en Europe centrale.

Depuis 1997, la SEE vise prioritairement l'augmentation des taux d'emploi. Ceci passe par la promotion des politiques actives de l'emploi et la disparition progressive des politiques dites passives et des politiques de retrait, supposant la sortie anticipée des travailleurs âgés. Mais cette orientation est-elle pertinente pour les nouveaux Etats membres ?

Dans les années 1990, les politiques de retrait ont, par des dispositifs de préretraites pour les travailleurs les plus âgés au sein des secteurs en mutation, permis d'enclencher le processus de recomposition de la population active. C'est ainsi qu'en Pologne, elles ont contribué au succès des restructurations des entreprises en permettant à leur main d'œuvre d'être plus rapidement et globalement mieux adaptée aux nouvelles conditions économiques, en écartant du marché du travail les travailleurs âgés ne disposant pas des compétences nouvelles requises, plutôt qu'en mettant en place d'importants dispositifs de formation. Elles ont également permis de réaliser un compromis entre la logique de mutation industrielle et la volonté de limiter le coût social des réformes, grâce à un accompagnement institutionnel. Leur arrêt en faveur de mesures dites pleinement actives pourrait constituer un frein à la poursuite de ces reconversions, dans le secteur industriel comme dans le secteur public et agricole. Par ailleurs, l'accent mis sur la flexibilité du marché du travail, pertinent pour la plupart des pays de l'Europe des Quinze, apparaît peu adapté dans le contexte polonais déjà marqué par un marché du travail très dérégulé et qui en paie le prix par le sous-emploi.

En outre, les pays d'Europe centrale sont moins confrontés que la plupart des Quinze à la nécessité de réduire un dispositif trop cher et trop développé de mesures passives : au contraire, la réforme des systèmes d'indemnisation du chômage (conditions d'éligibilité, niveau et durée d'indemnisation) a déjà été engagée depuis plusieurs années, sous l'impulsion de la Banque mondiale. La conséquence en est qu'aujourd'hui, dans les nouveaux Etats membres, et

à l'instar de certains pays d'Europe du Sud, la faiblesse du niveau des allocations chômage est devenue telle qu'il n'est pas possible d'en vivre, y compris sur le court terme. Il est donc abusif de considérer que ces allocations constituent un frein au retour sur le marché de l'emploi ; au contraire, leur niveau crée une aversion pour le risque nuisible pour la mobilité des salariés.

Ainsi, la question qui se pose en Europe centrale n'est pas tant celle de l'activation des politiques de l'emploi, mais de la « qualité » de l'emploi, qui implique d'y consacrer des ressources suffisantes. Or, dans un contexte très concurrentiel et de réorientation de l'activité économique, les entreprises ont concentré leurs efforts sur leur capacité d'adaptation³³ et ont négligé tout investissement de plus long terme allant dans le sens d'une élévation de la qualité de l'emploi, par l'amélioration des ressources humaines et des relations professionnelles dans l'entreprise.

Les échelons locaux et régionaux des marchés du travail et des services de l'emploi n'ont pas été suffisamment pris en compte par la SEE, même si la révision en 2003 a apporté des améliorations sur ce point³⁴. Or, fortement centralisées sous le régime communiste, les économies des pays d'Europe centrale sont encore loin d'avoir acquis les moyens de mettre en oeuvre la SEE au niveau local³⁵, les différents échelons territoriaux ne disposant encore que de peu d'autonomie. Cette mise en oeuvre locale est d'autant plus délicate (mais nécessaire) dans un environnement de très forte fragmentation régionale des marchés de l'emploi et de constitution lente d'une administration de l'emploi.

Pour ce qui est de l'ancien pilier relatif à l'adaptabilité à partir duquel les pays adhérents ont réalisé leurs premiers plans, les questions liées à la flexibilité du marché du travail, cruciales pour les Quinze, doivent être appréhendées dans une toute autre perspective dans les nouveaux Etats membres où les marchés du travail sont déjà largement dérégulés. Face à la faible mobilité géographique et sectorielle des travailleurs, la SEE s'avérait insuffisante.

A l'inverse, plusieurs problèmes ont été peu traités par la SEE alors qu'ils sont centraux pour les nouveaux Etats membres. D'abord, la question de la réduction du travail non déclaré, ou plutôt l'arrêt du développement de l'économie informelle n'a été abordée qu'assez tardivement, à partir de 2001 et plus précisément à partir de 2003. Ensuite, le chômage de longue durée, pourtant une préoccupation majeure des pays d'Europe centrale, n'a été visé jusqu'en 2003 qu'assez marginalement par des mesures globales pour la réduction du chômage³⁶.

Ainsi, plusieurs des défis auxquels les pays adhérents sont confrontés n'ont pas ou peu été pris en compte par la SEE dans le cadre de ses lignes directrices annuelles. Certains le sont plus

33 Voire de survie : la plupart des nouvelles entreprises privées issues de la transition ont en moyenne une durée de vie de moins de deux ans.

34 En effet, la question de l'adaptation des différents échelons territoriaux pour une mise en oeuvre efficace de la SEE au niveau local s'est posée dans l'ensemble de l'Union.

35 Jouen M., la Stratégie européenne pour l'emploi local, in Dehousse R. (sous la dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan 2004

36 Priorité N°9 en 2003, Ligne directrice n°21 pour les lignes directrices 2005-2008

directement depuis 2003 : taux de chômage élevé, y compris de longue durée ; taux d'emploi trop faible ; taux de productivité en baisse ; accroissement de disparités régionales. L'évaluation à mi-parcours menée en 2002 pour les pays de l'Europe des Quinze a en effet permis de proposer une réorientation de la Stratégie à moyen terme en soulignant la nécessité de relever ces défis structurels présents dans certains pays de l'Europe des Quinze, notamment parmi les pays du Sud, mais qui avaient été négligés en 1997. Ainsi, en redéfinissant les objectifs principaux de la SEE - plein emploi, qualité et productivité du travail, cohésion sociale et insertion-, en ciblant davantage des priorités qui sont également celles des nouveaux membres et en recherchant cohérence et complémentarité avec les autres processus européens, l'Union européenne a permis d'offrir de meilleures perspectives de convergence des marchés de l'emploi et des stratégies nationales pour l'emploi des nouveaux adhérents avec l'Europe des Quinze.

UNE INTERACTIVITE INSUFFISANTE ET UN MANQUE D'ANTICIPATION DE LA PART DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La méthode adoptée par la Commission européenne pour la préparation à la mise en oeuvre de la SEE a vraisemblablement joué un rôle majeur dans la faible convergence constatée aujourd'hui³⁷, que ce soit au niveau de l'interactivité entre Etats candidats et Commission européenne ou en termes d'anticipation des défis rencontrés par les futurs membres. Si elle a lancé bien en amont un processus de coopération, en vue de préparer la mise en oeuvre de la SEE immédiatement après l'adhésion, elle n'a peut-être pas assez expliqué aux gouvernements et aux partenaires sociaux les enjeux de la Stratégie pour l'amélioration de leur situation de l'emploi.

Alors que la SEE a été élaborée en 1997 à partir des politiques d'emploi existant dans les Etats membres et qu'une certaine interactivité continue de jouer entre l'Union et les Etats membres³⁸, les pays d'Europe centrale ont reçu l'action de l'Union européenne comme « venant d'en haut ».

Une attitude plus ouverte de la Commission aurait pourtant permis d'instaurer une relation de confiance réciproque entre les parties et aurait favorisé l'engagement politique indispensable à toute mise en oeuvre efficace. Elle aurait peut-être aussi facilité une meilleure formulation des priorités et des objectifs de la « nouvelle » SEE, en adoptant ce que les pays d'Europe centrale pouvaient apporter de constructif et de positif pour l'ensemble de l'Union³⁹. Enfin, elle aurait également contribué à « envoyer » aux nouveaux Etats membres des signaux les engageants

³⁷ Son inadaptation a été à de nombreuses reprises évoquée par plusieurs études empiriques. Certains notent d'ailleurs que les inadéquations de la méthode employée par l'Union dépassent largement la seule préparation à la Stratégie et concernent l'ensemble du processus de préparation à l'adhésion (voir notamment Bafoil F. (dir.), *Les instruments de l'élargissement de l'Union européenne*, Critique internationale, N°25, octobre 2004)

³⁸ Certains Etats membres se disent avoir inspiré l'esprit de la SEE (Suède, France) ou être bien en avance par rapport à ses objectifs chiffrés (Danemark). La Commission européenne donne quant à elle avec la SEE un supplément de légitimité aux politiques nationales tout en les orientant.

³⁹ Ainsi, tous les nouveaux Etats membres disposent-ils d'un revenu minimum fixé au niveau national, ce qui n'est pas le cas d'une large partie des Etats membres plus anciens.

davantage dans l'appropriation de l'idée d'Europe sociale⁴⁰. Au contraire, en se focalisant sur l'adoption de l'acquis communautaire des 31 chapitres et en laissant se répandre l'idée que la politique de l'emploi relevait principalement du niveau national et donc du « soft acquis », la Commission européenne a peu cherché à contrebalancer les orientations encouragées par la Banque mondiale.

Enfin, les évaluations de la mise en œuvre de la SEE pour les Quinze réalisées par la Commission européenne auraient pu permettre de mieux anticiper l'application future de la Stratégie aux nouveaux membres. L'évaluation menée en 2000 a relevé l'accroissement des différences régionales de performance, l'émergence de pénuries liées à l'inadéquation des compétences, la lenteur des progrès pour faciliter l'adaptation aux mutations économiques et la trop faible implication des niveaux locaux de l'administration ainsi que des partenaires sociaux. Or, cinq années plus tard, ce sont les mêmes points faibles que l'on peut identifier dans les nouveaux Etats membres. Il a donc fallu attendre l'évaluation à mi-parcours de 2003 pour qu'une révision plus en profondeur de la SEE intervienne, pour s'adapter aux besoins des Etats les moins avancés, et par voie de conséquence aussi à ceux des nouveaux pays membres⁴¹.

LE DIALOGUE SOCIAL COMME FREIN MAJEUR A UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA SEE

Le processus de transition a conduit les nouveaux Etats membres à se doter de l'ensemble des dispositifs institutionnels et légaux nécessaires à l'existence d'un dialogue social. Les organisations unitaires de l'ère soviétique ont fait place, non sans difficulté, à un certain pluralisme par la création d'organisations patronales ou syndicales indépendantes. Mais si cette diversité ne peut qu'être bénéfique, la mise en œuvre de la SEE souffre de la faiblesse des partenaires sociaux, de l'inefficacité de la pratique tripartite, et de la panne du dialogue social autonome. Les gouvernements ont leur part de responsabilité dans ce tableau : leur volonté d'orienter leurs actions davantage vers la création d'emplois et la croissance que vers l'adhésion au modèle social européen et la protection des travailleurs y a contribué. Une plus grande attention portée à la mise en œuvre réelle de l'acquis communautaire aurait pourtant conduit à des résultats plus positifs dans ce domaine.

⁴⁰ Jouen M. et Palpant C., *L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement*, Notre Europe, Policy Paper 15, juin 2005

⁴¹ On peut s'interroger sur la nature des recommandations de la Commission européenne : visent-elles à une meilleure efficacité des marchés du travail nationaux ? ou bien défendent-elles une certaine conception normative du fonctionnement idéal du marché du travail, indépendamment des résultats empiriques constatés dans tel ou tel pays membre ? L'exemple de la Suède rapporté par Gilles Raveaud (Raveaud G., *La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation*, 2004) est à ce titre intéressant : le gouvernement suédois "refuse" depuis de nombreuses années d'orienter sa politique de taxation vers le sens proposé par la Commission, se fondant pour cela des taux de chômage et d'emploi enviables. Face à cela, la Commission n'a cessé de continuer à lui formuler régulièrement des recommandations pour aller dans le sens de la convergence.

Alors que les organisations patronales vivent leurs premières années d'existence, elles connaissent encore un manque de légitimité important et demeurent dès lors très vulnérables⁴². Quant aux syndicats, leurs bastions traditionnels (mines, secteur manufacturier...) sont en pleine restructuration et les suppressions d'emplois dans ces secteurs ont conduit à une baisse significative de leurs effectifs. Par ailleurs, ils ont du mal à s'implanter tant dans les entreprises de moins de 50 salariés que dans les nouvelles entreprises privées⁴³. Ainsi, le taux de syndicalisation est passé de 100% à moins de 50% au milieu des années 1990, pour atteindre 21,9% en moyenne en 2001⁴⁴. Au rejet fréquent de ces structures par les salariés, on peut ajouter deux autres raisons à un tel déclin : les syndicats apparaissent aux yeux des travailleurs comme incapables de les protéger contre le chômage et l'abaissement des salaires⁴⁵ ; l'option libérale adoptée par la plupart des gouvernements et des employeurs a laissé très peu de place aux organismes syndicaux.

La pratique tripartite du dialogue social, qui permet des discussions et des négociations entre gouvernements, organisations patronales et syndicales, existe depuis le début des années 1990 en Europe centrale. Elle s'est peu à peu renforcée au cours de la transition systémique, favorisée par la volonté des gouvernements de faire accepter les réformes économiques et sociales par les partenaires sociaux pour mieux en "partager" le poids⁴⁶. De leur côté, les organisations syndicales et patronales ont cherché à jouer le jeu du tripartisme afin de mieux légitimer leur rôle et leur représentativité. Enfin, l'encouragement de l'Organisation Internationale du Travail d'une part, et de la Commission européenne d'autre part, a contribué à ce développement dans la perspective de la préparation à l'adhésion et à la mise en œuvre de la SEE. Mais ce dialogue tripartite n'a jamais fait la preuve de son efficacité, faute d'autonomie, de légitimité et de représentativité suffisantes⁴⁷. La négociation collective en est la principale victime : elle reste très faible tant dans son contenu (cantonné le plus souvent

42 Pour obtenir une affiliation plus forte (elles rallient toutes ensemble moins de 5% des entreprises), il leur faudrait, d'une part, dépasser la réticence des entreprises multinationales et des nouveaux employeurs issus des privatisations à s'organiser et, d'autre part, surmonter leur incapacité actuelle à créer des synergies pour satisfaire les besoins de membres très hétérogènes (Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25, un défi social*, La Documentation française, 2004).

43 Majoritairement orientées vers les services, elles appartiennent à un secteur traditionnellement peu syndiqué. Quant aux entreprises de moins de 50 salariés, l'enjeu est de taille puisqu'elles représentent environ la moitié des entreprises d'Europe centrale.

44 Vaughan-Whitehead D., *op.cit*

45 De fait, les organisations syndicales peinent à réconcilier les demandes de leurs membres au chômage (par la création d'emploi) avec celles de leurs membres salariés (qui demandent une rémunération plus importante). Ce "dilemme" est sensible dans nombre de pays, "où le sens de la solidarité entre travailleurs a été remplacé par une compétition intense" (Casale G., *Social dialogue in Central and Eastern Europe*, ILO, Budapest, 1999).

46 Vaughan-Whitehead D., *op.cit*.

47 "Unlike western countries where bipartite social partnership is much better anchored institutionally and politically than tripartite concertation, the EU candidate countries, notably the countries of central and Eastern Europe, are characterised by a fairly well institutionalised tripartism, but which goes hand in hand with weak and problematic bipartism" in Draus F., Synthesis report, *Social dialogue in the European Union candidate countries*, CES/UNICE-UEAPME/CEEP, Bruxelles, 2001

aux questions salariales) que dans l'étendue des secteurs d'activités impliqués⁴⁸ ou le nombre de conventions signées⁴⁹. Le dialogue social sectoriel n'est pas en meilleure posture. Sa faiblesse⁵⁰ laisse présager de sérieuses difficultés à discuter et négocier au niveau européen sur les questions sectorielles⁵¹.

De fait, il existe un déséquilibre manifeste entre les différents niveaux possibles de dialogue : ceci rend tout dialogue social autonome sur le plan national peu représentatif, voire caduque dans bon nombre des pays adhérents⁵².

UNE CONTRIBUTION LIMITEE EN ESTONIE, EN POLOGNE ET EN SLOVENIE

La SEE attribue un rôle important au dialogue social dans sa mise en œuvre, et fait intervenir les partenaires sociaux à la fois en amont (pour participer à l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi et à la définition de la stratégie nationale) et en aval (pour contribuer à l'évaluation des politiques nationales), ainsi que tout au long de la mise en œuvre par une action de suivi. Les partenaires sociaux ont également pour mission de contribuer à l'objectif commun d'amélioration de l'emploi dans leurs propres domaines de compétences, et tout particulièrement dans le celui de l'adaptabilité de la main d'œuvre aux exigences du marché du travail.

Aussi, la faiblesse actuelle du dialogue social bipartite et l'inefficacité des mécanismes tripartites dans les nouveaux Etats membres conduisent à s'interroger sur la contribution réelle du dialogue social dans la bonne mise en œuvre de la SEE dans ces pays. L'analyse du dialogue social en Estonie, en Pologne et en Slovénie permet de mieux comprendre les défaillances du dialogue social dans la mise en œuvre de la SEE.

En Estonie, c'est la faiblesse de la représentativité des syndicats et de la couverture des conventions collectives qui est à souligner. Elle conduit à une influence prépondérante des employeurs sur les négociations.

48 Entreprises de services, petites et très grandes entreprises privées semblent s'être "exclues" de la négociation collective ; l'investissement étranger, pour ce qui concerne les grands groupes privés, serait une cause importante de la chute du syndicalisme.

49 Elles concernent moins de 20% des entreprises dans l'ensemble des NEM, alors que 100% des entreprises en Belgique et Autriche, 90% en France et 67% en Allemagne disposent de conventions collectives (Vaughan-Whitehead D.)

50 Ghellab Y., Vaughan-Whitehead D., *Sectoral social dialogue in future EU member states: the weakest link*, ILO-EC, Budapest, 2003

51 Lado M., Vaughan-Whitehead D., *Social dialogue in candidate countries: what for ?*, TRANSFER, 9 (1), 64-87, 2003

52 On peut aussi mentionner le fait que "ces tendances s'éloignent des systèmes de relations professionnelles dans l'ancienne Europe des Quinze où a été construit un dialogue social multi-niveaux entre entreprise, secteur, région parfois, échelon national et supranational." (Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25, un défi social*, La documentation française, 2004).

Une situation similaire se retrouve en Pologne, où le taux d'affiliation syndicale a chuté considérablement⁵³. Couplé à une très forte animosité entre les trois principaux syndicats, ce déclin a conduit à les déconsidérer voire à remettre en cause leur qualité de partenaires du dialogue social. Mais la situation est ici relativement analogue pour les organisations patronales : cette double tendance annihile quasi-totalement l'influence des partenaires sociaux. En conséquence, le dialogue social autonome polonais est souvent qualifié de "superficiel"⁵⁴, les partenaires sociaux adoptant des positions rigides, en cherchant plutôt à atteindre leurs objectifs en dehors du dialogue social.

Dans ces deux pays, la précarité du système de relations professionnelles laisse planer de sérieux doutes quant à la capacité des partenaires sociaux à jouer leur rôle dans la mise en oeuvre de la SEE. La situation est encore plus inquiétante en Slovénie où le manque d'engagement des partenaires sociaux au regard de la SEE est patent, alors qu'ils jouissent d'une légitimité importante⁵⁵ et oeuvrent très activement dans le cadre de questions nationales sur l'emploi⁵⁶.

Ainsi parvient-on à des conclusions assez similaires pour les pays d'Europe centrale : si les gouvernements nationaux ont fait des efforts importants pour harmoniser leur législation avec le chapitre social et se préparer à la mise en oeuvre de la SEE, l'engagement des partenaires sociaux est resté et demeure relativement formel. L'attention des organisations syndicales s'est notamment davantage portée vers les questions salariales que sur des thématiques plus larges. A leur décharge, peu d'organismes ont été impliqués dans la préparation à la mise en oeuvre de la SEE par les gouvernements nationaux et peu d'informations leur ont été prodiguées pour leur permettre de réaliser l'importance des enjeux⁵⁷.

Par ailleurs, la bonne mise en oeuvre de la SEE repose sur des initiatives locales, coordonnées par les syndicats et les organisations patronales, que ce soit pour la modernisation de l'organisation du travail, la formation initiale et continue ou la capacité d'adaptation de la main d'oeuvre. Or, la rareté des conventions collectives au sein des entreprises, voire leur absence dans certains secteurs, illustre le faible rôle des partenaires sociaux au niveau local⁵⁸.

53 D.Vaughan-Whitehead va jusqu'à constater que la conversion en Pologne d'entreprises purement privées représente en fait l'abandon du modèle d'entreprise avec syndicats en faveur d'un nouveau modèle d'entreprise sans syndicats

54 Kozek W., How far into implementation ? Social dialogue in Poland for participation in the EES, in Galgoczi and alii, *The enlargement of social Europe. The role of the social partners in the European Employment Strategy.*, ETUI-SAL TSA, CREER, 2005

55 Le système de relations professionnelles slovène est déterminé par un système de négociation collective obligatoire, sur le modèle autrichien

56 Stanojevic M., The EES : Challenges and perspectives for the social partners in Slovenia, in Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SAL TSA, CREER, ETUI, 2004

57 Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SAL TSA, CREER, ETUI, 2004

58 Les transformations en cours au sein des entreprises sont davantage le résultat de décisions unilatérales de l'employeur que le fruit de la négociation collective.

Bâtie dans un contexte de dialogue social autonome fort au sein de l'ancienne Europe des Quinze, la SEE a donné au dialogue social un rôle incontournable dans la réforme des politiques sociales de l'emploi. Le point de départ des nouveaux pays membres au regard des capacités et de l'autonomie des partenaires sociaux était fort différent. Aussi, une grande partie des recommandations communautaires est restée à l'état virtuel. Il est dès lors à craindre que le fossé se creuse entre ce qui est décidé au niveau européen et ce qui se passe dans le monde de l'entreprise, qui continue d'échapper au contrôle des autorités publiques et des partenaires sociaux.

Conclusion : Propositions pour une meilleure convergence à 25

Cinq ans après l'élaboration des premiers documents d'orientation destinés à préparer les plans nationaux d'action pour l'emploi, le bilan de l'application de la SEE par les nouveaux Etats membres paraît plus que mitigé. Faute de temps, de ressources financières et techniques disponibles, par manque de volonté politique et un certain déficit pédagogique de la part de la Commission européenne, la SEE a davantage été appréhendée dans les pays baltes et d'Europe centrale comme un exercice administratif que comme un instrument de modernisation sociale. Du coup, les spécificités de l'emploi et des conditions de travail des nouveaux adhérents font aujourd'hui figure d'obstacles à la convergence dans une Europe à 25.

Toutefois, il ne faudrait pas que la Commission et les gouvernements trouvent prétexte de l'ampleur des disparités constatées et du caractère parfois structurel des problèmes rencontrés pour rester passifs. Au contraire, l'expérience passée de plusieurs anciens Etats membres, dont certaines caractéristiques socio-économiques différaient fortement de la « moyenne », peut leur servir d'exemple. Dans ces pays, les gouvernements ont su utiliser de manière ciblée les fonds structurels en général, et le Fonds social européen en particulier depuis la réforme de 1999, au service des priorités de la SEE. Ils ont aussi engagé des actions pour coordonner verticalement et horizontalement les interventions publiques et privées en matière d'emploi, ainsi que pour moderniser leurs administrations centrales, régionales et locales dans le sens de l'efficacité du service rendu aux demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, plusieurs pistes sont à creuser pour assurer une utilisation plus efficace de la SEE, contribuant ainsi à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi dans tous les Etats membres et donc au renforcement de la compétitivité du Marché unique dans le respect du modèle social européen.

Les nouveaux adhérents doivent se comporter dorénavant comme des membres à part entière du Conseil et exercer leur droit d'influencer le contenu de la SEE dans le sens d'une meilleure adéquation à leurs problèmes et à leurs moyens. Pour ce qui est du contenu, il serait particulièrement utile de mettre l'accent sur les besoins de formation, les déclinaisons régionales des politiques d'emploi et la réduction de l'économie informelle. Pour ce qui est des méthodes, ces pays pourraient davantage profiter de la possibilité qui leur est offerte d'expérimenter leurs propres outils, notamment en matière de réinsertion professionnelle et de mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et issus de la société civile.

Pour ce faire, il appartient aux dix nouveaux Etats membres de développer des méthodes innovantes pour sensibiliser les entreprises aux enjeux de la promotion et de la démocratie sociale, et pour responsabiliser les partenaires sociaux.

Pour autant, les efforts d'adaptation ne peuvent être cantonnés aux Dix. En effet, le passage de 15 à 25 a jeté une lumière plus crue sur la difficulté d'enclencher une dynamique commune

et d'atteindre certains objectifs chiffrés, quand la situation de départ de la majorité des Etats membres s'écarte trop largement du « profil idéal ».

Ce constat ouvre une opportunité pour réviser certaines méthodes de travail de la Commission et son interaction avec les gouvernements, principalement dans trois directions :

- L'apprentissage de leurs nouvelles fonctions par les administrations nationales et régionales en charge de l'emploi
- L'utilisation des évaluations ex-ante pour mieux définir des programmes adaptés individuellement, et
- La prise en compte du contexte macro-économique influencé par les recommandations formulées par d'autres organisations internationales et par les traditions nationales.

L'enjeu dépasse les nouveaux adhérents, il concerne tous les Etats membres de l'Union européenne.

Bibliographie:

Avis conjoint du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), mai 2005

Bafoil F. (dir.), *Les instruments de l'élargissement de l'Union européenne*, Critique internationale, N° 25, octobre 2004

Burda M., *Unemployment, labour market institutions and structural change in Eastern Europe*, document de travail, Centre for European Policy Research, Londres, 1992

Casale G. (ed.), *Social dialogue in central and Eastern Europe*, ILO-CEET, Budapest, 1999

Chernyshev I., et alii, *Labour statistics for a market economy, challenges and solutions in the transition countries of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, Centre European University Press, Budapest, 1994

Commission européenne, Communication « *Stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi* », COM(95) 273 final, 1995

Commission européenne, Livre blanc, du 5 décembre 1993, « *Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle* », COM(93) 700 final; 1993

Commission européenne, *The impact of eastern enlargement on employment and labour market in the EU member states*, 2000

Commission européenne, Communication « *Agir au niveau local pour l'emploi - Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi* », COM(2000) 196 final, 2000

Commission européenne, *Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi*, COM(2002) 416 final, 2002

Commission européenne, *Impact evaluation of the European Employment Strategy. Technical analysis*, 2002 http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_complete.pdf

Commission européenne, Communication concernant l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), « *Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous* », COM (2003) 6 final, 2003

Commission européenne, *État d'avancement de la mise en oeuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*, COM(2003) 37 final, 2003

Commission européenne, *État d'avancement de la mise en oeuvre des documents d'évaluation conjointe (JAP) concernant les politiques de l'emploi dans les pays adhérents*, COM (2003) 663, 2003

Commission européenne, *Rapport sur l'emploi 2004*, 2004

Communication européenne, Communication renforçant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi, COM(2004) 239 final, Avril 2004 http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2004/com_2004_0239_fr.pdf

Commission européenne, Communication du Président Barroso au Conseil européen de printemps, *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, COM (2005) 24, février 2005 http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_fr.pdf

Commission européenne, *Rapport sur l'emploi 2005*, 2005

Commission européenne, Communication concernant les actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne, COM(2005) 330 final, juillet 2005
http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_330_fr.pdf

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil du 22 juillet 2003 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, (2003/578/CE), 2003
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805fr00130021.pdf

Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des États membres, Octobre 2004

Conseil de l'Union européenne, *Décision du Conseil du 4 octobre 2004 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres*, (2004/740/CE), 2004
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_326/l_32620041029fr00450046.pdf

Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005*, 9 mars 2005
<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st07/st07010.fr05.pdf>

Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres*, (2005/600/CE), 12 juillet 2005
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_205/l_20520050806fr00210027.pdf

Didry C., Mias A., *Le moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, PIE-Peter Lang, 2005

Draus F., Synthesis report, *Social dialogue in the European Union candidate countries*, CES/UNICE-UEAPME/CEEP, Bruxelles, 2001

Dupont B., Dupont-Dobrzynski M., Stratégie européenne pour l'emploi: ce que l'Europe veut, ce que la Pologne peut, in Dupont B. (coord.), *La Pologne dans l'Europe. Une intégration achevée ?*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, L'Harmattan, juin 2005

Eamets R., et al., *How flexible are labour markets in the CEECs - a macro-level approach*, TRANSFER, 2003

Euzéby Ch. (IRES), *Les marchés du travail en Europe*, La découverte, 2000

Fischer G., Standig G. (ed.), *Structural change in Central and Eastern Europe: labour market and social policy implications*, Centre for cooperation with the economies in transition, OCDE, 1993

Galgoczi B., et Mermet E., *Wage development in candidate countries*, TRANSFER, 2003

Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SALTSA, CREER, ETUI, 2004

Galgoczi B., The implementation of the EES in the context of accession and candidate countries, in Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SALTSA, CREER, ETUI, 2004

Ghellab Y., Vaughan-Whitehead D. (eds.), *Sectoral social dialogue in future EU member states: the weakest link*, ILO-EC, Budapest, 2003

Grogan L., *Labour market transitions of individuals in Eastern and Western Europe*, Thèse, Institut de Tinbergen, Université d'Amsterdam, 2000

Jouen M., La Stratégie Européenne pour l'Emploi local, in Dehousse R. (sous la dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan 2004

Jouen M. et Palpant C., *L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement*, Notre Europe, Policy Paper 15, juin 2005

Lado M., Vaughan-Whitehead D., *Social dialogue in candidate countries: what for?*, TRANSFER, 9 (1), 64-87, 2003

Pologne, Ministère de l'économie et du travail, National action plan for 2005, Septembre 2004

Portet S., *Conditions de travail et d'emploi en Pologne*, Rapport pour l'OIT, 2004

Raveaud G., *La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation*, 2004

République tchèque, National Action Plan for Employment for 2004-2006, Octobre 2004

Schneider F., The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries, IZA discussion paper n°514, Bonn, juin 2002, cité dans Vaughan-Whitehead D., *L'Europe à 25, un défi social*, La Documentation française, 2004

Slovaquie (Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille), National Action Plan for Employment for 2004-2006, Octobre 2004

Slovénie, National Action Plan for Employment 2004, Septembre 2004

Stanojevic M., The EES : Challenges and perspectives for the social partners in Slovenia, in Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SALTSA, CREER, ETUI, 2004

UNICE, UEAPME, ETUC, *Social dialogue in the European Union candidates countries*, Bratislava, 16 et 17 mars 2001

Vaughan Whitehead D. (ed.), *Working and employment conditions in new EU member states : convergence or diversity ?*, Bureau international du travail et Commission européenne, avril 2005

Vaughan Whitehead D. , *L'Europe à 25, un défi social*, La documentation française, avril 2005

Vaughan Whitehead D., *EU enlargement versus social Europe, The uncertain future of the European social model*, Ed. Edward Elgar, 2003

Winterton J., Strandberg T., European social dialogue : an evaluation and critical assessment, in Galgoczi B., Lafoucrière C., Magnusson L. (ed.), *The enlargement of social Europe. The role of social partners in the European Employment Strategy*, SALTSA, CREER, ETUI, 2004

WIIW, Alphametrics et DIW Berlin, *Industrial restructuring in the accession countries*, Projet de recherche pour la Commission européenne, Bruxelles, 2004

Liste des Policy Papers déjà parus

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?
Stephen Boucher – Disponible en français et anglais (décembre 2005).
- La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?
Morgan Larhant – Disponible en français (août 2005).
- L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement
Marjorie Jouen et Catherine Palpant - Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin
Arjen Nijeboer – Disponible en anglais (mai 2005).
- Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais
Brigid Laffan et Adrian Langan – Disponible en français et anglais (mai 2005).
- La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace
Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en français et anglais (mars 2005).
- La Commission européenne « élargie »
John Peterson – Disponible en anglais (février 2005).
- La Turquie aux portes de l'Europe
Jean Marcou – Disponible en français (octobre 2004).
- L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en anglais (avril 2004).
- Une stratégie de sécurité globale pour l'Union
Sven Biscop et Rik Coolsaet – Disponible en anglais (décembre 2003).
- Sant Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (décembre 2003).

- 9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique
Monica den Boer –Disponible en anglais (septembre 2003).

- L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?
Daniel Vaughan-Whitehead–Disponible en français (septembre 2003).

- Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage
William Wallace – Disponible en anglais (juillet 2003).

- La Banque Centrale européenne et la politique monétaire
Hugo Zsolt de Sousa - Disponible anglais (juin 2003).

- Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?
Yannis Papadopoulos -Disponible en français (novembre 2002).

- Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001
Jolyon Howorth - Disponible en anglais (mars 2002).

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>



Education et culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, janvier 2006