



# SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS SEANCE DU 27 NOVEMBRE 2019

## « Les politiques de l'emploi de l'Union Européenne : bilan et perspectives »

### Co-présidé par :

- **Jean-Emmanuel Ray**, Professeur à l'École de Droit de Paris I – Sorbonne
- **Gilbert Cette**, Professeur d'économie associé à la Faculté de Sciences économiques de l'Université d'Aix-Marseille, Adjoint au Directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France

### Intervenants :

- **Jean Lapeyre**, Ancien Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats (CES).
- **Sophie Robin-Olivier**, Professeure de droit à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris I.
- **Xavier Timbeau**, Directeur de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Sciences Po Paris.



Le traité d'Amsterdam (1997) constitue une étape décisive pour l'Europe sociale en consacrant l'emploi comme une question d'« intérêt communautaire ». En effet, il initie un mouvement d'élargissement des compétences des autorités européennes, tout particulièrement aux questions d'emploi, et ouvre la voie à un processus de coordination des politiques nationales (dans le respect du principe de subsidiarité). Atteindre un niveau d'emploi élevé sans amoindrir sa compétitivité devient un objectif de l'Union européenne (UE). A cette fin, une nouvelle compétence est accordée à l'Union, complémentaire des États membres, visant à l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi. Mais cette stratégie a été absorbée par les prescriptions de politique économique à la suite de la crise économique et financière de 2008 dans le cadre du semestre européen. Sur la base d'interventions croisées, ce séminaire a été l'occasion de présenter la construction progressive des politiques de l'emploi comme question d'intérêt communautaire, d'étudier l'adaptation du cadre institutionnel aux défis de l'emploi, et d'évoquer les perspectives en matière de stratégie pour l'emploi.

## 1. Les politiques de l'emploi ont été progressivement construites comme une question d'intérêt communautaire

Xavier Timbeau a dressé un état des lieux sur la convergence des économies au sein de l'UE. Les écarts de coût du travail se réduisent au sein de la zone Euro, particulièrement au niveau du SMIC, par le jeu des politiques publiques (via notamment les allègements de charges en France). En revanche, des écarts importants de taux de chômage persistent avec une ampleur accrue à la suite de la crise de 2008 (maintien de taux de chômage supérieurs à 10 % en Italie, en Grèce et en Espagne), ainsi que des écarts dans la composition du chômage par qualification avec des pays se distinguant par des taux de chômage proches entre non qualifiés et le reste de la population (Portugal, Grèce).

Plusieurs problématiques communes peuvent être identifiées :

- la polarisation de l'emploi qui modifie en profondeur les marchés du travail en réduisant la part relative des emplois intermédiaires ;
- l'impact négatif de la crise de 2008 qui contribue à l'accroissement des inégalités et au ralentissement de la dynamique de convergence au niveau régional au sein de l'Union européenne.

Sophie Robin-Olivier a expliqué cette absence de convergence par une évolution incertaine de la politique sociale, en distinguant trois phases.

**Une première phase (1957-1997) qui se caractérise par le développement d'une législation et d'une jurisprudence sociales.** La compétence communautaire en matière de politique sociale s'étend en effet progressivement, la difficulté principale résidant dans la règle de l'unanimité en matière d'accords. **Dans le même temps, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) adopte une approche extensive des premières directives sociales.** Ainsi, dans un arrêt en 1996 au sujet du recours en annulation du Royaume-Uni de la directive sur l'aménagement du temps de travail<sup>1</sup>, la CJUE estime qu'il ressort de la directive que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des « considérations de caractère purement économique ».

**Une deuxième phase (1997-2017) qui se caractérise par une inertie législative.** La jurisprudence évolue vers une interprétation plus restrictive des droits sociaux, plusieurs arrêts réaffirment la liberté contractuelle des entreprises<sup>2</sup> et limitent par exemple l'application des obligations procédurales de consultation en matière de licenciements collectifs<sup>3</sup>. Cette

<sup>1</sup> Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail

<sup>2</sup> En statuant sur le droit de grève, les arrêts Viking, du 11 décembre 2007 (aff. C-438/05) et Laval, du 18 décembre 2007 (aff. C-341/05 Laval un Partneri Ltd) accordent une primauté aux normes de libre prestation de services ou d'établissement sur celles de protection des travailleurs

<sup>3</sup> L'arrêt de la CJUE, Alemo-Herron, du 18 juillet 2013 (aff. C-426/11), propose une interprétation de la directive 2001/23/CE sur les transferts d'entreprise de nature à amoindrir la protection des salariés lors de ces opérations

évolution de la jurisprudence peut être interprétée comme la contrepartie du maintien du Royaume-Uni dans l'UE. La proclamation de la charte des droits fondamentaux en 2000<sup>4</sup> ne se traduit pas par une nouvelle impulsion législative car la méthode ouverte de coordination (MOC, mode de coordination intergouvernementale non contraignant des politiques publiques<sup>5</sup>) s'impose avec le Traité de Lisbonne.

**La troisième phase se définit comme une politique sociale dépourvue d'instruments juridiques en matière de droit social.** On constate une forme d'absorption de la politique sociale par la politique économique et monétaire. Ainsi, la résolution<sup>6</sup> du Parlement européen contre la Hongrie pour violation des valeurs sociales de l'UE se fonde essentiellement sur le non-respect des recommandations du semestre européen (indemnisation du chômage, traitement de la pauvreté) donc de la politique économique et monétaire, sans mentionner la jurisprudence sociale.

**Jean Lapeyre a alors rappelé que trois organisations (une syndicale et deux patronales) étaient en charge du dialogue social au niveau communautaire :**

- La Confédération européenne des syndicats (CES-ETUC) : créée en 1973 et disposant de 90 confédérations nationales, 10 Fédérations professionnelles européennes et 45 millions de syndiqués environ. Un Comité de Liaison avec les organisations européennes d'ingénieurs et Cadres est intégré par la CES dans le dialogue social ;
- Business Europe : créée en 1958 et disposant de 40 confédérations patronales. Les petites et moyennes entreprises sont intégrés au travers de SMEunited dans le dialogue social avec BusinessEurope ;

<sup>4</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) a été proclamée lors du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000

<sup>5</sup> Cette méthode s'applique dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États (comme la protection sociale), et où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes (règlement ou directive). Cette méthode utilise des outils souvent rattachés au droit mou (soft law) et issus du monde du management et de l'entreprise, tels que les guides de bonne conduite, le partage des bonnes pratiques, l'évaluation par les pairs et le benchmarking

<sup>6</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée

- Le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et des Services d'intérêt général (CEEP) : créé en 1961 et disposant de 18 sections nationales.

## 2. L'adaptation du cadre institutionnel aux défis de l'emploi

Jean Lapeyre a dressé un état des lieux de l'action communautaire des partenaires sociaux évoqués en matière de politique de l'emploi. Dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, les partenaires sociaux sont associés via un comité consultatif, notamment sur le financement de mesures de réadaptation pour les travailleurs concernés par les mutations industrielles des secteurs du charbon et de l'acier.

Cependant, en 1957, le Traité de Rome freine cette dynamique en faveur du dialogue social. L'arrivée de Jacques Delors à la Présidence de la Commission va mettre en place ce dialogue social européen qui sera institutionnalisé. **Jusqu'au traité d'Amsterdam en 1997, la politique de l'emploi au niveau européen consiste alors principalement à favoriser la libre circulation des travailleurs (sécurité sociale des travailleurs migrants) et l'égalité de traitement femmes-hommes. Il aura fallu attendre 40 ans pour que l'emploi devienne une compétence communautaire au travers un Chapitre Emploi du Traité.**

Cette période est également caractérisée par une faible implication des partenaires sociaux, à l'exception de comités paritaires sectoriels (sucre, agriculture, transport, textile...) très liés aux politiques de la commission européenne dans ces domaines. Les organisations patronales refusent toute régulation sociale européenne, législative ou contractuelle, et ne négocient que sous la contrainte d'une initiative législative : le premier accord sur le congé parental en 1995 est ainsi obtenu sous la menace d'une directive de la Commission. Cette situation est renforcée par la généralisation de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), qui ne prévoit en effet qu'une consultation des partenaires sociaux et affaiblit la capacité d'intervention législative de la Commission

européenne en privilégiant l'inter-gouvernemental.

**La crise économique de 2008 entraîne un repli des syndicats sur la sphère nationale et un durcissement de la position des organisations patronales** qui refusent de s'engager dans des négociations européennes. La négociation du programme de travail 2019-2021 des partenaires sociaux européens aboutit ainsi avec un an de retard en raison du refus de Business Europe d'intégrer dans les propositions une négociation sur un accord cadre au niveau européen au sujet des effets de la digitalisation de l'économie sur l'emploi et les conditions de travail (cette négociation a finalement été obtenue et a commencé en septembre 2019).

Face à ces différents constats, Xavier Timbeau est revenu sur la difficulté de parvenir à un compromis entre deux grands objectifs assignés aux politiques de l'emploi.

**D'un côté, l'impératif de compétitivité implique la primauté de la concurrence sur les régulations mises en place par les social-démocraties.** Dans cette optique, les politiques de l'emploi visent à réduire le chômage et l'inactivité en privilégiant la compétitivité.

**D'un autre côté, l'impératif d'inclusion sociale (assurer un travail et un revenu décent pour tous) implique de limiter la concurrence pour les non-qualifiés** et de limiter les inégalités salariales en absorbant l'impact de la polarisation des emplois.

**Ces deux grands objectifs sont pratiquement irréconciliables en raison de la division des tâches établie par la construction européenne :**

- Les Etats-membres sont responsables de la lutte contre les inégalités : systèmes sociaux de redistribution, systèmes éducatifs ;
- L'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en matière de concurrence : lutte contre les distorsions de concurrence par les Etats et protection de la libre-circulation des biens, des hommes et des capitaux.

Sophie Robin-Olivier a pour sa part évoqué **une autre limite de ce système : avec un semestre européen qui analyse les pays seulement sur le critère de la performance de leur marché**

**du travail, sans garantir un respect minimum des valeurs sociales promues par l'Union Européenne.** En effet le caractère économique des indicateurs ne permet pas d'apprécier le respect des libertés individuelles, pourtant constitutives des valeurs sociales de l'Union Européenne. Cette évolution traduit une sortie du contrôle par le droit du respect des valeurs sociales de l'Union européenne.

### 3. Quel élan pour la politique de l'emploi ?

En conclusion, Sophie Robin-Olivier a abordé la question de l'émergence d'une dynamique en faveur de l'harmonisation sociale, en opposition à la convergence. **L'adoption du socle européen des droits sociaux lors du sommet social de Göteborg le 17 novembre 2017 a amorcé cette dynamique qui s'est concrétisée notamment par l'adoption au printemps 2019 de la directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles<sup>7</sup>.** Cette directive établit des droits minimaux notamment en matière de limitation des périodes d'essai et de protection contre les pratiques frauduleuses dans le cas des contrats «zéro heure». Ces droits s'appliquent à tous les travailleurs au sein de l'UE, qu'ils soient liés par un contrat de travail ou une relation de travail.

L'adoption de **la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants<sup>8</sup> participe également de cette dynamique et permet d'encourager un meilleur partage des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes.** La directive instaure notamment un congé de paternité, un congé pour les aidants et prévoit le renforcement du droit existant à 4 mois de congé parental.

**De nouveaux droits sociaux liés au numérique émergent également dans le cadre de l'adoption du règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en**

<sup>7</sup> Directive 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne

<sup>8</sup> Directive 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants qui travaillent

**ligne<sup>9</sup>.** Le règlement entend assurer le respect effectif des principes de transparence et d'équité en matière de concurrence en rééquilibrant les relations entre les entreprises qui utilisent des services d'intermédiation en ligne et les fournisseurs de ces services (via une transparence accrue des contrats sur les paramètres de classement des moteurs de recherche notamment).

Enfin, la mise en place de l'Autorité européenne du travail<sup>10</sup> depuis le 20 juin 2019 pourrait contribuer à renforcer le respect effectif des règles de l'UE dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination des systèmes de sécurité sociale, notamment en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Xavier Timbeau a fait part de ses réflexions sur le nouveau modèle de subsidiarité envisageable pour l'Union européenne. **Ce nouveau modèle impliquerait une définition d'un cadre supranational prévoyant les domaines relevant ou non du champ de la concurrence,** tout en laissant aux Etats-membres leurs prérogatives en matière de transferts sociaux.

**Ce modèle est illustré par l'exemple de la lutte pour l'égalité femmes-hommes, qui a été portée par les institutions européennes, en tant que droit universel, plutôt qu'au niveau national :**

- ce droit a été exclu du champ de la concurrence et aucune recommandation pays ne porte sur les différences de rémunération femmes-hommes au nom de la compétitivité;
- les Etats membres sont associés à la promotion de l'égalité femmes-hommes car un grand nombre de politiques publiques à ce sujet sont du ressort national.

Dans le cadre de ce modèle, **la définition de conditions de travail et de rémunérations décentes (avec une prise en compte des indépendants) pourrait être considérée comme un droit fondamental ne relevant pas du champ de la concurrence.**

<sup>9</sup> Règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne

<sup>10</sup> Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail

**Jean Lapeyre est enfin revenu sur les perspectives du dialogue social dans le cadre du programme de travail 2019-2021 des partenaires sociaux.** Ce programme de travail se concentre notamment sur (i) la transition numérique, (ii) l'amélioration de l'efficacité du marché du travail et des systèmes sociaux, (iii) les qualifications et compétences, (iv) la lutte contre les risques psycho-sociaux liés aux conditions de travail, (v) l'amélioration de l'efficacité du dialogue social, et (vi) l'économie circulaire. Au-delà de ce cadre, plusieurs thématiques devraient faire l'objet d'un **dialogue social renforcé principalement au sein de la zone Euro** (négociations salariales permettant une juste répartition des fruits de la croissance, politique industrielle pour une transition vers une économie bas carbone, renforcement de la démocratisation de l'entreprise et la responsabilité sociale et environnementale (RSE), formation professionnelle, égalité femmes-hommes, conciliation de la vie professionnelle et la vie personnelle, développement des synergies entre dialogue social et dialogue civil).

**Prochaine séance le 3 avril 2020**

Pour toute information complémentaire, consultez le site Internet de la DG Trésor :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Seminaire-Emploi>

ou envoyez un mél à [Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr](mailto:Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr)