

Collection

Working paper

L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ?

Margaux Prival

Octobre 2013

Avec le soutien de



L'Europe pour
les citoyens



Wallonie



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE



Le Think tank européen **Pour la Solidarité** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d’un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d’acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s’agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d’une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, **Pour la Solidarité** initie et assure le suivi d’une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d’études socioéconomiques ; la création d’observatoires ; l’organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l’élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d’études et d’actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l’économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolasolidarite.be

www.pourolasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

La Transition : un enjeu économique & social pour la Wallonie, Cahier n° 32, Mars 2013

Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : quels moyens pour quels résultats ?, Cahier n° 31, Février 2013

Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 30, novembre 2012

L'intégration des Primo-arrivants en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 29, Juin 2011

Les emplois verts, nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe, Cahier n°28, mai 2012

Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Alimentation : circuits courts, circuits de proximité, Cahier n° 20, 2009

L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Construire des villes européennes durables, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Libéralisation des services et du secteur associatif, Cahier n° 9, 2007

Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques, Cahier n° 8, 2006

La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ? Cahier n° 7, 2006

Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise, Cahier n° 6, 2006

Nous remercions vivement Bernard Conter pour sa relecture attentive et ses précieux conseils.

Ce working paper est une publication électronique qui peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur, et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations.

Sommaire

<i>Sigles et abréviations</i>	6
<i>Introduction</i>	7
I. La Stratégie Européenne pour l'Emploi, histoire d'une dérive vers la domination néolibérale	10
A. La Stratégie Européenne pour l'Emploi : mise en perspective	10
1. Genèse de la SEE, l'emploi comme objectif politique à part entière au sein des traités..	10
2. La SEE au sein des méta-stratégies européennes	12
B. La première révision de la SEE, un tournant libéral	13
1. La soumission de la SEE aux impératifs macro-économiques.....	13
2. L'application d'une vision néoclassique du chômage	15
II. Stratégie Européenne pour l'Emploi et transformation des politiques publiques	18
A. Une influence européenne : l'activation des politiques de l'emploi en France et Wallonie.	18
1. L'hybridation des services de l'emploi	18
2. La territorialisation des politiques de l'emploi	19
3. Individualisation des politiques d'emploi et de l'accompagnement des chômeurs	20
B. Des pratiques bouleversées par la nouvelle figure du demandeur d'emploi.....	21
1. Le malaise des nouveaux professionnels de l'action sociale.....	21
2. Le bouleversement du champ de l'insertion sociale.	22
3. Repenser la sécurisation des parcours professionnels à l'échelle européenne et à l'écoute de la société civile.	23
III. Répondre à la crise de l'emploi de manière durable et transversale	26
A. La lutte contre le chômage des jeunes : une priorité contemporaine pensée par le filtre de la flexisécurité	26
1. Une situation préoccupante	26
2. La garantie jeunesse, une mesure innovante ?	28
B. Investir dans des emplois durables en donnant un nouveau souffle au modèle social européen	30
1. Revenir au concept de qualité de l'emploi	30
2. Investir dans les emplois verts et blancs	32
3. Sortir de l'austérité et recentrer le modèle social européen	34
<i>Conclusion</i>	36
<i>Bibliographie</i>	38

Sigles et abréviations

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi

CES : Confédération Européenne des Syndicats (ETUI en anglais)

CESE : Conseil Economique et Social Européen

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CNRS : Centre National de Recherche Scientifique

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

CRAS : Conseils Régionaux de l'Action Sociale

CRIPS : Centre de Recherche et d'Information Sociopolitiques

ESS : Economie Sociale et Solidaire

FOREM : Service public de la formation et de l'emploi en Wallonie

IWEPS : Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

ONEM : Office National de l'Emploi

OSE : Observatoire Social Européen

NCMP : Nouveau Code des Marchés Publics

PSC : Pacte de Stabilité et de Croissance

SEE : Stratégie Européenne pour l'Emploi

UNEDIC : Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

Introduction

L'Europe sociale est une expression qui semble bien lointaine alors que l'Union européenne ne s'est toujours pas remise de la crise économique et démocratique qui la traverse.

L'Europe sociale peut être comprise comme l'ensemble des politiques sociales de l'Union européenne, mais aussi et surtout comme un modèle social conçu après-guerre. Elle connut son apogée à la fin des années 80, lorsque Jacques Delors présidait la Commission européenne. C'est ce modèle social qui fait de l'Union européenne un projet politique et de société unique en son genre, fondé sur un ensemble de valeurs et sur la volonté de garantir des droits sociaux et un haut niveau de protection sociale en parallèle de la croissance économique¹.

Pourtant aujourd'hui, l'Europe sociale est mise à mal par les politiques d'austérité, la baisse de pouvoir des partenaires sociaux, la mise en cause des droits des travailleurs face à l'augmentation du chômage et de la précarité, le manque de solidarité entre Etats durant la crise et les replis identitaires et populistes. L'Europe sociale est de plus en plus citée en opposition à l'accomplissement du marché unique. Le modèle social européen apparaît alors comme un idéal des premiers jours qui ne sera plus jamais atteint, du fait de la prétendue incapacité de l'Union européenne actuelle à concilier les aspects sociaux et économiques.

Il est temps de revenir aux fondamentaux du modèle social européen en rétablissant l'équilibre au cœur de ce modèle, équilibre rompu au profit du tout-économique.

Il y a toutefois des raisons de rester optimiste face à cette nécessité : plusieurs indices laissent espérer le changement. Ainsi, le Traité de Lisbonne donne de nouvelles opportunités en reconnaissant pleinement la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux, en instaurant à l'article 9 TFUE une clause sociale transversale, ou encore en affirmant à l'article 14 TFUE le rôle essentiel des services d'intérêt général. Les fonds structurels offrent quant à eux des outils efficaces pour la mise en place de projets sociaux essentiels et novateurs. Surtout, la remise en cause politique de l'austérité a fait son chemin jusqu'aux plus hautes sphères dirigeantes de l'économie mondiale et européenne. Le FMI a par deux fois depuis le début de l'année 2013, fait son mea culpa quant à la gestion de la crise européenne. En début d'année, Olivier Blanchard et Daniel Leigh, deux économistes du FMI, reconnaissent publiquement la sous-estimation des effets néfastes des politiques d'austérité². Le 5 juin dernier, un rapport interne de l'institution rendu public, constatait les «*échecs notables*» de l'intervention de la Troïka en Grèce³. C'est aussi le Président de la Commission européenne lui-même, José Manuel Barroso, qui affirmait le 16 avril devant le Parlement européen que

¹ Pour plus de développements sur une critique du modèle social européen cf. Heine, S., & Stokkink, D. (2007). *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*. Les Cahiers de la Solidarité n°11. Pour la Solidarité. Mars 2007.

² Eichengreen, B. Ne pas répéter l'erreur grecque. *LeMonde.fr*. 21/06/2013.11h23.

³ Colletis, G. Erreur de calcul du FMI ? Où excès des zéloteurs de l'austérité ? *LeMonde.fr*. 28/01/2013 11h39.

l'austérité imposée aux Etats les plus touchés par la crise était contreproductive⁴. Ainsi, comme le disait Jean Lapeyre, représentant de *Syndex Europe* à Bruxelles, lors d'une Conférence le 14 mai dernier⁵ : « *L'Union Européenne a ses insuffisances et ses faiblesses mais elle est le seul espace qui doit nous unir dans la paix pour le progrès économique et social* ».

Le principal blocage au changement vient donc peut-être de notre difficulté à changer de paradigme et à renouveler notre pensée. Car le déclin de l'Europe sociale ne date pas d'aujourd'hui mais de la fin des années 90. Une des premières réponses qui lui a été apporté fut la mise en place de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette stratégie a vu le jour avec le Traité d'Amsterdam de 1997 dans un contexte économique difficile combinant croissance quasi nulle, hausse du chômage, règles budgétaires de plus en plus strictes, encadrement des dépenses publiques, fermetures d'usines et contestation du tournant libéral de la construction européenne. La SEE avait alors été conçue comme une politique de réajustement, renforçant les politiques sociales face aux règles de gouvernance économique. Mais elle a depuis largement dérivé de ses objectifs. Surtout, elle a impulsé une nouvelle vision de l'emploi et du chômage qui continue d'orienter les politiques publiques européennes et nationales.

C'est pourquoi, afin de repenser nos réponses à la crise sociale en Europe, il est essentiel de prendre conscience des anciens paradigmes qui nous lient et qui influencent la conception de nouvelles politiques publiques en passant pour des consensus évidents. La crise que nous traversons actuellement est bien pire que celle des années 96-97, or les solutions sont envisagées quasi exclusivement en terme d'outils de gouvernance économique (Six Packs, Two Pack etc...). Les mesures prises en faveur de l'emploi perpétuent quant à elles une certaine vision héritée de la SEE, confirmée au sein des stratégies de Lisbonne et 2020. Cette vision se rapproche de la conception économique néoclassique qui fait de la lutte contre l'inflation une priorité par rapport à la lutte contre le chômage.

Aussi pour Bernard Conter, chercheur à l'IWEPS⁶, la Stratégie Européenne pour l'Emploi remplace « *l'approche du chômage comme problème social par une vision de l'emploi comme problème économique* » pouvant être résolu via des politiques de concurrence augmentant l'employabilité et la flexibilité sur le marché du travail⁷.

Pourtant le chômage en Europe est bien pris au sérieux : il atteignait 9,7% en moyenne en Europe au plus fort de la crise en 2010. Chez les jeunes la situation est particulièrement préoccupante puisque le chômage atteint actuellement 62,5% en Grèce et 56,4% en Espagne⁸. Alors qu'en avril 2013, environ 5,6 Millions de jeunes européens n'avaient pas

⁴ (2013). Austérité : la Commission fait son mea culpa mais maintient sa ligne. *Rtbf.be info*. AFP. 23/04/2013 14h06.

⁵ Conférence organisée par Pour la Solidarité et le Mouvement européen Belgique, espace Amazone, Bruxelles, 14 mai 2013. L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ? <http://www.pourlasolidarite.eu/Nouvel-article,11763>.

⁶ Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique.

⁷ Conter, B. (2007). Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme. *Politique européenne*, 2007/1 n°21, p. 34.

⁸ Comparatif : le taux de chômage des jeunes dans l'UE. Les jeunes, premières victimes de la crise en Europe. *Toutel'Europe.eu*. Mise à jour le 19/06/2013. <http://www.touteleurope.eu/fr/actions/social/emploi-protection-sociale/presentation/comparatif-le-taux-de-chomage-des-jeunes-dans-l-ue.html>.

d'emploi⁹, la cohésion de nos sociétés est menacée par ce qu'on nomme depuis la crise, la «génération perdue». Les institutions européennes ont fait, à juste titre, du chômage des jeunes une priorité et il convient de saluer le « New deal » lancé vendredi 14 juin à Rome par les ministres du travail allemand, français, italien et espagnol. Cela a permis de débloquent 8 milliards d'euros lors du Conseil européen des 27 et 28 juin afin de mettre en place la « garantie jeunesse »¹⁰. Mais là encore, il convient de veiller à ce que ces nouvelles initiatives ne perpétuent pas un paradigme néolibéral dépassé. L'urgence est de réagir mais aussi d'agir sur le long terme, vers l'emploi durable et de qualité.

Il semble en effet que l'on sous-estime encore l'intérêt de la dimension sociétale, environnementale et qualitative dans la conversion et la création d'emplois. Ce qui est en jeu dans la lutte contre le chômage en Europe, c'est bien la question de notre modèle de développement, face notamment aux limites énergétiques de la croissance, au besoin de voir émerger une véritable politique industrielle et fiscale commune et à la nécessité de créer des emplois durables et innovants. Plus largement, le renouveau du modèle social pose l'enjeu de la sécurisation de l'espace européen par la mise en place de mécanismes de protection sociale solidaires, rendant la libre circulation pleinement effective. Penser les réponses à la crise de l'emploi demande donc d'adopter une démarche transversale et durable. En ce sens, une priorité d'action pourrait être d'investir dans les emplois verts et les emplois blancs. Ces derniers vont connaître un développement fulgurant dans les années à venir car ils répondent aux changements sociaux et environnementaux à l'œuvre dans les Etats européens et sont porteurs d'innovation tant économique que sociale.

Nous dresserons un **bilan de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (I)** tout en montrant son **influence sur les représentations politiques et la conception nationale des politiques publiques, à l'exemple de la France et la Wallonie (II)**. Nous nous intéresserons par la suite à **deux priorités d'action politique en les confrontant au changement de paradigme en cours (III)** : l'une imposée par l'urgence de la situation, à savoir la **lutte contre le chômage des jeunes** ; l'autre qui tente de répondre durablement et radicalement à la crise de l'emploi, à savoir **l'investissement dans les emplois verts et blancs**.

⁹ *Loc.cit.*

¹⁰ Un plan de 8 Milliards d'euros pour lutter contre le chômage des jeunes en Europe. *LeMonde.fr. AFP. 28/06/2013 2h24.*

I. La Stratégie Européenne pour l'Emploi, histoire d'une dérive vers la domination néolibérale

La crise financière, économique, sociale et politique que traverse l'Europe depuis 2008 commence à ébranler les piliers du modèle de développement économique néolibéral, modèle dans le cadre duquel la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) s'est développée. A un an des élections européennes, face à la montée de l'euro-scepticisme, à la persistance de la crise et à l'ineptie du « tout à l'austérité », le bilan est sévère concernant les méta-stratégies européennes (Lisbonne, Stratégie pour la Croissance et l'Emploi) et ses composantes spécifiques comme la Stratégie pour l'emploi.

Enfin, **la SEE n'est que le symptôme d'un mouvement plus général qui voit, dès le milieu des années 80, la logique économique ordo-libérale s'imposer à l'ensemble des politiques publiques.** Si à sa naissance, la SEE incarnait un combat politique de gauche, ses ambitions seront vite réduites suite à l'affaiblissement de la social-démocratie et la dérive progressive de l'échiquier politique européen vers la droite. La prise de conscience de la nécessité de changer de modèle est aujourd'hui réelle, mais il est encore difficile de franchir le cap.

A. La Stratégie Européenne pour l'Emploi : mise en perspective

1. Genèse de la SEE, l'emploi comme objectif politique à part entière au sein des traités

Le plein emploi est devenu un objectif à part entière de l'Union européenne avec l'introduction d'un nouveau titre modifiant le Traité de Rome à l'occasion du Traité d'Amsterdam de 1997. L'article 2 du TUE stipule : « *L'Union se donne pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé* ». Le Traité d'Amsterdam donne ainsi les bases juridiques à la création d'une Stratégie Européenne pour l'Emploi, création véritablement actée lors du Conseil de Luxembourg de décembre 1997. Cette stratégie sera dotée d'un instrument de mise en œuvre propre lors du Conseil européen de Lisbonne : la Méthode Ouverte de Coopération (MOC)¹¹.

La SEE a été créée dans un contexte économique difficile. Elle a été pensée pour faire face à l'augmentation du chômage de la fin des années 90¹², combiné à une croissance très faible et à une crise du secteur industriel, entraînant la fermeture de plusieurs usines emblématiques. Cette époque voit également le durcissement des règles budgétaires qui

¹¹ La MOC offre un cadre de coopération entre les Etats membres, dont les politiques nationales peuvent ainsi être orientées vers certains objectifs communs. Cette méthode permet aux États membres de s'évaluer mutuellement, le rôle de la Commission européenne étant limité à la coordination et à la surveillance. La MOC se situe à mi-chemin des logiques intergouvernementales et communautaires. Appliquée à la politique de l'emploi, elle signifie que cette dernière doit rester cohérente avec les politiques fiscales, régionales, sociales et d'éducation.

¹² 10% environ de la population européenne est au chômage.

pèsent sur les Etats et la naissance d'une contestation de la construction européenne libérale. Les événements sociaux qui s'accumulent à la fin de la décennie entraînent d'ailleurs l'apparition d'un nouveau vocable au sein du vocabulaire syndical, celui d'«euro-grève».

La réponse politique avait alors été de joindre aux règles de gouvernance économique, plus de garanties sociales en créant la SEE. Cependant, l'ajout d'un nouvel article sur l'emploi au sein des traités n'allait pas de soi. Il faut dire que la création de la SEE a bénéficié d'une fenêtre d'opportunité avec le basculement temporaire de l'échiquier politique européen à gauche, en particulier de trois grands pays : Allemagne, France et Royaume-Uni¹³. Le rapport de force restait toutefois vif quant au contenu même à donner à cette nouvelle stratégie, notamment en termes de qualité de l'emploi et de réduction du temps de travail. Mais très vite la SEE prit une tournure libérale calquée sur les Grandes Orientations de Politiques Economiques de l'Union (GOPE), sur les objectifs de stabilité budgétaire et de lutte contre l'inflation et sur une vision néoclassique du chômage. Une décennie plus tard, au milieu des années 2000, c'est l'idée de flexisécurité¹⁴ qui permettra de recréer le consensus autour de l'orthodoxie économique néolibérale.

Comme le souligne Ramón Peña-Casas, sociologue à l'OSE¹⁵, la crise économique des années 90 a eu pour effet de consolider et d'étendre le champ politique du modèle libéral, présent dès l'origine dans l'affirmation du Marché unique, aussi « *la genèse de la politique européenne de l'emploi est intimement liée à la mise en œuvre du cadre économique de l'UEM* »¹⁶. D'après lui, tant la naissance que les développements ultérieurs des politiques d'emploi et du social aux niveaux européens et nationaux, seront contraints par un cadre économique dont les impératifs prioritaires ont été transférés au niveau européen : libre circulation, libre concurrence, stabilité et contrôle budgétaire, politique monétaire anti-inflationniste.

¹³ Elections de 1996 et 1997.

¹⁴ Aussi appelée « flexicurité », on préfère ici le terme de flexisécurité. D'après le site de la DG emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne, la flexisécurité se définit comme « *Une stratégie intégrée visant à renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail. Elle cherche à concilier les besoins des employeurs en matière de flexibilité de la main-d'œuvre avec ceux des travailleurs en matière de sécurité, ces derniers souhaitant avoir l'assurance de ne pas connaître de longues périodes de chômage* ».

¹⁵ Observatoire social européen.

¹⁶ Peña-Casas, R. (2010). Les politiques européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale dans la crise : une opportunité pour l'avenir ? In Degryse, C. (Dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2009, ETUI, OSE*, Bruxelles. p. 97(3).

2. La SEE au sein des méta-stratégies européennes

La SEE a évolué au fil des méta-stratégies européennes. Elle fait partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne, mais après le sommet de Laeken et la révision de 2005, l'aspect «qualité de l'emploi» est laissé de côté et réduit à la notion de flexisécurité dont les principes communs sont définis par la Commission en 2007.

La Stratégie européenne pour l'emploi : Chronologie

Avant 1993

La coopération entre Etats membres en matière d'emploi se résume à la traditionnelle collaboration entre gouvernements au sein des institutions internationales telles que l'OCDE et l'OIT.

1993

En décembre, le **Livre blanc de Jacques Delors sur la croissance, la compétitivité et l'emploi** esquisse les prémisses d'une véritable coopération au niveau européen.

En juillet, le **Conseil européen d'Essen identifie 5 priorités d'action** pour les Etats membres en matière d'emploi sous le nom de «Stratégie d'Essen»¹⁷ :

1997

Le Traité d'Amsterdam prévoit un chapitre relatif à l'emploi.

En novembre, le **Sommet sur l'emploi de Luxembourg lance la Stratégie Européenne de l'Emploi** en anticipant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. La SEE met en place un cadre de surveillance et fixe un ensemble d'objectifs autour de **4 piliers : aptitude à l'emploi, esprit d'entreprise, adaptabilité, égalité des chances.**

2000

La **Stratégie de Lisbonne** vise à faire de l'Europe «*l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une **amélioration quantitative et qualitative de l'emploi** et d'une plus grande cohésion sociale*» et à atteindre un taux d'emploi de 70% en Europe d'ici 2010. La Méthode ouverte de coordination (MOC) est mise à l'honneur tout comme la SEE qui prend toute son importance au sein de cette stratégie globale.

2001

Le sommet de Laeken sur la qualité de l'emploi se tient en décembre sous la présidence belge de l'Union européenne. 31 indicateurs communs recouvrant 10 dimensions de la qualité de l'emploi sont adoptés.

2003

Le Sommet de Stockholm révisé les objectifs de la SEE en insistant sur taux d'emploi et coût du travail et en soumettant le SEE aux GOPE (Grandes orientations de politiques économiques).

2003-2004

Bilan à mi parcours et **révision de la Stratégie de Lisbonne.**

¹⁷ Les cinq priorités définies à Essen : développement des ressources humaines par la formation professionnelle, soutien aux investissements productifs au moyen de politiques salariales modérées, amélioration de l'efficacité des institutions du marché du travail, identification de nouvelles sources d'emplois par les initiatives locales, promotion de l'accès au marché du travail pour les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée.

2007

La Commission européenne publie une **Communication le 27 juin** intitulée : « *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* ».

2010

Mise en place de la **Stratégie Europe 2020** qui vise une «*croissance intelligente, durable et inclusive*», un taux d'emploi global de 75%, une réduction de 25% de la pauvreté (soit 20 Millions de personnes) et une diminution de 15 à 10% de l'échec scolaire.

La MOC continue d'être au cœur de la stratégie 2020 bien qu'elle soit une des raisons de l'échec de la Stratégie de Lisbonne, car trop peu contraignante, se bornant à fixer des objectifs et à mener des opérations de benchmarking. Toutefois, la stratégie 2020 institutionnalise davantage la MOC et affirme la nécessité de la réformer.

B. La première révision de la SEE, un tournant libéral

La SEE s'articulait à l'origine autour de 4 piliers : **aptitude à l'emploi, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité**. Mais c'est le Conseil européen de Stockholm en 2001, suivi de la proposition de révision de la Commission en 2003, qui lui donnera sa forme définitive en refondant le processus et en réorientant certains objectifs. De 9 indicateurs en 1997, la SEE en compte plus de 60 en 2001¹⁸.

1. La soumission de la SEE aux impératifs macro-économiques

Dès 2000, la SEE est pensée comme une politique de concurrence et un instrument privilégié au sein de la **Stratégie de Lisbonne**, qui veut faire de l'Union «*une société de la connaissance la plus compétitive du monde*» ; d'où le besoin d'une main d'œuvre mobile, flexible, qualifiée et à un coût limité¹⁹.

La stratégie de Lisbonne fixe des objectifs chiffrés à la SEE :

- Un taux d'emploi de 67% d'ici 2005 et 70% d'ici 2010
- Un taux d'emploi de 60% pour les femmes d'ici 2010
- Le Sommet de Stockholm ajoutera l'objectif de 50% pour les travailleurs âgés (55 à 64 ans) d'ici 2010.

En s'inscrivant dans l'économie compétitive de Lisbonne, la SEE reflète l'ambition d'ouverture des marchés à la concurrence et de réorientation des dépenses publiques vers

¹⁸ Pochet, P., & Degryse, C. (2003). La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi. In *Revue belge de sécurité sociale*, 2^{ème} trimestre 2003. p. 583.

¹⁹ Conter, B. *Politique européenne. op.cit.* p. 22.

des secteurs de croissance et d'innovation via plus de flexibilité du travail et une politique de modération salariale²⁰.

Mais, pour Philippe Pochet et Christophe Degryse, chercheurs à l'ETUI²¹, **c'est surtout le Conseil de Stockholm qui révisé durablement la Stratégie Européenne pour l'Emploi**, tandis que l'échiquier politique européen revient à droite. Les économies nationales sont alors sous tensions, la France et l'Allemagne sont menacées de sanctions pour non respect des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)²².

Le Sommet de Stockholm apporte deux changements majeurs :

- Il subordonne la SEE aux Grandes Orientations de Politique économique (GOPE).
- Il assimile un taux d'emploi de 70% au plein-emploi.

Le Traité d'Amsterdam indiquait déjà que la SEE devait être coordonnée avec les GOPE, sans pour autant mentionner explicitement de hiérarchie. Aussi en 2001, certains voyaient un intérêt à garder un décalage, la symétrie signifiant la domination des Ministères de l'économie et des finances et de leurs comités (Ecofin en particulier) sur la logique de l'emploi, alors que la SEE était encore trop fragile pour être respectée en tant que politique autonome²³. Des craintes fondées puisque les effets de cette soumission aux GOPE se feront vite sentir.

En effet, **en 2003 les 4 piliers initiaux disparaissent au profit de trois objectifs transversaux : plein emploi, qualité et productivité du travail**. Eux-mêmes sont déclinés en 11 objectifs qui reprennent singulièrement les propositions du Conseil Ecofin lors du Conseil européen de Barcelone²⁴. La Commission n'avait pas alors souhaité faire le lien entre emploi et protection sociale, à l'appui des propositions du Comité de protection sociale. Le Comité de la Confédération européenne des syndicats s'inquiétait quant à lui de l'équilibre à trouver entre flexibilité et sécurité et de la nécessité d'une réorientation macroéconomique à l'échelle européenne. Cependant, le paquet GOPE SEE 2003-2005 réaffirme l'importance du Pacte de stabilité et la Commission retient 10 lignes directrices définitives dont les premières témoignent clairement d'une réorientation libérale : mise à l'emploi des inactifs, prévention du chômage de longue durée, promotion de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements²⁵. Les thèmes de l'amélioration des emplois et l'investissement dans les stratégies d'éducation ont, eux, disparu du plan final.

Dès 2001 la SEE est soumise aux GOPE et sa révision en 2003 résulte d'un arbitrage entre des versions idéologiques plus ou moins libérales à l'issue d'un marchandage administratif qui entérine le rapport de force entre gouvernements, entre Conseil et Commission et au

²⁰ *Ibid.* p. 21(3).

²¹ Institut des syndicats européens (European trade union institute).

²² Pacte de Stabilité et de Croissance qui impose notamment aux Etats membres de ne pas dépasser 3% de déficit public.

²³ « *D'un autre côté, cette complémentarité a permis de distinguer la SEE des autres processus de MOC en matière sociale, de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale. (...) Les GOPES et la SEE tirent une plus grande légitimité de leurs inscriptions dans les traités* ». cf. Pochet, P., & Degryse, C. *op.cit.* p. 586.

²⁴ Pochet, P., & Degryse, C. *op.cit.* p. 588.

²⁵ Pochet, P., & Degryse, C. *op.cit.* p. 592.

sein même de la Commission entre DG Emploi et DG Ecofin²⁶. Cette révision marque donc un tournant essentiel pour Philippe Pochet et Christophe Degryse, dans le sens où «*la MOC protection sociale, la SEE et les GOPE constituent une contribution à la définition du modèle économique et social européen*»²⁷.

2. L'application d'une vision néoclassique du chômage

Un autre élément datant du Conseil de Stockholm en 2001 et qui continue aujourd'hui d'orienter les politiques européennes de l'emploi, est **l'assimilation de l'objectif quantifié de 70% de taux d'emploi au « plein emploi**»²⁸.

Le plein-emploi, comme objectif de société, signifie que toute personne formant la population active et souhaitant travailler, dispose d'un emploi. Le plein-emploi équivaut donc à la limitation du chômage à un niveau frictionnel²⁹. Ainsi, si l'offre d'emploi augmente plus vite que la population, le taux d'emploi augmente. Mais dans ce calcul, la qualité des emplois proposés n'est absolument pas prise en compte puisque l'augmentation de l'offre d'emploi peut très bien résulter d'une augmentation de la précarité, des temps partiels subis, de l'intérim et des programmes d'activation. Aussi pour Bernard Conter, chercheur à l'IWEPS, «*l'amalgame de deux notions très différentes, à savoir le taux d'emploi et le plein emploi n'est pas sans conséquences pour la conduite des politiques publiques*»^{30,31}.

La question du coût du travail a pris toute son importance lors de la révision de la SEE en 2003 : on entre alors véritablement dans une vision néoclassique du chômage³². Comme l'explique Ramón Peña-Casas, seules une politique de flexibilisation et une politique de demande de travail (via l'employabilité et l'activation) restent des voies ouvertes au développement de la SEE. En effet, les instruments d'action sur l'offre d'emplois, comme les politiques budgétaires et monétaires, sont verrouillés par l'Union Economique Monétaire et le PSC³³.

C'est pourquoi la SEE est emprise dès ses débuts d'un paradoxe en se focalisant sur l'emploi mais quasiment pas sur la lutte contre le chômage : on cherche à augmenter le nombre de personnes à l'emploi par les aides à la mobilité, la formation, la flexibilité mais on ne se donne aucun objectif chiffré de réduction du chômage. Car dans la vision néoclassique, un certain niveau de chômage est nécessaire afin de limiter les exigences salariales et l'inflation : le chômage est vu comme une variable d'ajustement, une solution temporaire permettant de rééquilibrer l'offre et la demande de travail en faisant pression sur le salaire d'équilibre. Afin d'accroître la compétitivité tout en évitant l'inflation, on cherche, à salaire égal, à être plus productif si ce n'est, à voir dans le freinage des salaires un gain de

²⁶ *Ibid.* p. 588.

²⁷ Pochet, P., & Degryse, C. *op.cit.* p. 596.

²⁸ Conter, B. *op.cit.* p. 23.

²⁹ Conventionnellement plus ou moins 3%.

³⁰ Conter, B. *op.cit.* p. 24.

³¹ Un autre problème vient du fait que le taux d'emploi se définit comme le rapport entre la population ayant un emploi et l'ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans. Or, le plein emploi se définit lui par rapport à la population active dont la définition est variable selon les pays et peut donc s'écarter de la fourchette 15 à 64 ans.

³² Une vision visible dans la 2^{ème} ligne directrice de la SEE reformée par le Commission en 2003, à savoir la lutte contre le chômage de longue durée.

³³ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 99.

productivité³⁴. Pour les néoclassiques, le chômage résiduel n'est que la conséquence des entraves à la libre fixation du salaire d'équilibre : protection sociale, conventions collectives et syndicats, allocations chômage, règlement du travail, salaire minimum etc.³⁵.

En résumé, la philosophie néoclassique appelle à une recherche d'emploi intense et active (indépendamment du taux de chômage), afin qu'une pression réelle s'exerce sur les travailleurs et permette la modération salariale. Seul le chômage de longue durée (et dans une certaine mesure le chômage des jeunes) ne participe pas de cette logique de pression sur le marché et doit être combattu. Le but est surtout de contenir le chômage, pas de l'éradiquer. On voit les limites de ce modèle avec le NAIRU³⁶, instrument hérité de la vision libérale du chômage, qui mesure le taux de chômage nécessaire n'accéléralant pas l'inflation : pour la Belgique ce taux indiquait environ 13% de chômage nécessaire en 2009³⁷ !

Cette nouvelle Stratégie Européenne pour l'Emploi témoigne d'une transformation importante des politiques publiques et s'inscrit dans un changement de paradigme vers une vision de l'emploi comme problème économique³⁸.

Bernard Conter la résume autour de 4 dimensions essentielles :

- **développement de l'offre d'emplois**: augmentation du volume d'emplois disponibles.
- **politiques « actives » et de formation professionnelle**: accompagnement individualisé des chômeurs, responsabilisation via l'adaptation des systèmes de retraites et d'indemnisation, rendus plus incitatifs.
- **modération salariale** : il ne s'agit pas de limiter les salaires mais de créer un cadre adéquat pour les négociations salariales, répondant aux objectifs de productivité³⁹. Deux phénomènes parallèles ont lieu, réduction du pouvoir des insiders/travailleurs (limitation du pouvoir syndical et amoindrissement de la législation protectrice du travail), augmentation des pouvoirs des outsiders/chômeurs.
- **flexibilité** : liée aux trois autres dimensions, elle est également au centre du concept de flexisécurité qui, encore aujourd'hui, sert de référentiel à l'élaboration des politiques européennes de l'emploi.

Pour Ramón Peña-Casas⁴⁰, chercheur à l'OSE⁴¹, le contexte de crise du début du millénaire crée les conditions d'un «momentum» qui refonde les orientations données à la Stratégie de Lisbonne, notamment sa mutation par la suite en Stratégie pour la croissance et les rôles attribués aux stratégies emploi et pauvreté en son sein. Cette crise

³⁴ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 99.

³⁵ Cela dit, pour exercer une pression sur les travailleurs encore faut-il, comme le souligne Bernard Conter, que les chômeurs soient en recherche active et bien formés, afin de représenter une réelle concurrence pour les actifs (d'où les politiques d'activation et de formation de la SEE).

³⁶ Le NAIRU est un indicateur économique qui mesure le taux de chômage compatible avec une inflation stable.

³⁷ Ciccía, L. (2007). Taux d'emploi et NAIRU : le scandale du « chômage nécessaire ». *Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion*. n°58, avril 2007. pp. 14-21.

³⁸ Conter, B. *op.cit.* p. 34.

³⁹ *Ibid.* p. 27.

⁴⁰ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 102.

⁴¹ Observatoire Social Européen.

sert également de justification à la domination du paradigme économique et des préceptes de rationalisation dans la conception des politiques publiques⁴².

⁴² *Loc.cit.*

II. Stratégie Européenne pour l'Emploi et transformation des politiques publiques

L'Union européenne est aujourd'hui un acteur à part entière des politiques de l'emploi, qui façonne les représentations sociales construites autour du chômage et la conception des politiques publiques autour de concepts clés : activation, flexisécurité, formation tout au long de la vie etc. Cependant **l'influence européenne atteint ses limites lorsqu'elle conduit à considérer le chômeur comme défaillant et à voir dans l'emploi la seule preuve d'utilité et d'intégration sociale d'un individu**. L'exemple des changements à l'œuvre dans les politiques de l'emploi en France et en Wallonie sous l'impulsion de la Stratégie Européenne pour l'Emploi est, à ce titre, significatif.

A. Une influence européenne : l'activation des politiques de l'emploi en France et Wallonie

Bien que leurs organisations institutionnelles soient très différentes⁴³, **la France et la Wallonie, sous l'influence européenne, connaissent des transformations importantes et convergentes en matière de politiques de lutte contre le chômage**. Au rang des politiques dites «actives», la SEE prévoit également la réforme progressive des systèmes de Sécurité sociale et d'indemnisation chômage, afin d'accentuer les effets incitatifs des prélèvements dans la recherche d'emploi.

Pour Thierry Berthet et Bernard Conter, respectivement chercheurs au CNRS et à l'IWEPS⁴⁴, l'influence de la SEE dans la conduite des politiques d'emploi et de formation joue à trois niveaux : territorialisation, individualisation, hybridation.

1. L'hybridation des services de l'emploi

L'hybridation signifie que les services publics de l'emploi doivent recourir à tout type d'acteurs ; une logique qui incite à développer le partenariat public-privé et la sous-traitance. Alors qu'en France, le recours aux partenaires privés joue plus au niveau de la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement que de leurs conceptions, en Wallonie la plupart des projets d'insertion et de formation ont été externalisés. L'idée de partenariat s'appuie en effet sur une longue tradition associative qui a vu apparaître un champ de l'insertion où se côtoient différents acteurs et où le secteur associatif se voit confier les publics les «*plus éloignés de l'emploi*»⁴⁵.

Ainsi l'hybridation comme collaboration des secteurs public et associatif n'est pas fondamentalement nouvelle, c'est surtout sa forme qui évolue dans **l'adhésion aux logiques marchandes et aux modes de gestion inspirés du privé : monitoring par indicateurs**,

⁴³ L'Etat fédéral belge assume la responsabilité de la sécurité sociale (indemnisation et contrôle du chômage), du droit du travail, de la fiscalité tandis que les communautés et régions sont compétentes en matière de politique de l'emploi (insertion, formation professionnelle). En France, l'Etat dispose des mêmes prérogatives que l'Etat belge mais conserve une main mise sur la politique de l'emploi en général, alors que seules la formation professionnelle et l'aide sociale ont été décentralisées (respectivement aux régions et départements).

⁴⁴ Centre National de Recherche Scientifique & Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique.

⁴⁵ A savoir les moins diplômés et/ou expérimentés.

évaluation, benchmarking, sous-traitance⁴⁶.

Ainsi, le Forem⁴⁷ Wallon lance chaque année des appels à projets relatifs à l'accompagnement des chômeurs ouverts à tout type d'opérateurs, ce qui légitime la réalisation de missions de service public par les entreprises d'intérim⁴⁸.

En France, un changement emblématique reste l'ouverture du marché du placement des chômeurs à la concurrence avec la fin du monopole de l'ANPE⁴⁹ en 2006. Sous l'influence de la SEE qui fait de la sécurisation des parcours une priorité, le champ de la formation professionnelle a beaucoup évolué, passant de la commande publique de formation traditionnelle à l'application du Nouveau Code des Marchés Publics (NCMP) au champ de l'insertion. Mais alors que les structures de l'économie sociale et solidaire deviennent des sous-traitants privilégiés dans la fourniture de services publics de l'emploi, les exigences du NCMP commencent à compromettre l'existence des structures les plus fragiles, qui sont aussi parfois, les plus innovantes.

Pour les deux chercheurs, **le partenariat s'institutionnalise et une logique de concurrence et de marché semble se développer, mais les ancrages historiques restent importants**⁵⁰. Ainsi le Forem n'est pas mis en concurrence avec d'autres opérateurs mais organise la concurrence dans les actions qu'il sous-traite et la création de Pôle emploi en France a ralenti les velléités de mise en concurrence de l'ANPE telles qu'envisagées en 2005 par l'Unedic⁵¹.

2. La territorialisation des politiques de l'emploi

La proximité, pour des raisons d'efficacité et d'égalité, devient un principe directeur de la politique de l'emploi.

La territorialisation est visible côté Wallon au niveau subrégional avec les *carrefours emploi formation* et au niveau des communes avec les *maisons de l'emploi* ainsi que les CPAS⁵² qui organisent l'aide sociale en développant des politiques locales d'insertion professionnelle et en attribuant un revenu d'intégration. Le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP) coordonne les différents opérateurs tandis que les comités subrégionaux de l'emploi et la formation rassemblent les interlocuteurs sociaux au niveau local⁵³. La loi de cohésion sociale⁵⁴, à l'instar de ce qui s'est fait en Wallonie, a permis en France de généraliser les maisons de l'emploi⁵⁵, mais le phénomène connaît un ralentissement important. On voit plutôt se développer des agences régionales et locales pour l'emploi, bien que

⁴⁶ Berthet, T., & Conter, B. *op.cit.* p. 11(4).

⁴⁷ Service public de la formation professionnelle et de l'emploi en Wallonie.

⁴⁸ *Ibid.* p. 11(5).

⁴⁹ Agence Nationale pour l'emploi.

⁵⁰ *Ibid.* p.12(3).

⁵¹ Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.

⁵² Centres publics d'action sociale.

⁵³ Ils ont une mission d'avis sur les différentes aides publiques du territoire, sur l'analyse des besoins du marché de l'emploi, la régulation de l'offre de formation, l'évaluation du DIISP (dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle).

⁵⁴ Loi Borloo dite de « cohésion sociale » du 20 décembre 2004.

⁵⁵ Berthet, T., & Conter, B. *op.cit.* p. 10(5).

l'administration centrale reste forte. Avec la fusion ANPE–Unedic, l'Etat garde la main via une forte déconcentration des politiques d'intervention sur le marché du travail qui avait déjà commencé à la fin des années 90 ; tandis que la loi *cohésion sociale* a accéléré la décentralisation des politiques de formation engagée depuis le début des années 80.

Mais pour Thierry Berthet et Bernard Conter, **la territorialisation est loin d'avoir donné plus d'autonomie aux acteurs locaux**. Au contraire, dans la pratique, elle pousse à adopter des dispositifs individualisés et des procédures standardisées : *«l'exigence d'égale qualité de service produit ici de l'uniformisation⁵⁶»*.

3. Individualisation des politiques d'emploi et de l'accompagnement des chômeurs

Les changements les plus importants sont certainement ceux qui concernent l'individualisation des politiques, notamment dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

En France, l'individualisation se limitait essentiellement à des mesures de discrimination positive dans les années 80 et il faut attendre la Convention ANPE–Unedic de 2001 pour que le lien entre individualisation et activation soit fait. A compter de cette date et surtout suite à la fusion de l'ANPE (placement) et de l'Unedic (indemnisation) initiée par la loi du 13 février 2008, l'individualisation des instruments de la politique de l'emploi passe par un système de suivi renforcé des chômeurs et l'utilisation de l'indemnisation comme un incitatif⁵⁷⁵⁸. Une série d'instruments introduit des mécanismes individualisés de gestion des transitions professionnelles (validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation) dont le pendant est une responsabilisation beaucoup plus grande du demandeur d'emploi.

Concernant l'individualisation des dispositifs d'accompagnement, c'est toutefois en Belgique que les représentations sont les plus construites par le pouvoir politique, formalisées par le discours sur *«l'Etat social actif»*. Le concept apparaît dans le discours belge en 1999, Frank Vandembroucke⁵⁹ le définit alors comme *«un état social actif entreprenant qui vise une société de personnes actives sans renoncer à l'ancienne ambition de l'Etat social, c'est-à-dire à une protection sociale adéquat »*.

Le dispositif fédéral belge d'activation prévoit la convocation individuelle des demandeurs d'emploi, avec plusieurs niveaux d'entretien qui permettent d'égrainer les demandes en fonction de leur conformité aux exigences. Le service public fédéral convoque en parallèle les demandeurs pour les informer des obligations et conséquences du contrôle fédéral et leur propose là aussi, un accompagnement individualisé. L'Onem⁶⁰ a besoin de vérifier la participation des individus aux activités d'insertion pour exercer ses missions de contrôle et les transmissions d'informations sont donc désormais systématiques, conduisant à

⁵⁶ *Ibid.* p. 13(2).

⁵⁷ Gradation du système de sanctions par une dégressivité progressive des aides et un profilage statistique.

⁵⁸ Berthet, T., & Conter, B. *op.cit.* p. 14(2).

⁵⁹ Ministre des affaires sociales et des pensions sous le gouvernement Verhofstadt 1.

⁶⁰ Office National de l'Emploi.

multiplier par 35 le nombre de sanctions entre 2003 et 2007⁶¹.

Si le caractère quasi illimité du bénéfice des allocations chômage n'est pas totalement remis en cause en Belgique, la philosophie de l'assurance chômage a beaucoup évolué sous l'effet des politiques d'activation, et insiste désormais sur le caractère conditionnel de l'intervention. Actuellement, de nouvelles interrogations sont posées dans le contexte de 6^{ème} réforme de l'Etat belge qui pousse à plus de régionalisation. L'impact de la défédéralisation des compétences pose question, quant à savoir notamment si l'autorité fédérale devrait céder son leadership aux régions et communautés dans le cadre des négociations européennes sur l'emploi⁶².

De manière générale, l'individualisation apparaît bien comme le pendant de l'activation et de la responsabilisation à l'appui des discours sur «l'Etat social actif» en Belgique et sur la «remise au travail» en France⁶³.

B. Des pratiques bouleversées par la nouvelle figure du demandeur d'emploi

La vision européenne du chômage incarnée par la SEE a une influence importante sur les pratiques professionnelles et les politiques d'insertion. C'est la fin des politiques classiques de l'emploi nées des compromis d'après-guerre : le chômage n'est plus traité comme question sociale. Toutefois, **l'Union Européenne ne fait qu'accélérer le tournant de l'activation qui s'amorce dès les années 80.**

Mais la logique d'activation poussée à l'extrême, révèle le paradoxe au cœur des politiques d'emploi entre responsabilité individuelle et contrainte collective : on responsabilise les individus dans la recherche active d'emplois en adoptant dans le même temps des règles macro-économiques qui contrecarrent toutes politiques expansionnistes susceptibles de soutenir la création d'emplois.

1. *Le malaise des nouveaux professionnels de l'action sociale*

En Wallonie, des critiques se sont fait entendre suite au plan d'activation des chômeurs mis en place en 2004. La fédération des CPAS dénonçait en mars 2009 le fait que les centres wallons étaient contraints de prendre en charge de plus en plus de chômeurs sanctionnés par l'Onem et avaient du mal à faire face à l'augmentation⁶⁴. D'autres organismes comme la Febisp ou le Collectif Solidarité dénonçaient l'augmentation sensible des exclusions définitives par l'Onem et l'engorgement des services d'accueil des organismes d'insertion socioprofessionnelle⁶⁵.

⁶¹ *Ibid.* p. 14(1).

⁶² Pour plus d'information sur l'impact de la 6^{ème} réforme de l'Etat belge en matière d'emploi cf. *Compte-rendu de la conférence du 14 mars 2013 au CNT/CCE. Pour La Solidarité*. Le transfert des compétences dans le secteur de l'emploi. http://www.pourlasolidarite.eu/T%C3%A9lex_Mailing/T%C3%A9lex%202013/avril/CR-Conference14mars.pdf.

⁶³ Berthet, T., & Conter, B. *op.cit.* p. 10.

⁶⁴ Winkel, J. (2009). Un plan B pour le plan d'activation des chômeurs ? *Alter Echos* n°272-273. 18 mai 2009. pp. 17-19.

⁶⁵ *Loc.cit.*

Comme le constate *Alter Echos* dans un numéro de mai 2007 : « à l'avant-garde de l'Etat social actif et de ses dispositifs, la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs s'accompagne de l'émergence de nouvelles catégories de professionnels de l'action sociale⁶⁶ ». **On commence à parler du malaise des professionnels de l'accompagnement des chômeurs et de leur difficulté à cerner les contours exacts de leur fonction.** Alors que les « facilitateurs » de l'Onem sont confrontés au durcissement des sanctions, les missions d'accompagnement des conseillers du Forem ont également évolué sous l'influence d'un changement d'objectifs à l'échelle européenne : la recherche non pas du retour à l'emploi mais du retour à l'employabilité. Le demandeur est enjoint à faire un travail sur lui-même, sur sa confiance en lui, sa communication, son projet. Pour Jean Faniel, chercheur au CRISP⁶⁷, 2004 constitue un tournant dans le passage à un « système qui exonère les employeurs d'une de leurs principales missions : créer de l'emploi »⁶⁸.

Le malaise est semblable chez les conseillers de Pôle emploi, suite à la fusion de l'ANPE et des Assedic. Les centres sont débordés : certains comme en Seine Saint-Denis, fonctionnent avec jusqu'à 500 demandeurs pour un conseiller. Une réforme est prévue courant 2013 qui classera les demandeurs en fonction de leur proximité avec le marché de l'emploi et de leur besoin d'accompagnement. La fragmentation des publics a cependant peu de chances de résoudre le manque de moyens et d'investissements. De plus, la fusion vers un guichet unique pour le demandeur d'emploi, n'a pas pour autant permis d'harmoniser les statuts professionnels, sous-estimant le choc des «cultures» (pratiques, salaires) entre des agents venus du public et du privé.

En Belgique comme en France, on voit donc des déplacements normatifs et éthiques dans l'accompagnement des demandeurs, au risque de «*privilégier une lecture et un traitement clinique du chômeurs*»⁶⁹. Comme le constate Denis Castra, professeur en psychologie sociale, si les injonctions à la responsabilisation peuvent être bénéfiques dans une certaine mesure, elles peuvent aussi avoir des effets contre-productifs en augmentant le consensus autour de la désignation de l'utilisateur comme déficitaire et en accentuant les effets de stigmatisation⁷⁰. Pour Bernard Conter, ces changements peuvent également avoir une influence sur le comportement des demandeurs d'emploi. D'après lui, en quelques années la logique d'insertion professionnelle a laissé place à une optique de Work first : «*on travaille d'abord, on affine le projet professionnel après*»⁷¹.

2. Le bouleversement du champ de l'insertion sociale.

⁶⁶ Charlier, C., Ferran Duran, B., & Franssen, A. (2007). Les activateurs : mettre les chômeurs au travail...sur eux-mêmes. *Alter Echos* n° 228. 04 mai 2007.

⁶⁷ Centre de recherche et d'information sociopolitiques.

⁶⁸ Winkel, J. *op.cit.* p. 18(3).

⁶⁹ Charlier, C., Ferran Duran, B., & Franssen, A. *op.cit.*

⁷⁰ Castra, D. (2003). *L'insertion professionnelle des publics précaires*. Paris : Presses universitaires de France.

⁷¹ In Winkel, J. *op.cit.*

Le changement des pratiques et des identités professionnelles témoigne d'une réorientation politique. Les politiques d'insertion se trouvent chamboulées dans la mesure où on tend à n'envisager l'insertion qu'en termes professionnel ou d'augmentation de l'employabilité.

Ainsi en Région wallonne, les moyens consacrés à l'alphabétisation venaient quasi exclusivement de l'insertion socioprofessionnelle en 2009, or 52% des apprenants poursuivaient un autre projet et n'entraient pas dans le champ de l'insertion⁷². Ajoutons qu'en parallèle, les services d'insertion sociale wallons sont soumis à la pression de la région qui les agrée et qui veut voir un retour rapide à l'emploi de leur public.

On retrouve les mêmes problématiques au sein des structures d'insertion française, dans un contexte de lourdes contraintes financières pesant sur les collectivités soumises au NCMP, ces dernières devant justifier leurs financements par des résultats objectifs et quantifiés. Pourtant, la remise directe à l'emploi n'est pas l'objectif premier du travail d'insertion sociale de beaucoup de structures : leur mission est avant tout de mener un travail de resocialisation d'un public extrêmement fragilisé et très éloigné de l'emploi.

On voit donc que dans le cadre européen du Marché unique, les politiques sociales sont appelées à être modernisées vers une activation des dépenses et des individus et à assurer leur viabilité budgétaire en traquant les effets désincitatifs⁷³. Cette dynamique est visible aussi bien dans le cadre de la SEE, qu'au sein des MOC pauvreté et inclusion sociale.

Mais ces objectifs ne doivent pas faire oublier que les évolutions du marché du travail nécessitent une nouvelle approche permettant l'évolution de droits individuels dans un cadre collectif. La diversification des formes d'emplois ne doit pas conduire au développement de la précarité et à l'effondrement des conventions collectives.

3. Repenser la sécurisation des parcours professionnels à l'échelle européenne et à l'écoute de la société civile.

La flexisécurité était à l'origine une idée assez floue devant permettre un large consensus, mais rapidement la partie flexibilité a été privilégiée au détriment de la sécurité. Pourtant la sécurisation des parcours professionnels devient un objectif premier des syndicats européens, mais ils y attachent leur propre définition. Comme le souligne la Fondation de Dublin dans son rapport annuel sur l'emploi de 2012⁷⁴, la Commission européenne a continué à soutenir la flexisécurité durant la crise en tant qu'instrument de relance et en a fait une priorité de l'agenda *«pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois»*⁷⁵, dans le cadre duquel les partenaires sociaux sont invités à une redéfinition et une réorientation du concept. D'après la Fondation, plus de la moitié des mesures de flexisécurité ont été introduites en réponse aux phases de récessions et comme instruments de transition d'un emploi à un autre. Si les mesures les plus efficaces sont celles permettant

⁷² Morenville, C. (2009). L'insertion sociale soluble dans le « tout à l'emploi ». *Alter Echos n° 272-273*. 18 mai 2009.

⁷³ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 100.

⁷⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2013). Eurofund yearbook 2012 : living and working in Europe. Luxembourg : *Publication Office of the European Union*. pp. 22-23.

⁷⁵ *Loc. cit.*

une forte implication des partenaires sociaux, leur participation effective aux définitions des politiques de flexisécurité est restée rare et très variable d'un pays à l'autre.

Rappelons que ce **concept de la flexisécurité est apparu peu avant la crise financière, en 2007, en référence aux «*success stories*» des pays nordiques**. Aux Pays-Bas, la loi protégeait les contrats les plus précaires mais le temps partiel s'imposait en norme de l'emploi tandis qu'au Danemark, la souplesse du droit du travail était compensée par une forte protection sociale et des politiques actives très efficaces⁷⁶. Le problème, au delà de la volonté d'imposer un modèle uniforme à des Etats membres très différents, est venu du discours très simplificateur et instrumentalisé sur les vertus de la flexisécurité. Les mérites du modèle danois ont longtemps été vantés sans qu'on évoque les compensations à la souplesse du droit de travail dans le pays : syndicats puissants, culture de la cogestion, fiscalité élevée et faible tension salariale.

Le débat en Europe a été initié sous l'influence des présidences autrichienne et finlandaise. Le 23 novembre 2006, la Commission lance une consultation publique via un livre vert⁷⁷, sans inviter les interlocuteurs sociaux à y prendre part. **Dès le livre vert, la sécurité de l'emploi prend un sens nouveau, vers la sécurisation des transitions professionnelles : «*il ne s'agit plus d'une protection collective, par le droit, contre le licenciement, mais de l'offre de services individualisés permettant d'augmenter les chances de mobilité vers un nouvel emploi*»**⁷⁹. En juin 2007, la Commission publie une communication dans le but de définir un socle de principes communs sur la flexisécurité. **Celle-ci a servi d'idéal mobilisateur autour des politiques européennes, et ses promoteurs ont plus ou moins repris les orientations de la SEE**. Pour eux, l'équilibre entre flexibilité et sécurité se situait autour de quatre axes : souplesse des dispositions contractuelles dans le droit du travail, politiques actives de l'emploi efficaces, stratégie de formation tout au long de la vie, systèmes de sécurité sociale modernes.

Le Commissaire aux affaires sociales, Vladimir Spidla, disait en janvier 2007 : «*l'Europe doit mettre à profit la conjoncture favorable en matière d'emplois pour pousser plus avant les réformes structurelles de nos marchés du travail*»⁸⁰. Or la crise économique a fait perdre ses lettres de noblesse à la flexisécurité, et les pays qui avaient assoupli leur droit du travail ont vu leur taux de chômage grimper en flèche⁸¹. De plus, les récentes violences qui ont éclatées en Suède en mai 2013 rappellent les limites du modèle scandinave alors que les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande et la Norvège avaient déjà connu une remise en cause plus ou moins forte de leur modèle économique.

La Suède connaît peu d'inflation, pas de risques liés à l'euro, un déficit et une dette réduits et un modèle social protecteur. Mais selon l'OCDE⁸², les Suédois d'origine étrangère (environ

⁷⁶ Conter, B. (2011). Les promesses oubliées de la flexicurité. *Les analyses du CRISP en ligne*. 20 décembre 2011.

⁷⁷ Moderniser le droit du travail pour relever les défis du 21^{ème} siècle. Livre vert. *Commission des communautés européennes. COM (2006) 708 final*. Bruxelles : 22/11/2006.

⁷⁸ Conter, B. CRISP. *op.cit.* p. 3(3).

⁷⁹ Les 18 et 20 janvier 2007, les Ministres de l'emploi et des affaires sociales se sont réunis lors d'un sommet informel à Berlin pour évoquer les futurs modèles sociaux en Europe et l'adaptation des systèmes de sécurité sociale à l'objectif de flexisécurité.

⁸⁰ Réforme du droit du travail : un livre vert controversé. *Euractiv*. 01/05/2007.

⁸¹ Au Danemark, la durée maximale d'indemnisation a été réduite par deux sous l'effet de la crise.

⁸² Robert, J., & Romaric, G. Suède : du modèle social au paradoxe social. *La Tribune*. 28/05/2013. 17h39.

15% de la population) rencontrent un taux de chômage presque 3 fois plus élevés que les nationaux nés en Suède (16% contre 6%). Depuis 1995, c'est en Suède que le niveau de pauvreté relative a le plus progressé, bien qu'elle reste en deçà de la moyenne de l'OCDE. La politique menée depuis 2006 par le gouvernement de centre-droit et son ministre des finances, Anders Borg, est en cause. Ce dernier a fait le choix d'un tournant libéral très marqué: réduction des allocations, précarisation de l'emploi, privatisations.

En France, une première tentative d'introduction de la flexisécurité en 2006 s'est soldée par un échec face au soulèvement populaire suite à la proposition de Dominique de Villepin, alors Premier Ministre, de créer les Contrats Première Embauche. Depuis la flexisécurité suscite moins d'indignations, bien que le concept reste au cœur du récent accord emploi du 14 mai 2013⁸³. Côté sécurisation, le projet prévoit un accès élargi aux mutuelles santé pour les salariés, une incitation fiscale à l'octroi de CDI et à l'embauche des jeunes, et l'encadrement des temps partiels. Côté flexibilité, il facilite les mobilités forcées à l'étranger, le recours à la baisse des salaires et aux temps partiels en cas de crise, ainsi que les procédures de licenciements collectifs.

Comme l'illustrent ces exemples, **la sécurisation des parcours devrait être repensée avec la société civile et les syndicats européens**. Il faudrait pousser davantage l'harmonisation par le haut, alors que les effets de l'eupéanisation ont pour l'instant plutôt eu tendance à mettre en concurrence les systèmes nationaux de protection sociale. Notons que, d'après les données de l'Unedic⁸⁴, la France donne l'accès le plus rapide à l'assurance chômage par rapport à ses voisins européens (ouvert aux salariés ayant cotisés 4 mois dans les 28 derniers mois). C'est aussi en France que l'allocation maximale est la plus forte (jusqu'à 6160 euros). Toutefois la France accuse un taux de cotisation des plus élevés (6,40% du salaire brut) et son système est l'un des moins redistributif d'Europe (la situation familiale des assurés n'est pas prise en compte). Ces remarques devraient interpeller quant à l'opportunité d'une harmonisation des législations à l'échelle européenne, garantissant une allocation chômage minimale. La question de la portabilité des droits se pose avec d'autant plus d'importance, que les systèmes d'allocation chômage varient fortement d'un pays à l'autre, et que la mobilité des travailleurs est considérée comme une réponse clé à la crise de l'emploi.

⁸³Voir notamment <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-securisation-emploi.html>.

⁸⁴ <http://www.unedic.org/>.

III. Répondre à la crise de l'emploi de manière durable et transversale

La crise des subprimes qui a débuté aux Etats-Unis en 2007 a contaminé le continent européen dès la fin de l'année et 2009 marque l'entrée dans une crise économique mondiale. En Europe, cette crise d'abord financière, deviendra économique puis budgétaire, sociale et enfin politique. **La réelle prise de conscience de l'ampleur de la crise en 2009 coïncide avec un moment particulier de construction pour l'Union européenne**, comme le souligne Ramón Peña-Casas⁸⁵. Ce moment est celui qui voit le bilan et la définition des méta-stratégies européennes à moyen et long terme (Lisbonne, stratégie pour la croissance et l'emploi). Cependant, **manquant l'occasion d'une réorientation politique majeure, la gestion de la crise s'est concentrée sur une réponse essentiellement économique**. Pour l'économiste Paul de Grauwe qui s'exprimait en juillet 2013 au CESE à l'occasion de la présentation du « Bilan social de l'Union 2012⁸⁶ »⁸⁷, les solutions envisagées pour contrer la crise ne s'intéressaient pas aux institutions politiques et sociales. Pour l'économiste, il existe une dissymétrie entre les moyens et les objectifs, entre les politiques macro-économiques et les exigences économiques de la zone euro qui s'imposent aux pays les plus touchés par la crise. La Commission européenne, en devenant l'allié objectif des pays créanciers, entretient selon lui une vague de moralisation à l'encontre des «mauvais élèves» budgétaires, faisant oublier que les difficultés du Sud auront des répercussions sur les pays du Nord de l'Europe.

Toutefois la Commission européenne, à l'instar de la BCE et du FMI, commence à reconnaître l'échec du remède par l'austérité. Preuve en est, en janvier 2013, le chômage a continué d'augmenter et touchait près de 26,2 Millions de personnes dans l'Union soit 10,8% de la population active. Le PIB de l'Union a affiché un recul de 0,5% au 4^{ème} trimestre 2012, le plus important depuis le début de l'année 2009⁸⁸. Il est pourtant urgent, non seulement d'agir mais de repenser les paradigmes qui guident l'action collective, surtout lorsque c'est toute une génération qui se trouve mise à l'écart de la participation économique.

A. La lutte contre le chômage des jeunes : une priorité contemporaine pensée par le filtre de la flexisécurité

1. Une situation préoccupante

Le chômage mondial des jeunes s'établit à 12,9% en 2013 selon l'OCDE⁸⁹. Dès 2010 l'institution parlait d'une «génération perdue», anticipant les conséquences de la mise à l'écart d'une partie de la population : manque de cohésion sociale, défiance à l'égard du pouvoir politique, délinquance, augmentation du vote populiste, baisse du taux de natalité, augmentation des maladies liées à la pauvreté et à la précarité, diminution général du bien-être d'une population etc.

⁸⁵Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 102.

⁸⁶ Natali, D., Vanhercke, B. (dir). (2013). Bilan social de l'Union européenne 2012. *OSE/ETUI* : 2013.

⁸⁷ *Intervention lors de la Conférence sur le Bilan social de l'Union 2012, CESE/Van Maerlant*, 5 juillet 2013.

⁸⁸ Emploi et situation sociale dans l'Union européenne : la crise sociale s'aggrave. *Communiqué de la Commission européenne. IP/13/282*. 26/03/2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-282_fr.htm.

⁸⁹ Organisation de Coopération et de Développement Economique.

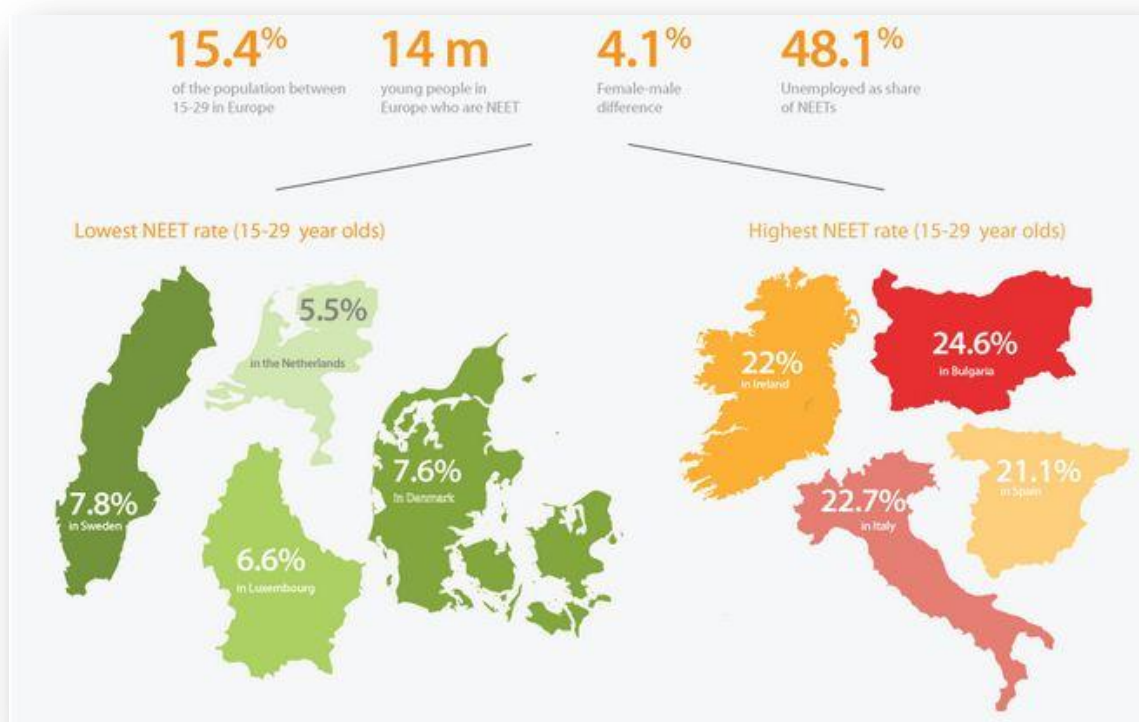
En 2012, l'UE 28 comptait environ 57,5 millions de personnes âgées de 15 à 24 ans dont :

- 18,8 Millions avaient un emploi,
- 5,6 Millions étaient au chômage,
- 33 Millions étaient économiquement inactifs⁹⁰⁹¹.

Le taux de chômage des jeunes fait référence au pourcentage de la population active du même âge, il est de 23,5 % dans l'Union européenne. La proportion des jeunes au chômage est la part de chômeurs dans la population totale du même âge, soit 9,7% en Europe⁹². Eurostat se base sur les critères de l'OIT pour définir le chômage : il suffit donc de travailler une heure par semaine pour être considéré comme actif, et seuls les chômeurs disponibles et en recherche active d'emploi sont comptabilisés.

Surtout le taux de chômage tend à s'allonger : 7,1% des jeunes étaient au chômage depuis plus d'un an au troisième trimestre 2012 contre 6,3% fin 2011⁹³. La proportion des NEETS, c'est-à-dire des jeunes de moins de 25 ans n'occupant ni un emploi, ni ne suivant une formation ou des études est également très préoccupante, comme le montre la carte ci-dessus, extrait du rapport annuel 2012 d'Eurofund ⁹⁴ :

Alors que traditionnellement le niveau d'étude protège du chômage, la crise a rabattu les



⁹⁰ Les jeunes dans l'UE, la mesure du chômage des jeunes, un aperçu des principaux concepts. *Eurostat, communiqué de presse. STAT/13/07. 12/07/2013.*

⁹¹ Voir également, Emploi, protection sociale : les jeunes, premières victimes de la crise en Europe. *Toutel'Europe.eu. 14/06/2012.*

⁹² Konsinka, M. (2013). Donner leur chance aux jeunes. *OCDE. <http://www.oecd.org/fr/forum/donner-leur-chance-aux-jeunes.htm>.*

⁹³ Commission européenne IP/13/282 *op.cit.*

⁹⁴ Eurofund Yearbook *op.cit.*

cartes. D'après les données de la Fondation de Dublin, les chiffres de 2011 montrent un taux de chômage particulièrement élevé parmi les jeunes ayant fait des études supérieures en Grèce, en Roumanie, au Portugal et en Italie tandis qu'avoir suivi des études supérieures reste une garantie relativement protectrice contre le chômage en France, au Pays-Bas au Royaume-Uni et en République Tchèque. En 2011, 42% des jeunes dans l'emploi le sont dans un contrat temporaire⁹⁵.

2. La garantie jeunesse, une mesure innovante ?

Face à la situation actuelle, **on ne peut que se réjouir du souhait de l'Union européenne de faire de la lutte contre le chômage des jeunes une priorité.** La Commission européenne, comme la plupart des dirigeants des Etats membres, est convaincue de l'urgence à agir⁹⁶.

Aussi, le 28 mai dernier, les ministres français et allemands du travail et des finances, Ursula von Der Leyen, Wolfgang Schäuble, Pierre Moscovici et Michel Sapin, se sont réunis à Paris pour promouvoir l'emploi des jeunes sous le nom de «*New deal for Europe*». Ils appelaient à créer une ligne de crédit spéciale par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) afin de stimuler la création d'emploi par les PME. Cette initiative franco-allemande insistait également sur l'importance d'accélérer la mise en place d'un Erasmus de l'alternance au sein du nouveau programme «*Erasmus pour tous*».

Le lancement de ce *New deal* a été acté mi-juin à Rome en présence des Ministres du travail allemand, français, italiens et espagnols. Si il ne révolutionne par les propositions, le *New Deal* fait la preuve d'une volonté commune des Etats membres d'agir pour lutter contre le chômage des jeunes et a permis d'accélérer la prise de décision au Conseil, qui alloue les 27 et 28 juin 2013, un budget de 8 Millions d'euros à la *Garantie jeunesse*.

Cette initiative, si elle est présentée comme telle, est loin d'être une idée neuve et continue de se référer au modèle libéral de la flexicurité et à une vision néoclassique du chômage. Comme l'affirmait Ramón Peña-Casas, la lutte contre le chômage dans le cadre de la SEE et plus généralement de l'UEM et du PSC, pourtant objet naturel des politiques de l'emploi depuis longtemps, a été reléguée au second plan⁹⁷. Ainsi, «*seul le chômage des jeunes reste clairement affiché comme une préoccupation commune, d'autant plus qu'il légitime l'approche en termes d'employabilité et d'activation de la SEE*⁹⁸».

De plus, si cette garantie n'est pas très innovante, c'est qu'elle **fait peser toute la responsabilité sur les services pour l'emploi** (déjà débordés) en visant à ce que tout jeune de 25 ans se voit offrir un emploi de bonne qualité, un complément de formation, un apprentissage ou un stage, dans les 4 mois suivant sa sortie du système scolaire ou la perte d'un emploi. Or, rien n'est dit de la qualité, comme si l'accès à un emploi de qualité n'était pas un droit que les jeunes peuvent se permettre de revendiquer en temps de crise.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ A l'instar d'Angela Merkel qui l'affirmait encore le 3 juillet 2013, lors du Sommet de Berlin : «*le chômage des jeunes est le problème européen le plus pressant*».

⁹⁷ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 99.

⁹⁸ *Loc.cit.*

Finalement, pour certains spécialistes comme Bernard Conter⁹⁹, la *Garantie jeunesse* reprend l'idée des politiques d'activation mises en place au sein de la SEE dès 1998. Le schéma de 2013 se contenterait de faire un peu plus de la même chose : orienter, accompagner, former les individus plutôt que de les indemniser, viser l'employabilité plus que le retour à l'emploi.

La question des moyens alloués à cette initiative se pose également, dans le contexte du vote du budget européen pour 2014–2020¹⁰⁰. De plus, sur l'enveloppe de 6 milliards prévus pour la *Garantie jeunesse*, la moitié proviendra des fonds structurels, fonds qui servent à l'insertion professionnelle des jeunes, entre autres, depuis les années 80.

Or la différence est que, si le Fonds soutient l'ensemble des régions européennes, la *Garantie jeunesse* sera réservée aux régions ayant un taux de chômage des jeunes supérieur à 25%. En Belgique, seulement Bruxelles et le Hainaut sont concernés ; en France 6 Régions bénéficieront de la mesure. Les 8 milliards pourront être déployés en urgence entre 2014 et 2015 et plus de la moitié de l'enveloppe (3, 5 milliards d'euros) ira à l'Italie et l'Espagne. Dans l'hexagone, 10 000 jeunes seraient touchés la première année¹⁰¹ et le dispositif ne sera élargi à l'ensemble du pays que d'ici 2016 pour viser jusqu'à 300 000 jeunes sur deux ans, pour un coût total de 600 Millions d'euros. La garantie prévoit de cumuler une allocation de ressources et un suivi privilégié par les missions locales mais la France, contrairement aux préconisations de la Commission européenne, n'a pas retenu la contrainte d'un délai de 4 mois au terme duquel les services de l'emploi doivent apporter une réponse adaptée à la demande d'un jeune chômeur.

Enfin, une autre critique qui peut être adressée à cette *Garantie jeunesse* est qu'elle imprime une vision normative de la carrière professionnelle¹⁰², en se focalisant sur le nombre de jeunes ne trouvant ni un emploi, ni une formation, ni un stage (12,9% des jeunes européens de 15 à 24 ans soit 7,5 Millions, 11,8% en Belgique) pour un manque à gagner de 1,2% du PIB¹⁰³. Cette initiative est donc essentiellement centrée sur ce qu'on appelle les « *NEETS* » (*Not in Education, in Employment or in Training*). Alors que la Commission avait déjà proposé en 2010 un « contrat de travail unique » pour les jeunes, signant la fin des CDI en temps de crise, le passage par le chômage devient normal et la flexibilité et la formation sont les seules réponses envisagées.

D'après les conclusions de l'enquête annuelle 2012 de Pôle Emploi¹⁰⁴, dans les six mois suivant leur sortie de formation, près de 70% des chômeurs français ont travaillé, mais au bout de 6 mois les chiffres tombent à 45,5%. Le taux d'emploi des sortants de formation a chuté de 4,6 points par rapport à 2012, et entre 2011 et 2013 l'écart de retour à l'emploi entre hommes et femmes a quasi doublé.

L'exemple français montre combien **il est important de rééquilibrer la SEE autour des valeurs**

⁹⁹ Conter, B. (2013). Europe, la « garantie jeunesse » : la vieille rengaine de la flexicurité. *Rtbf info*. 26/06/2013. 12h46.

¹⁰⁰ Fin juin, le Parlement a voté le compromis sur le budget pour un montant de 960 Milliards d'euros, actant une baisse historique. Seuls les groupes Verts et GUE ont voté en bloc contre ce compromis, estimant qu'il ne répondait pas, entre autres, aux véritables objectifs de lutte contre le chômage des jeunes.

¹⁰¹ Chômage, un rapport précise les contours de la garantie jeunesse. *Euractiv*. 10/06/2013.

¹⁰² Conter, B. *Rtbf info*. op.cit.

¹⁰³ *Loc.cit.*

¹⁰⁴ Moins d'un chômeur sur deux en emploi six mois après une formation. *Le Monde.fr*. AFP. 13/06/2013. 13h53.

initiales de qualité et de lutte contre les inégalités hommes-femmes. Le chômage des jeunes est, à ce titre, un exemple édifiant de la difficulté à renouveler nos modes de pensée et à concevoir des politiques innovantes et transversales en matière d'emploi.

La Stratégie Europe 2020 a lancé le programme «*Youth on move*» au sein de l'initiative «*un agenda pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois*»¹⁰⁵. La Commission veut en effet augmenter le potentiel de mobilité intra-UE. Cependant, elle est ralentie par les blocages nationaux, du fait des difficultés d'harmonisation des législations mais aussi d'un manque de volonté politique. C'est ce que prouve notamment les attaques du Conseil envers le projet «*Erasmus pour tous*», pourtant l'un des projets les plus ambitieux et qui a sans doute le plus servi la construction européenne depuis ses débuts. Mais la Commission elle-même, dans la réforme du programme qu'elle présente, semble partager **une conception assez normative de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes**. Ainsi on tend à accorder moins de budgets aux programmes d'éducation non formelle comme le *Service civique européen* ou le programme *Youth in action*, qui ont pourtant fait leur preuve en développant l'autonomie des jeunes, la maturation de leurs projets professionnels et leur adaptation à un environnement globalisé, pour le moins européen. **Pourquoi en effet l'horizon des jeunes devrait-il se limiter à une course à l'emploi qui se fait de plus en plus rare et précaire?**¹⁰⁶

B. Investir dans des emplois durables en donnant un nouveau souffle au modèle social européen

Agir contre le chômage, en particulier des jeunes, c'est également penser la création d'emplois durables, en investissant dans des niches innovantes comme les emplois verts et blancs et en offrant des emplois de qualité pour lutter contre la précarisation du travail.

1. Revenir au concept de qualité de l'emploi

Alors que la SEE misait dès sa création sur la qualité de l'emploi (une valeur renforcée par la stratégie de Lisbonne), cette dimension a été largement oubliée après 2005. Pourtant, la présidence belge de l'Union européenne avait poussé en 2001 à l'adoption de la liste des indicateurs de Laeken dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination. Ces 18 indicateurs ont posé les fondements de la politique communautaire dans le domaine social, et à partir de 2003, les Etats membres les incluront dans leurs plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale¹⁰⁷. La stratégie 2020 essaie cependant de redonner un peu de vigueur à la qualité de l'emploi.

¹⁰⁵ Initiative lancée en 2008. Voir notamment, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=fr>.

¹⁰⁶ Conter, B. *Rtbf.info. op.cit.*

¹⁰⁷ Houssière, A. (2012). Le contexte européen de la qualité de l'emploi. Working paper. *Pour la Solidarité* : mars 2012.

Les questionnements sur la qualité de l'emploi en Europe touchent au cœur du dialogue social et aux fondements du modèle social européen. Il est temps de revenir aux fondamentaux de ce modèle alors qu'une fenêtre d'opportunité est ouverte par la crise et que la Commission européenne s'intéresse de plus en plus à la préservation et à la durabilité de l'emploi. Il est intéressant de remarquer que la question de la qualité de l'emploi dans l'UE s'est construite de manière concomitante avec la politique sociale¹⁰⁸. Comme le souligne Ramón Peña-Casas¹⁰⁹, l'ajout d'une dimension qualitative horizontale des politiques européennes avait été considérée dans les années 2000 comme une innovation sociale importante de la stratégie de Lisbonne, à même de créer une convergence entre MOC pauvreté et SEE. Mais le concept de qualité atteint son apogée en 2002, et le deuil est rapidement fait de l'ambition initiale de Lisbonne d'une approche qualitative transversale des politiques sociales et de l'emploi. Bien que la qualité soit toujours mentionnée comme un des piliers de la SEE révisée après 2003, cette dimension transversale a depuis été largement oubliée.

Le concept de flexisécurité, plus conforme aux orientations économiques, constitue désormais l'unique approche de la qualité au sein des politiques de l'emploi. Comme l'affirmait Jean François Lebrun, conseiller à la DG emploi, lors d'une conférence sur les emplois de qualité à Namur en juin 2013¹¹⁰ : avant 2007 tout laissait à penser que l'on pouvait atteindre l'objectif fixé au niveau européen en particulier de 75% de taux d'emploi. Or la crise a augmenté le chômage de longue durée, et le déséquilibre entre offre et demande à tous niveaux de qualification et dans tous les secteurs. Il faut donc analyser la situation de l'emploi en tenant compte de plus d'éléments de contexte : crise démographique, évolution des connaissances en informatique, taxation du travail, formation continue et mobilité géographique en Europe¹¹¹.

Pour Jean Lapeyre¹¹², **parler de qualité de l'emploi c'est s'opposer au développement de la précarité et de la pauvreté salariale.** Les emplois précaires sont une pénalité extrême en vue de préparer une retraite décente et placent les salariés en situation d'insécurité, soumis à une gestion des Ressources humaines qui crée des situations de stress individuel et collectif parfois extrêmes. Des gains de productivité pourraient être réalisés par une meilleure organisation du travail, on pourrait doter l'UE d'une réelle capacité d'emprunt en autorisant la mutualisation de la dette, ou encore sécuriser le contrat de travail européen à l'heure où l'on parle de sécurisation des parcours professionnels.

Car c'est un enjeu de sécurisation de l'espace européen en général qui est posé par la crise et le chômage : celui d'arriver à mettre en place des mécanismes de protection sociale solidaires, rendant la libre circulation pleinement effective. Les attaques récentes de la Cour de Justice de l'Union européenne sur les acquis contractuels, en particulier dans les pays nordiques, a rendu le risque de renationalisation des politiques sociales plus que réel ; le

¹⁰⁸ *Loc.cit.*

¹⁰⁹ Peña-Casas, R. *op.cit.* p. 101.

¹¹⁰ *Conférence Namur, 20 et 21 juin 2013* : plus d'emplois et de meilleure qualité. Résumé de séminaire EZA. http://www.eza.org/fr/publications/rapports-de-projets/plus-demplois-et-de-meilleure-qualite/plus-demplois-et-de-meilleure-qualite/?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=360.

¹¹¹ *Loc.cit.*

¹¹² *Conférence organisée par Pour la Solidarité et le Mouvement européen Belgique. L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ? op.cit.*

repli existe déjà. Pour restaurer la confiance des citoyens, la Confédération Européenne des Syndicats propose un nouveau Contrat Social Européen permettant d'assurer l'égalité des droits entre libre circulation, règles de concurrence et droits sociaux législatifs et contractuels.

2. Investir dans les emplois verts et blancs

L'Union européenne développe une véritable politique de promotion des emplois verts et blancs, notamment dans le cadre du paquet emploi du 18 avril 2012. Dans ces communications, la Commission européenne inscrit l'investissement dans les emplois verts et les emplois blancs au cœur de la Stratégie Europe 2020 qui vise une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de compétences, et au cœur de l'objectif de 75% de taux d'emploi pour les 20 à 64 ans d'ici 2020. Cette dynamique s'inscrit également dans l'initiative de «*nouvelles compétences pour de nouveaux emplois*» qui cherche à dépasser les 20 Millions d'emplois verts et blancs d'ici 2020.

On reste donc dans des objectifs hérités de la SEE, avec une focalisation sur l'augmentation de l'offre emploi, mais avec une attention plus pertinente autour des notions de qualité, durabilité et réponses aux besoins sociaux. Dans un communiqué sur les emplois blancs¹¹³, la Commission affirme que : «*les États membres doivent donner la priorité à la mise au point des initiatives qui facilitent le développement de secteurs recelant le potentiel d'emplois le plus important, notamment dans l'économie à faibles émissions de CO₂ et économe en ressources ("emplois verts"), dans le secteur social et celui de la santé ("emplois blancs")*»¹¹⁴.

Les emplois verts sont transversaux et présents dans tous les secteurs de l'économie, d'après la définition qu'en donne le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)¹¹⁵. Ces emplois verts s'inscrivent en plein dans les objectifs de la stratégie Europe 2020 qui vise notamment à :

- réduire les gaz à effet de serre (GES) de 20% par rapport au niveau des années 90,
- faire passer les énergies renouvelables à 20% dans la consommation de l'UE,
- accroître l'efficacité énergétique de 20%.

La Commission encourage à répondre aux besoins de formation dans le secteur via les fonds FSE pour 2014–2020. Les fonds structurels permettent de financer les emplois verts, et

¹¹³ Vers une reprise génératrice d'emplois, document de travail sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages. *Document de travail des services de la Commission. SWD (2012) 95 final*. 18/04/2012.

¹¹⁴ *Ibid.* p.3.

¹¹⁵ Les emplois verts : une nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe. *Les Cahiers de la Solidarité n° 28. Pour La Solidarité* : mai 2012. p. 22.

Les «métiers verts» sont des «*emplois dans l'agriculture, l'industrie manufacturière, la recherche et développement, l'administration et les services qui contribuent de manière substantielle à préserver ou à restaurer la qualité de l'environnement. Il s'agit en particulier, mais pas uniquement, des métiers qui participent à préserver les écosystèmes et la biodiversité ; à réduire la consommation d'énergie, de matières premières ; à décarboniser l'économie ; et à minimiser ou à éviter toute forme de déperdition et de pollution*»¹¹⁵.

devraient même le faire pour continuer de remplir les objectifs de la stratégie 2020. Quant au FEDER, au moins 80% des ressources devraient être concentrées sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la recherche, l'innovation et l'aide au PME. L'entrepreneuriat social et le programme Progress sont également cités pour favoriser le développement de ces emplois verts. Plusieurs domaines sont donc propices au développement de tels emplois, d'autant que la Commission à une vision assez large de ce secteur¹¹⁶. Il est également possible de créer des emplois verts pour des personnes ayant peu de qualifications, comme le montre l'étude de *Pour la Solidarité* sur les emplois verts qui recense une série de bonnes pratiques¹¹⁷. Mais pour l'instant, seul 54% des entreprises d'insertion connaissent le concept d'emplois verts et le secteur peine à être reconnu au sein même de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Ces emplois participent à la prise de conscience de l'urgence de la transition énergétique et plus généralement à la nécessité de changer le référentiel guidant les politiques économiques et sociales européennes. Comme le montre Jean Marc Jancovici¹¹⁸, ingénieur et conférencier spécialiste de la crise énergétique, la croissance du PIB est intrinsèquement liée aux ressources énergétiques disponibles. L'épuisement des ressources en pétrole et la forte dépendance énergétique de l'Europe, appellent à repenser notre mode de développement, au-delà et en dehors d'une croissance artificielle et éphémère maintenue grâce aux bulles spéculatives sur les marchés immobiliers et bancaires. D'après la Fondation de Dublin¹¹⁹, le verdissement de l'économie pourrait contribuer à un gain d'emploi net de plus d'1,5% d'ici 2020 en Europe avec le plus d'impact dans les secteurs de la construction, du textile, du commerce, de la logistique et du transport. Cependant sur le court terme, le verdissement devrait essentiellement augmenter la demande de travailleurs hautement qualifiés.

Le terme « emplois blancs » qualifie les personnes qui travaillent dans les secteurs de la santé et des services sociaux, soit 20 Millions de personnes environ en Europe (10% de la population active)¹²⁰. Les emplois blancs sont intéressants à plus d'un titre. D'une part, ils sont synonymes de liens intergénérationnels alors que le chômage, en particulier des jeunes, menace la cohésion de nos sociétés. D'autre part, le vieillissement de la population est un défi à relever pour l'Europe. D'ici 2050, le nombre de personnes âgées à charge d'un actif passera de une pour quatre à une pour deux, ce qui aggravera les conséquences socioéconomiques en termes d'emplois, de pensions, de coûts de la santé etc. Le vieillissement déjà en marche demande donc la création de nouveaux emplois. Alors que la SEE n'a jusqu'ici pas vraiment permis de faire augmenter l'offre de travail, les emplois blancs sont une niche de création de nouveaux emplois. D'ailleurs l'UE leur reconnaît un rôle de tout premier plan¹²¹. La santé est de plus en plus reconnue comme un domaine qu'il convient de financer dans le cadre de la politique de cohésion. Pendant la période 2000–2006, des programmes ont permis d'investir dans les infrastructures de santé grâce au Feder et au FSE. La période 2007–2013 a permis la prise de conscience de l'importance

¹¹⁶ Insertion, éco-construction, logement durable, recyclage.

¹¹⁷ *Les Cahiers de la Solidarité n°28. op.cit.*

¹¹⁸ Jancovici, J.-M. (2012). Les limites énergétiques de la croissance. *Cairn.info*. Gallimard, le Débat : 2012/4 n° 171. ISSN 0246–2346. DOI: 103917/deba.171. 0080. pp.80–95.

¹¹⁹ Eurofund yearbook *op.cit.*

¹²⁰ *Les Cahiers de la Solidarité n°28. op.cit.*

¹²¹ Là encore, dans la contribution à l'objectif d'un taux d'emploi de 75% d'ici 2020 pour les 20 à 64 ans.

d'une population en bonne santé dans le cadre du développement régional et de la politique de cohésion. D'après le rapport 2012 de la Fondation de Dublin sur la situation de l'emploi¹²², les emplois blancs représentent un secteur très demandeur en main d'œuvre et les emplois ont continué d'être créés durant la crise. L'attractivité du secteur pourrait cependant être menacée par les médiocres conditions de travail et de salaires, et les faibles perspectives de progression de carrière.

La mise en avant du potentiel de ces emplois devrait faire naître un débat nécessaire sur la qualité de l'emploi et sur les inégalités hommes-femmes dans l'emploi en Europe. Enfin, la promotion des emplois blancs serait aussi l'occasion de militer en faveur d'un nouveau partenariat public-privé dans la gestion des services d'intérêt général, plus respectueux des traditions nationales et des valeurs du modèle social européen et où l'ESS aurait une place de premier plan¹²³.

Ces emplois d'avenir sont à même d'accroître l'offre d'emploi et de répondre à des besoins sociaux et sociétaux essentiels, surtout si ils sont reconnus et susceptibles d'être cofinancés par l'Union européenne¹²⁴. Reste donc à dépasser le blocage des Etats membres et à réussir à impulser, au niveau européen, un changement de référentiel pour sortir des politiques libérales centrées autour du concept de flexisécurité et des politiques d'activation.

3. Sortir de l'austérité et recentrer le modèle social européen

Le modèle social européen s'est construit dans l'après-guerre autour de l'apparition d'Etats sociaux en Europe de l'Ouest. Comme le montre Sophie Heine et Denis Stokkink dans leur analyse du modèle social européen¹²⁵, les Etats sociaux reposaient sur la coopération entre syndicats, patronat et Etat et sur un consensus autour de l'idée que la cohésion sociale peut être facteur de progrès économique. Le modèle social européen qui s'est ainsi développé de l'après guerre au début des années 90 reposait sur un ensemble de principes : des systèmes de sécurité sociale protecteurs et solidaires, des services publics conséquents, un système de négociation collective équilibré entre employeurs et travailleurs, et un droit du travail développé. Mais toutes ces avancées sociales n'ont été possibles que dans le cadre d'une politique monétaire et budgétaire expansionniste. Or ce cadre macro économique est bouleversé dès les années 80 avec le passage d'un référentiel keynésien social-démocrate à un référentiel monétariste néolibéral qui soumet les dépenses publiques et les prestations sociales aux impératifs européens de libre concurrence. Aussi **la SEE naît alors que l'UEM a déjà renforcé le carcan macro-économique autour des politiques sociales.** L'articulation de la SEE avec les GOPE confirme cette tendance et réduit toute portée novatrice à cette nouvelle politique : les politiques pour l'emploi ne peuvent en aucun cas préconiser une augmentation des salaires, de l'inflation, un relâchement des règles budgétaires libérant

¹²² Eurofund yearbook *op.cit.* p. 10.

¹²³ Pour de plus amples développements sur le sujet, cf. Cools, F. (2013). Enjeux européens des services à la personne, les déterminants de la demande. *Working Paper, Pour la Solidarité* : avril 2013.

¹²⁴ Cf. *Rencontres européennes des services à la personne : rapport et recommandations. Pour la Solidarité* : juin 2012. http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/SAP_Rapport%202012.pdf.

¹²⁵ Heine, S., Stokkink, D. (2007). Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres. Les *Cahiers de la Solidarité n°11. Pour la Solidarité* : mars 2007.

l'investissement public et se cantonnent à développer des politiques d'offre d'emploi visant à augmenter « *l'employabilité, l'adaptabilité et l'esprit d'entreprise* ». La Stratégie de Lisbonne n'accentuera que davantage la concurrence entre systèmes sociaux et macro-économiques et ne parviendra pas à atteindre son objectif de recentrage autour de la qualité de l'emploi.

Pour Laurence Weerts, membre du cabinet de Commissaire Laslo Andor¹²⁶, **le premier choix macro-économique qui pèse aujourd'hui sur le bilan social de l'Europe, est celui de l'austérité**. La politique d'austérité rend l'outil budgétaire inefficace en tant que stabilisateur économique¹²⁷. Les politiques budgétaires ne permettent plus de mener des politiques contra-cycliques. De plus, les choix économiques et politiques qui ont été fait, utilisaient le facteur travail comme variable, si ce n'est comme la principale variable d'ajustement. L'hypothèse sous-jacente est que les travailleurs, en devenant mobiles et flexibles, amortiront les variations de conjonctures économiques¹²⁸. Enfin, les instruments créés par le 6 et 2 Packs se focalisent toujours sur les mêmes problématiques, à savoir la compétitivité et les indicateurs macro-économiques, sans tenir compte des divergences entre Etats membres. C'est un cercle vicieux : les politiques d'austérité augmentent le chômage rendant encore plus nécessaire l'action des stabilisateurs économiques, eux-mêmes rendus inefficaces par les politiques d'austérité en question.

¹²⁶ *Intervention lors de la Conférence sur le Bilan social de l'Union 2012*, CESE/Van Maerlant. 5 juillet 2013. <http://www.etui.org/fr/Evenements/Conference-debat-Bilan-social-de-l-Union-europeenne-2012>.

¹²⁷ Pour Jean Lapeyre, il faut sortir du discours antifiscal en redonnant sens à la fiscalité comme moyen d'accès aux droits élémentaires. Les amortisseurs sociaux ont joué un rôle important durant la crise (notamment en Belgique) en atténuant les effets les plus dévastateurs. Mais il semble qu'ils ne soient plus suffisants aujourd'hui, piégés dans l'étreinte mortelle de l'austérité qui préconise des politiques restrictives menaçant la cohésion sociale et la fourniture de services publics.

¹²⁸ La Lettonie est souvent citée en exemple, mais la mobilité de sa population jeune s'est traduite par une véritable crise démographique.

Conclusion

La Stratégie Européenne pour l'Emploi s'est développée alors que l'idéologie économique néolibérale commençait à s'imposer à la conception des politiques publiques européennes via les GOPES, les règles budgétaires inhérentes au marché unique, et plus tard à travers le concept de flexisécurité qui a laissé croire un temps à un changement de cap et à la possible synthèse du social et de l'économique, de la flexibilité et de la sécurité.

L'élan créateur de la SEE partait pourtant d'un constat juste : la nécessité de rééquilibrer le modèle social européen vers plus de social et d'orienter les politiques de l'emploi autour de nouvelles valeurs comme la qualité et la formation. Ses ambitions initiales ont malheureusement vite été laissées de côté, en raison de la crise économique des années 90 et du revirement à droite de l'échiquier politique européen. Les leviers d'action prévus par la Stratégie pour l'emploi furent très vite contraints par les objectifs macro-économiques répondant à l'orthodoxie néolibérale qui commence à s'imposer à la construction européenne au début des années 90.

Ainsi, la **Stratégie Européenne pour l'Emploi a développé une vision néoclassique du chômage et des impératifs de bonne gestion économique** ; vision qui, encore en 2013, continue d'influencer les représentations collectives et la construction des politiques publiques de l'emploi. Preuve en est, avec la mise en place des politiques d'activation et les réformes des services de l'emploi dans une logique d'accompagnement individualisé et de performance. Cette vision du chômage nécessaire dans la recherche de l'employabilité ne modifie pas seulement l'objectif des politiques (qui n'est plus la lutte contre le chômage), mais bouleverse aussi les professions et les pratiques, notamment dans le champ de l'insertion et de l'aide sociale dont les structures se détachent peu à peu des publics trop éloignés de l'emploi.

Pourtant, le bilan de l'eupéanisation des politiques de l'emploi n'est pas tout noir : la territorialisation des politiques et certains aspects de l'hybridation et de l'individualisation ont été sources de progrès et d'efficacité.

L'échec de la SEE vient donc d'une dynamique plus globale qui privilégie systématiquement la perspective économique libérale dans la conception et l'évaluation des politiques. Cette même dynamique fait de l'activation l'élément central des politiques d'emploi, sachant pourtant que les stratégies d'activation, haut plus fort de leurs efficacités, continueront de se heurter au problème fondamental et non résolu du manque d'emplois disponibles. La crise actuelle n'a fait qu'accentuer la tendance et même si une remise en cause de l'austérité voit le jour, les schémas fondamentaux de pensée ne sont pas encore remis en cause. La *Garantie jeunesse* illustre bien le paradoxe actuel : si elle constitue une avancée indéniable, elle fait la preuve une fois encore, de la difficulté à sortir du schéma ordo-libéral. Elle continue de se référer aux principes de la Stratégie Européenne pour l'Emploi alors même que cette dernière, en étant soumise aux GOPE, n'a jamais pu prouver ses effets.

L'urgence qu'il y a à répondre à la crise, suite à la montée inquiétante du chômage et de la précarité et face à la défiance grandissante à l'encontre de la construction européenne, pose

le grand défi de rééquilibrer le modèle social européen et donc de changer de paradigme. C'est bien le référentiel néo-libéral qui guide aujourd'hui l'ensemble des politiques économiques et sociales de l'Union européenne et influence les politiques nationales. C'est lui-même qui bride les capacités d'action collectives en rendant les leviers économiques traditionnels impuissants et en imposant des croyances qui réduisent le champ des solutions envisagées.

Pourtant, au delà de la crise de l'emploi en Europe, c'est la question de notre mode de développement qui est posé, et plus profondément celle de notre société future.

Mais comme l'affirmait le philosophe et historien des sciences Thomas Samuel Kuhn dans La Structure des révolutions scientifiques : « (...) *une nouvelle théorie, quelque particulier que soit son champ d'application, est rarement ou n'est jamais un simple accroissement de ce que l'on connaissait déjà. Son assimilation exige la reconstruction de la théorie antérieure et la réévaluation de faits antérieurs, processus intrinsèquement révolutionnaire qui est rarement réalisé par un seul et jamais du jour au lendemain*¹²⁹».

¹²⁹ Kuhn, T. (1970). La structure des révolutions scientifiques, trad. Laure Meyer. *Champs/Flammarion* n° 115. p. 24.

Bibliographie

Publications :

- Castra, D. (2003). L'insertion professionnelle des publics précaires. Paris, *Presses universitaires de France, PUF* : 2003.
- Cools, F. (2013). Enjeux européens des services à la personne, les déterminants de la demande. *Working Paper Pour la Solidarité* : avril 2013.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2013). Eurofund yearbook 2012 : living and working in Europe. Luxembourg, *Publication Office of the European Union* : 2013.
- Heine, S., & Stokink, D. (2007). Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres. Les *Cahiers de la Solidarité n°11*. *Pour la Solidarité* : mars 2007.
- Houssière, A. (2012). Le contexte européen de la qualité de l'emploi. Working paper. *Pour la Solidarité* : mars 2012.
- Kuhn, T. (1970). La structure des révolutions scientifiques, trad. Laure Meyer. *Champs/Flammarion n° 115* : 1970.
- Les emplois verts, une nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe. (2012). *Les Cahiers de la Solidarité n° 28*. *Pour la Solidarité* : mai 2012.
- Natali, D., Vanhercke, B. (dir). (2013). Bilan social de l'Union européenne 2012. *OSE/ETUI* : 2013.

Articles :

- Berthet, T., & Conter, B. (2009). Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France. *Congrès AFSP 2009, section thématique 12.1, regards critiques : le local comme objet global, axe 2 : formes et effets du changement local en politique*. Grenoble, France.
- Charlier, C., Ferran Duran, B., & Franssen, A. (2007). Les activateurs : mettre les chômeurs au travail...sur eux-mêmes. *Alter Echos n° 228*. 04 mai 2007.
- Ciccia, L. (2007). Taux d'emploi et NAIRU : le scandale du « chômage nécessaire ». *Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion*. n°58. avril 2007. pp. 14-21.
- Conter, B. (2011). Les promesses oubliées de la flexicurité. *Les analyses du CRISP en ligne*. 20 décembre 2011.

- Conter, B. (2007). Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme. *Politique européenne*, 2007/1 n°21, ISSN 1623-6297. pp. 21-40.
- Jancovici, J-M. (2012). Les limites énergétiques de la croissance. *Cairn.info*. Gallimard, le Débat, 2012/4 n° 171. ISSN 0246-2346. DOI: 103917/deba.171. 0080. pp.80-95.
- Morenville, C. (2009). L'insertion sociale soluble dans le « tout à l'emploi ». *Alter Echos n° 272-273*. 18 mai 2009.
- Peña-Casas, R. (2010). Les politiques européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale dans la crise : une opportunité pour l'avenir ? in Degryse, C. (Dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2009*. Bruxelles, ETUI/OSE. pp.95-123.
- Pochet, P., & Degryse, C. (2003). La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi. In *Revue belge de sécurité sociale ; 2^{ème} trimestre 2003*. pp. 583-601.
- Winkel, J. (2009). Un plan B pour le plan d'activation des chômeurs ? *Alter Echos n°272-273*, 18/05/2009. pp. 17-19.

Articles de presse :

- Austérité : la Commission fait son mea culpa mais maintient sa ligne. *Rtbf.be info*. AFP. 23/04/2013. 14h06.
- Chômage, un rapport précise les contours de la garantie jeunesse. *Euractiv*. 10/06/2013.
- Conter, B. (2013). Europe, la « garantie jeunesse » : la vieille rengaine de la flexicurité. *Rtbf info*. 26/06/2013. 12h46.
- Colletis, G. Erreur de calcul du FMI ? Où excès des zélés de l'austérité ? *LeMonde.fr*. 28/01/2013. 11h39.
- Comparatif : le taux de chômage des jeunes dans l'UE. Les jeunes, premières victimes de la crise en Europe. *Toutel'Europe.eu*. Mise à jour le 19/06/2013.
- Eichengreen, B. Ne pas répéter l'erreur grecque. *LeMonde.fr*. 21/06/2013. 11h23.
- Les jeunes dans l'UE, la mesure du chômage des jeunes, un aperçu des principaux concepts. *Eurostat, communiqué de presse*. 12/07/2013.
- Konsinka, M. (2013). *Donner leur chance aux jeunes*. OCDE.

- Moins d'un chômeur sur deux en emploi six mois après une formation. *Le Monde.fr*. AFP. 13/06/2013. 13h53.
- Reforme du droit du travail : un livre vert controversé. *Euractiv*. 01/05/2007.
- Robert, J., Romaric, G. Suède : du modèle social au paradoxe social. *La Tribune*. 28/05/2013. 17h39.

Documents législatifs :

- Moderniser le droit du travail pour relever les défis du 21^{ème} siècle. *Commission des communautés européennes. Livre vert. COM (2006) 708 final*. Bruxelles : 22/11/2006.
- Emploi et situation sociale dans l'Union européenne : la crise sociale s'aggrave. *Communiqué de la Commission européenne. IP/13/282*. 26/03/2013.
- Vers une reprise génératrice d'emplois, document de travail sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages. *Document de travail des services de la Commission. SWD (2012) 95 final*. 18/04/2012.

Ressources Web

- <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-securisation-emploi.html>.
- <http://www.unedic.org/>.
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=fr>.

Autres

- *Conférence organisée par Pour la Solidarité et le Mouvement européen Belgique, espace Amazone, Bruxelles, 14 mai 2013. L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ?* <http://www.pourlasolidarite.eu/Nouvel-article,11763>.
- *Compte-rendu de la conférence du 14 mars 2013 au CNT/CCE. Pour La Solidarité. Le transfert des compétences dans le secteur de l'emploi.* http://www.pourlasolidarite.eu/T%C3%A9lex_Mailing/T%C3%A9lex%202013/avril/CR-Conference14mars.pdf.
- *Conférence Namur, 20 et 21 juin 2013. Plus d'emplois et de meilleures qualités. Résumé de séminaire EZA.* <http://www.eza.org/fr/publications/rapports-de->

projets/plus-demplois-et-de-meilleure-qualite/plus-demplois-et-de-meilleure-qualite/?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=360.

- *Intervention lors de la Conférence sur le Bilan social de l'Union 2012, CESE/Van Maerlant, 5 juillet 2013.* <http://www.etui.org/fr/Evenements/Conference-debat-Bilan-social-de-l-Union-europeenne-2012>.
- *Rencontres européennes des services à la personne : rapport et recommandations. Pour la Solidarité, juin 2012.* http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/SAP_Rapport%202012.pdf.