

La mise en œuvre à double voie de la stratégie européenne pour l'emploi: un monstre de papier après l'élargissement?¹



Dr Ines Hartwig

Maître de conférences, IEAP

Résumé

Les actions de l'Union européenne en matière d'emploi suivent deux voies différentes. D'un côté, il y a la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), incarnée dans le titre sur l'emploi qui a été incorporé dans le Traité d'Amsterdam en 1997 et élaborée plus avant lors du Sommet européen extraordinaire de Luxembourg plus tard cette même année. D'autre part, de nombreuses actions communautaires destinées à soutenir l'emploi sont prises dans le cadre des Fonds structurels.

Cet article s'attache à répondre aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure ces deux approches sont-elles des pistes doubles d'une même stratégie européenne en matière d'emploi?
- Quels sont les problèmes posés par l'interaction entre ces différents instruments et approches aux divers niveaux auxquels ils interagissent?
- Quelle sera l'incidence de l'élargissement de l'UE jusqu'à 25 Etats membres ou plus pour le maintien de cette difficile combinaison d'instruments différents de la gouvernance européenne?

L'un des traits fondamentaux qui contribuent à la notion bien connue de l'Union européenne (UE) en tant que système *sui generis* est le fait que le processus d'élaboration des politiques européennes est régi par une série de procédures différentes. L'une des innovations les plus récentes sur le terrain des procédures est ce que le Conseil de Lisbonne a appelé la "méthode de coordination ouverte". Cette méthode de travail s'appuie sur la coordination des politiques et la fixation de points de repères plutôt que sur des actes juridiquement contraignants. On considère qu'elle est utilisée lorsqu'il s'avère impossible de recourir à l'harmonisation, mais qu'il pourrait être trop risqué de recourir à la reconnaissance mutuelle et à la concurrence réglementaire qui en résulte. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est l'un des principaux secteurs à appliquer la méthode de coordination ouverte. En utilisant cette méthode dans la politique de l'emploi, terrain sur lequel les Etats membres se sont montrés réticents à opter pour une compétence communautaire, il semblait possible de concilier les pressions réclamant une action accrue au niveau de l'UE avec une pression en sens inverse contre une expansion de la compétence de l'UE. Cependant, la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi ne se fait pas uniquement à l'aide de la méthode de coordination ouverte, mais aussi au moyen d'un instrument communautaire, à savoir les Fonds structurels. Cette mise en œuvre à double voie de la stratégie européenne pour l'emploi repose sur les deux processus suivants²:

1. la méthode de coordination ouverte (comprenant les plans d'action nationaux (PAN) qui incorporent les orientations européennes en matière d'emploi et

sont établis par chaque Etat membre dans une perspective pluriannuelle). La mise en œuvre des PAN par les Etats membres est soumise à une procédure de surveillance multilatérale³; et

2. les Fonds structurels, y compris les plans de développement régionaux ou nationaux, les cadres communautaires d'appui (CCA) et les programmes opérationnels. Cette procédure s'inscrit dans la sphère supranationale de l'UE.

Les liens entre ces deux voies existent à plusieurs niveaux: au (1) niveau juridique, (2) au niveau stratégique et au (3) niveau administratif. Si le premier peut poser des problèmes juridiques particuliers, il est difficile de se faire une idée précise des deux derniers, ce qui risque de poser des problèmes par rapport à la transparence et à la légitimité. Nous analysons ci-dessous l'interaction entre ces deux voies à ces trois niveaux, de manière à pouvoir identifier les défis potentiels qui se poseront à cette mise en œuvre binaire après l'élargissement. Dans une Union européenne de 25 membres ou plus, cette modalité de mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi possède-t-elle le potentiel nécessaire pour répondre aux appels réclamant une action accrue à l'échelon de l'UE, alors que d'autres pressions en sens inverse s'opposent à une extension de la compétence de l'UE?

La base juridique de cette double voie

Le Traité d'Amsterdam ne stipule pas une mise en œuvre binaire de la stratégie européenne pour l'emploi, et on n'en trouve non plus aucune trace dans le chapitre sur l'emploi, ni dans les dispositions régissant la politique

de cohésion de l'UE qui ne font aucune référence explicite à l'autre voie respective de la SEE. Cependant, le traité contient implicitement un lien. L'Article 3 TCE inclut parmi les compétences communautaires la coordination des politiques de l'emploi afin d'arriver à un niveau d'emploi et de protection sociale élevé recherché par le Fonds social européen (FSE), et l'Article 127 TCE stipule que toutes les politiques communautaires doivent contribuer aux objectifs formulés dans le cadre de la SEE. La législation dérivée sur le FSE est plus explicite dès lors que l'article 1 du règlement du FSE précise que "...le Fonds contribue aux actions entreprises en application de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices annuelles pour l'emploi".⁴

Au niveau juridique, le lien entre les deux voies est tenu et relativement vague. Il ne prévoit pas une mission bien définie et ne précise pas non plus les procédures à suivre, ce qui est peut-être dû en grande partie au fait que le processus des plans d'action nationaux n'est pas régi par des actes juridiques, mais par des documents de type recommandations qui ne sont pas contraignants juridiquement. Le manque de clarté juridique qui en résulte sur la façon de coordonner la mise en œuvre des deux voies laisse aux autorités impliquées dans ces deux processus une flexibilité considérable.

Coordination au niveau stratégique: Bruxelles et les Etats membres ont-ils accordé leurs violons?

Le cycle des Fonds structurels suit une période de programmation pluriannuelle. L'ancienne période de programmation couvrait la période allant de 1994 à 1999 et la programmation actuelle couvre la période 2000-2006. Puisque la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) n'a été établie qu'en 1998, on ne pouvait pas s'attendre d'emblée à une bonne coordination avec les fonds structurels. Ainsi, on ne procéda qu'à quelques ajustements mineurs pour satisfaire aux objectifs de la SEE, notamment à une réaffectation des fonds à des actions préventives.⁵ A une plus grande échelle, uniquement pour la période de programmation 2000-2006, les fonds structurels devraient jouer un rôle stratégique en soutien des objectifs de la SEE.

Dans ses orientations pour les programmes pour la période de 2000-2006, la Commission européenne a souligné que ces "... plans, établis sur la base des lignes directrices communes pour l'emploi adoptées par le Conseil, serviront de cadre général aux actions relevant des Fonds structurels, en particulier, le Fonds social européen, pour soutenir les politiques de l'emploi...".⁶ Le FSE joue même un rôle plus prononcé que les autres fonds structurels dans le soutien qu'il apporte au FSE: "Le FSE est le principal instrument financier au niveau

de l'UE qui aide les Etats membres à développer et mettre en œuvre les orientations pour l'emploi au titre de la stratégie européenne pour l'emploi." (Ibid: 22). En conséquence, la Commission estime qu'il est nécessaire qu'il y ait une compatibilité entre les priorités de la SEE et celles du FSE. Cette compatibilité doit ressortir à la fois au niveau des stratégies et au cours de la phase de mise en œuvre. Le suivi ainsi que les évaluations doivent apprécier le degré de cohérence entre le FSE et les PAN.⁷

Dans de nombreux cas, les déclarations stratégiques de la Commission sur la mise en œuvre des Fonds structurels qui contiennent une référence aux PAN prennent la forme de lignes directrices. Or, bien que celles-ci ne soient pas contraignantes juridiquement, la Commission craint que les Etats membres ne s'attachent à les suivre dans toute la

mesure du possible. Dans sa première évaluation du processus de programmation pour l'Objectif 1, la Commission arrive à une conclusion globale positive sur la disponibilité et la volonté des Etats membres à suivre les orientations de la Commission et constate que certains Etats membres, comme la Suède, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni ont bien pris compte des orientations de la Commission, c'est-à-dire également des dispositions sur la politique de l'emploi.⁸

Plus spécifiquement, s'agissant de la contribution du soutien du FSE à la SEE sous l'Objectif 1 et l'Objectif 3⁹, la Commission conclut que "avec cet ensemble de mesures, une base solide sera établie pour soutenir aussi bien la Stratégie européenne pour l'emploi que les engagements stratégiques pris au cours du Conseil européen de Lisbonne."¹⁰ Le FSE soutient fermement les quatre piliers de la SEE, à savoir l'employabilité, l'adaptabilité, l'esprit d'entreprise et l'égalité des chances. La part du lion va au pilier employabilité (près de 60% du budget FSE ou 34 milliards d'euros), suivi par les piliers adaptabilité (11 milliards d'euros), esprit d'entreprise (8 milliards d'euros) et égalité des chances (4 milliards d'euros). Le montant total affecté au FSE dans ces deux Objectifs correspond à 35% de l'enveloppe totale du FSE allouée aux deux Objectifs. Dans l'ensemble, ces chiffres indiquent un rôle majeur du FSE pour soutenir les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. En fait, tous les plans d'action nationaux contiennent des informations sur la façon dont le FSE est utilisé pour soutenir la SEE. Cependant, la contribution des autres Fonds au soutien des objectifs de la SEE n'est pas rendue "suffisamment explicite, et seuls quelques pays y font allusion".¹¹

Le Conseil, pour sa part, a été moins cohérent dans le lien qu'il a établi entre le FSE ou les fonds structurels et le processus de plans d'action nationaux. Si la résolution du Conseil relative aux lignes de conduite

pour l'emploi 1998 ne contient aucune référence à aucun des fonds structurels, la résolution et la décision relatives aux lignes de conduite pour 1999 et 2000 font elles référence à la contribution positive du FSE à la stratégie européenne pour l'emploi. La décision relative aux lignes directrices pour 2001 va même plus loin, dès lors qu'elle mentionne également les autres fonds structurels et non pas uniquement le FSE. Une année plus tard, la situation est de nouveau différente et la décision relative aux lignes directrices pour 2002 ne contient aucune référence aux fonds structurels.¹² Cette importance moindre accordée aux fonds structurels en 2002 pourrait s'expliquer par le fait qu'en 2000 et en 2001 les négociations des documents de programmation des fonds structurels en étaient à leur point culminant. Par voie de conséquence, le Conseil était pleinement conscient des liens étroits entre les fonds structurels et la SEE, et cela aussi parce que la Commission avait insisté sur la nécessité de rattacher les documents de programmation des fonds structurels à la stratégie européenne pour l'emploi. Ces documents ont été adoptés en 2002 et il appartient à présent aux Etats membres de les mettre en œuvre.

Cette hésitation ressentie du Conseil à vouloir rattacher le FSE aux plans d'action nationaux est une nouvelle fois apparue clairement lors de la réunion du Conseil européen de Barcelone. A Barcelone, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont reconnu les difficultés des différents calendriers des lignes directrices stratégiques d'une part, et le "paquet emploi" annuel d'autre part, et ont décidé de les synchroniser. On rencontre des problèmes de timing similaires avec le FSE, dus au fait que le calendrier fixé pour l'élaboration des plans d'action nationaux n'est pas compatible avec la programmation financière annuelle du FSE.¹³ Les Etats membres ne sont informés des nouvelles lignes directrices et des recommandations du Conseil pour l'année suivante qu'au mois de novembre de l'année en cours, ce qui leur laisse très peu de temps (de novembre à janvier) pour adapter – si nécessaire – les interventions du FSE à ces recommandations. Toutefois, le Conseil européen ne s'est pas penché sur ce problème et ne l'a même pas évoqué dans les conclusions de la Présidence. Cet aspect a trait au troisième niveau de la mise en œuvre à double voie qui n'a retenu que très peu l'attention jusqu'ici, aussi bien dans l'arène politique que dans le débat académique: à savoir la dimension administrative. La législation et les stratégies offrent le cadre qui sert de base aux administrations pour la mise en œuvre de cette politique. Comme on l'a vu plus haut, ni au niveau juridique ni au niveau stratégique il n'y a eu une approche claire et cohérente par rapport aux modalités

d'interaction de ces deux voies de la stratégie européenne pour l'emploi.

Mise en réseau administrative: compétences floues ou mise en réseau ciblée?

Egalement au niveau de l'administration, la Commission semble être l'acteur le plus désireux de combler le fossé entre ces deux voies. Pour ce faire, elle utilise les structures institutionnelles mises en place aussi bien dans le cadre du Fonds social européen (p.ex. le comité FSE) que dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (comme le comité de l'Emploi).¹⁴ Tout au moins dans le cas du comité de l'emploi, la Commission a élargi les attributions initiales du comité que le Conseil avait voulues pour assurer la cohérence entre les lignes directrices pour l'emploi et les lignes directrices stratégiques, mais les fonds structurels n'ont pas été mentionnés.¹⁵ Au sein de la Commission, le groupe interservices sur l'emploi est l'instrument clé pour le développement et la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. S'agissant des travaux de ce groupe, la Cour des Comptes a fait remarquer de manière critique que "l'impact du développement régional (soutenu par le FEDER) sur l'emploi pourrait être approfondi".¹⁶

Au niveau des autorités des Etats membres chargées de gérer les fonds structurels, la mise en œuvre à double voie a nécessité une très grande adaptation et flexibilité. Etant donné la structure de gestion échafaudée pour les fonds structurels, il a fallu accorder une très grande attention à la mise en place de la coordination interministérielle. S'agissant des régions Objectif 1, dans aucun Etat membre l'Autorité de gestion du Cadre communautaire d'appui (CCA) n'est située au sein du ministère de l'Emploi ou du Travail, cette responsabilité étant la plupart du temps confiée au ministère des Finances, de la Planification ou des Affaires économiques. La coordination interministérielle entre l'Autorité de gestion et le service chargé du FSE au

ministère du Travail est nécessaire afin de coordonner la mise en œuvre des aspects rattachés au FSE dans le contexte du cadre communautaire d'appui et des plans d'action nationaux relevant de l'Objectif 1. Du côté des plans d'action nationaux, il semble que jusqu'ici

la responsabilité de la supervision de leur mise en œuvre n'incombe pas au même service que celle du FSE. On observe une situation tout aussi segmentée au niveau des programmes opérationnels (PO). Dans le cas des programmes opérationnels régionaux (POR), la principale responsabilité pour leur élaboration et leur gestion n'est généralement pas attribuée au ministère du Travail, mais par exemple au ministère des Affaires

La Commission avait insisté sur la nécessité de rattacher les documents de programmation des fonds structurels à la stratégie européenne pour l'emploi

économiques. En revanche, pour les programmes opérationnels sectoriels (POS) sur le développement des ressources humaines, dans lesquels le FSE est le principal fonds en termes financiers, l'Autorité de gestion est effectivement située la plupart du temps au sein du ministère de l'Emploi ou du Travail.

Par ailleurs, l'élaboration des plans d'action nationaux a nécessité une coordination entre différents ministères. En Suède, par exemple, le ministère de l'Emploi et de la Communication a partagé cette tâche avec le ministère de l'Industrie et le ministère des Finances, où cette tâche est confiée à un fonctionnaire responsable dans chacun de ces ministères. La principale responsabilité pour la mise en œuvre des plans d'action nationaux appartient généralement au ministère de l'Emploi. A première vue, cette situation semble autoriser une coordination constructive pour la mise en œuvre des PAN et des programmes opérationnels sectoriels sur le développement des ressources humaines. Cependant, à la suite d'interviews réalisées dans une sélection d'Etats membres, on a pu constater que la responsabilité en matière de supervision de la mise en œuvre des PAN n'incombe généralement pas au même service que celui dont relève l'Autorité de gestion chargée du programme opérationnel. Peu d'Etats membres ont fait état de recoupements au niveau des responsabilités en matière de PAN et de FSE.

Cette fragmentation de la structure de gestion du FSE et des PAN ressort aussi dans les compléments de programmation.¹⁷ Si les programmes opérationnels sectoriels et les programmes opérationnels régionaux contiennent des références à la façon de contribuer aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, les compléments de programmation donnent eux une image différente. Dans l'ensemble, on trouve deux types de références à la SEE: celles qui tendent vers une compatibilité matérielle entre les interventions du Fonds social européen et les plans d'action nationaux, et celles qui décrivent les modalités à suivre pour réaliser et vérifier la réalisation des objectifs quantifiés stipulés dans les PAN. Cependant, elles ne mentionnent pas la coordination administrative entre les autorités impliquées dans ces deux instruments. Eu égard à la finalité du complément de programmation, qui contient un aperçu de la structure administrative pour gérer les fonds structurels, cet accent mis sur la coordination avec les PAN nous amène à conclure que les Etats membres ont en effet une interprétation plutôt étroite de la mise en œuvre binaire. La coordination semble être acceptée sous l'angle de la définition d'objectifs stratégiques et du contrôle de leur réalisation; en revanche, elle ne semble pas être acceptée lorsqu'il s'agit d'établir une

structure de gestion cohérente. La Commission se montre très critique par rapport à cette voie compartimentée de la mise en œuvre: "les négociations du nouveau cycle de programmes du Fonds social européen ont montré que, dans la plupart des Etats membres, il y avait eu peu d'échanges entre les autorités nationales chargées de la préparation des plans d'action nationaux et celles gérant les interventions du FSE".¹⁸ Il "ne suffit pas que les programmes du FSE intègrent les priorités de la SEE si les plans d'action nationaux ne tiennent pas pleinement compte de la contribution du FSE et des autres

Fonds structurels à la stratégie européenne pour l'emploi".¹⁹ La Cour des Comptes émet des critiques encore plus explicites et invite les Etats membres à améliorer la coordination entre le FEDER/FSE d'une part et la SEE/PAN de l'autre.²⁰

Au niveau des autorités des Etats membres chargées de gérer les fonds structurels, la mise en œuvre à double voie a nécessité une très grande adaptation et flexibilité

Outre les nouvelles exigences qui pèsent sur la coordination interministérielle, la mise en œuvre binaire remet aussi en cause l'interprétation du principe de partenariat, c'est-à-dire l'implication d'un large éventail d'acteurs dans le cycle des Fonds structurels. Après avoir été introduit comme l'un des principes fondamentaux dans les Fonds structurels en 1988, ce principe a été progressivement étendu aux autorités régionales et locales, aux partenaires sociaux, ainsi qu'aux représentants de la société civile. Jusqu'ici, le processus de plans d'action nationaux n'a pas permis de constater une notion aussi vaste du partenariat et l'implication limitée des partenaires régionaux et locaux a été critiquée.²¹ Le Conseil, quant à lui, reconnaît l'importance de la dimension locale dans ses recommandations pour les politiques de l'emploi des Etats membres: "l'action locale pour l'emploi contribue dans une large mesure à la réalisation des objectifs de la SEE ... La mise en place de partenariats à tous les niveaux appropriés est essentielle".²² Vu le système de gouvernance à niveaux multiples et à couches multiples mis en place par la mise en œuvre à double voie, il est difficile de créer une dimension territoriale, étant donné la dimension territoriale traditionnelle de l'administration publique qui identifie clairement une unité administrative à un certain territoire.²³

Parmi les autres grands défis que doivent relever les administrations, il faut signaler que les Etats membres doivent aussi réaffecter les ressources déjà minces dont ils disposent pour pouvoir mettre en œuvre les plans d'action nationaux. Les réponses des Etats membres donnent à penser que la politique européenne de l'emploi n'a pas entraîné un glissement accru des ressources vers le processus de PAN, les Etats membres ayant eu tendance à adapter la structure institutionnelle existante. Bien que les PAN n'aient pas conduit à une grande réaffectation des fonds ou des tâches au sein des

ministères, on fait cependant observer que le processus de plans d'action nationaux a contribué à améliorer la consultation et la coordination entre les ministères, les départements et les agences. Toutefois, force est de constater que cette coordination se limite aux PAN et ne s'étend pas nécessairement aux Fonds structurels. Sur ce point, la Belgique constitue une exception notable; en effet, ce pays a créé une institution spécialement conçue pour coordonner la mise en œuvre du FSE et des PAN, appelée "Cellule d'évaluation de l'impact du FSE" (ENIAC). Créée à l'initiative de la Commission et financée par le FSE, le but de cette cellule est de garantir la cohérence entre les PAN et le FSE, de mettre au point des indicateurs à la fois pour les PAN et les programmes opérationnels et d'élaborer une méthodologie qui permette d'évaluer l'impact du Fonds social européen sur les programmes d'action nationaux.

Les risques et le potentiel de l'approche binaire après l'élargissement

L'analyse a révélé une disproportion frappante entre les trois dimensions de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, à savoir le niveau juridique, le niveau stratégique et le niveau administratif. C'est au niveau stratégique que la double voie de la SEE est la plus développée. La Commission souligne de manière cohérente dans le temps le lien entre les deux voies de la SEE. Les Etats membres semblent également être disposés à adhérer à une stratégie qui relie les deux voies, même s'ils ne sont pas aussi enthousiastes. Contrairement au niveau stratégique, les niveaux juridique et administratif de la double voie ont révélé une situation ambivalente. Le Traité n'établit pas de lien clair entre les deux procédures, mais quand bien même vague, il existe bel et bien un lien entre les règlements des Fonds structurels et la SEE. Les documents du Conseil adoptés dans le processus de plan d'action national révèlent une incohérence dans le temps dans la manière d'établir un lien avec les Fonds structurels. C'est sans aucun doute la dimension administrative qui a affiché le niveau le plus élevé de dynamique et d'incertitude, en révélant que les Etats membres sont encore à la recherche d'une solution convenable.

Mais pourquoi cette situation devrait-elle présenter davantage qu'un intérêt purement académique? Pourquoi risque-t-elle potentiellement de causer des problèmes lorsqu'il s'agit de l'élargissement? Pourquoi cette structure double telle qu'elle s'est développée dans le temps doit-elle être restructurée de manière prudente? Pourquoi ne faut-il pas la garder telle quelle? Un problème potentiel d'envergure a trait à la question des objectifs. On a assisté ces dernières années à un net glissement vers des objectifs quantifiés dans la réalisation des objectifs des politiques. S'agissant du FSE, les objectifs quantifiés correspondent dans de nombreux

cas à ceux fixés par le Conseil européen de Lisbonne. Dans l'actuelle période de programmation, la non-réalisation de ces objectifs risque de pénaliser une région donnée, qui dans ce cas ne bénéficiera pas de la réserve de performance, c'est-à-dire de 4% des fonds à affecter à mi-parcours de la période de programmation. Actuellement la réserve de performance est répartie à l'intérieur d'un même Etat membre. Cependant, après l'élargissement, lorsque la concurrence pour l'octroi des fonds se fera plus rude entre les Etats membres et les régions, la prochaine réforme des Fonds structurels pourrait peut-être reconnaître la nécessité de rechercher des critères plus stricts pour la répartition des fonds. Etant donné la récente discussion sur la mauvaise utilisation des fonds, on peut s'attendre à ce que les critères soient non seulement rattachés au développement économique d'une région, mais aussi à la nécessité d'une gestion efficace de ces fonds. La réserve²⁴ de performance, un instrument introduit par l'Agenda 2000, pourrait s'avérer un outil indiqué à cette fin. A l'heure actuelle, elle stipule d'affecter 4% des fonds à mi-parcours à l'intérieur d'un Etat membre en fonction de la performance démontrée par celui-ci dans la gestion des fonds. Pour que cet instrument puisse devenir un instrument puissant après l'élargissement, il y a lieu de le réviser de manière à autoriser une affectation transfrontalière des fonds. L'affectation doit être fondée sur des critères, autrement dit sur la réalisation d'objectifs quantifiés. Les objectifs définis dans un mécanisme de coopération intergouvernementale (plans d'action nationaux) pourraient donc être inclus dans les instruments communautaires (les programmes opérationnels) qui sont dotés de tous les moyens juridiques de la Communauté. Bien qu'un mécanisme de ce type puisse renforcer la prise de conscience et l'importance des objectifs, et partant encourager une utilisation efficace des fonds, ce mécanisme pourrait par ailleurs aussi entraîner une sérieuse opposition, voire une hostilité à l'encontre de la stratégie européenne

pour l'emploi, en particulier parce que la SEE bénéficie d'une moins grande attention dans le débat public national et est donc perçue comme étant beaucoup moins

transparente que les Fonds structurels. Qui plus est, cette tendance à une intergouvernementalisation d'un instrument communautaire pourrait remettre en cause les principes fondamentaux des Fonds structurels (p.ex. le principe de partenariat) ainsi que la nature juridique de la Communauté. C'est pourquoi, il n'est pas certain aujourd'hui que les Etats membres soient disposés à accepter ce lien conditionnel. Cependant, étant donné les ressources financières de plus en plus faibles dont on dispose et l'imminence de l'élargissement d'une part, et la pression croissante réclamant l'obtention de résultats tangibles dans la lutte contre le chômage d'autre part, il est nécessaire de mettre au point des moyens à la fois

Il est nécessaire de mettre au point des moyens à la fois adéquats et objectifs pour redistribuer les fonds

adéquats et objectifs pour redistribuer les fonds. La mise en œuvre binaire possède les qualités requises pour devenir un outil indiqué pour la réaffectation des fonds, tout en respectant la souveraineté nationale dans un domaine sectoriel aussi sensible que celui de la politique de l'emploi. Cependant, tant qu'une mise en œuvre binaire de la SEE se préoccupera plus de la collaboration

que de la constitution de synergies, les plans d'action nationaux seront ressentis comme étant plutôt un ajout aux Fonds structurels qu'une partie intégrante d'un processus européen définissant des objectifs, des stratégies et des critères pour la politique européenne de l'emploi.

NOTES

- ¹ Cet article est le résultat d'une recherche encore en cours menée dans le cadre du projet de recherche Govacor financé par le cinquième programme-cadre de recherche de l'UE. Une version plus élaborée de cet article sera publiée dans: Edward Best & Danielle Bossaert (eds.), *From Luxembourg to Lisbon and beyond: Making the Employment Strategy Work*, Maastricht: European Institute of Public Administration 2002.
- ² Commission européenne, *Communication concernant l'agenda pour la politique sociale*, COM 379 final, Bruxelles 28.6.2000, p. 16. Keller, Berndt, "Aktuelle Entwicklungen "europäischer" Beschäftigungspolitik: Vom Weissbuch zum Beschäftigungskapitel", *Sozialer Fortschritt*, No. 6/1999, p. 146.
- ³ Bien que le traité rejette explicitement l'idée d'une harmonisation des politiques de l'emploi des Etats membres, la SEE comprend également des techniques telles que le benchmarking et l'examen par les pairs qui visent à favoriser une convergence entre les politiques européennes de l'emploi. (Tronti 1999, ÖSB/INBAS 2001).
- ⁴ Règlement FSE n° 1784/1999, article 1.
- ⁵ Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi 2000*, COM 551 final, Vol. I, Bruxelles 6.9.2000, p. 81.
- ⁶ Commission européenne, *Communication de la Commission concernant les fonds et leur coordination avec le fonds de cohésion – Orientations pour les programmes de la période 2000-2006*, COM 344 final, Bruxelles 1.7.1999, p. 2.
- ⁷ Commission européenne, *Orientations pour des dispositifs de suivi et d'évaluation des interventions du FSE pour la période 2000-2006*, Bruxelles, juillet 1999, p. 10.
- ⁸ Commission européenne, *Communication concernant les résultats de la programmation des fonds structurels pour la période 2000/2006 (objectif 1)*, COM 378 final, Bruxelles, 5.7.2001, p. 12.
- ⁹ Les informations relatives à l'Objectif 2 n'étaient pas encore disponibles étant donné que tous les programmes opérationnels pour l'Objectif 2 n'avaient pas été adoptés au moment de mettre la dernière main à la communication.
- ¹⁰ Commission européenne, *Communication concernant le soutien du fonds social européen à la stratégie européenne pour l'emploi*, COM 16 final/2, Bruxelles, 23.1.2001, p. 2.
- ¹¹ Ibid, p. 9.
- ¹² Conseil, *Décision du Conseil du 18 février 2002 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002*, JO L 60/60, 1.3.2002.
- ¹³ Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial No 2/200 relatif à certaines interventions structurelles en faveur de l'emploi: impact sur l'emploi des aides FEDER et mesures du FSE contre le chômage de longue durée, accompagné des réponses de la Commission*, JO C 334/1, 28.11.2001, p. 4.
- ¹⁴ Commission européenne, *Communication concernant le renforcement de la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi*, COM 629 final, Bruxelles, 6.11.2001, p. 9.
- ¹⁵ Conseil, *Décision du Conseil du 24 janvier 2000 instituant le comité de l'emploi*, JO L 29/21, 4.2.2000, article 1.
- ¹⁶ Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial No 2/200 relatif à certaines interventions structurelles en faveur de l'emploi: impact sur l'emploi des aides FEDER et mesures du FSE contre le chômage de longue durée, accompagné des réponses de la Commission*, JO C 334/1, 28.11.2001, p. 11.
- ¹⁷ Le complément de programmation est un nouveau document de programmation inclus dans le cycle de programmation des Fonds structurels par les réformes de l'Agenda 2000. Les Etats membres le préparent dans un délai de 3 mois après l'adoption du cadre communautaire d'appui et des programmes opérationnels et le soumettent à la Commission pour information.
- ¹⁸ Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi 2000*, COM 551 final, Vol. I, Bruxelles, 6.9.2000, p. 73.
- ¹⁹ Commission européenne, *Communication concernant le soutien du fonds social européen à la stratégie européenne pour l'emploi*, COM 16 final/2, Bruxelles 23.1.2001, p. 14.
- ²⁰ Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial No 2/200 relatif à certaines interventions structurelles en faveur de l'emploi: impact sur l'emploi des aides FEDER et mesures du FSE contre le chômage de longue durée, accompagné des réponses de la Commission*, JO C 334/1, 28.11.2001, p. 6.
- ²¹ Commission européenne, Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000, COM 712 final, Bruxelles, 14.12.1999, p. 4.
- ²² Conseil, *Décision du Conseil du 13 mars 2000 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000 (2000/228/CE)*, préambule, points 18 + 19.
- ²³ Goetz, Klaus H., "Verwaltungswandel – ein analytisches Gerüst", Edgar Grande & Rainer Prätorius (eds.), *Modernisierung des Staates?*, Baden-Baden: Nomos Verlag 1997, p. 190
- ²⁴ On retrouve par exemple une telle approche dans un instrument de politique de l'emploi aux Etats-Unis qui possède un certain nombre de similarités avec les Fonds structurels sous l'angle des principes fondamentaux. En vertu de la loi américaine sur l'investissement dans les ressources humaines (*U.S. Workforce Investment Act*), la dotation financière au profit de chaque Etat est fonction de la réalisation des objectifs de l'emploi. Cette disposition a contribué à renforcer la prise de conscience de l'importance et de la signification des objectifs. Hartwig, Ines, *Multilevel Governance in U.S. Workforce Development- the case of the Workforce Investment Act*, Washington D.C.: American Institute for Contemporary German Studies 2002. □