



31

janvier 1999

LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI : LIMITES ET POTENTIALITÉS

La stratégie européenne de l'emploi a été réaffirmée au sommet de Vienne en décembre 1998, face à un taux de chômage moyen dans l'Union d'un peu moins de 10%. Dans le cadre formel établi au sommet de Luxembourg, les politiques structurelles et sociales restent de la compétence nationale et sont séparées des politiques macro-économiques. La coordination se heurte à l'encastrement des politiques nationales dans des traditions fort différentes de protection sociale. Les lignes directrices de Luxembourg, réaffirmées à Vienne, sont des orientations incitatrices dépourvues de sanctions. Ce qui se joue cependant de plus important, au niveau de l'Union, réside dans les conséquences potentielles de nouvelles procédures et de l'importance politique symbolique accrue de l'emploi.

Deux travers symétriques empêchent d'apprécier la portée de la politique communautaire en matière d'emploi et de formation professionnelle : considérer cette politique comme un simple équivalent fonctionnel des politiques nationales, alors qu'elle est un «objet» entièrement différent ; réduire

la politique communautaire à une mise en scène d'effets d'annonce purement symboliques, ce qui revient à nier l'importance des cadres cognitifs des politiques publiques, leurs effets d'apprentissage, d'imitation, etc.

1 DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET SOCIALES SUBORDONNÉES ET SUBSIDIAIRES

Les politiques communautaires sont de grands cadres de coor-

dination, négociés, à distance des «terrains» nationaux, et dont le pouvoir de sanction réelle est très variable selon le domaine sectoriel : puissant dans les politiques budgétaires et monétaires, il est faible pour les politiques sociales. La légitimation des politiques, affranchie de liens directs avec les échéances électorales, résulte de négociations entre les Etats et de l'initiative de la Commission. Celles-ci s'appuient sur des financements fort limités en comparaison des dépenses nationales en matière d'emploi

Politiques de l'emploi dans quelques pays de l'Union européenne

(% des dépenses par rapport au PIB)

Pays	1990	1993	1996/7
Danemark	5,66	7,44	5,80
Pays-Bas	3,22	3,82	4,86
Finlande	2,16	6,76	4,79
Belgique	3,89	4,33	4,27
Suède	2,57	5,71	4,25
Allemagne	2,14	3,84	3,79
France	2,67	3,39	3,13
Espagne	3,18	3,64	2,37
Italie	1,53	3,04	1,96
Royaume-Uni	1,57	2,18	1,47
Etats-Unis (pour mémoire)	0,73	0,69	0,43

Source : d'après OCDE (indemnisation-chômage incluse)

(cf. tableau)¹.

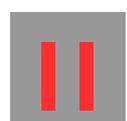
Dans les traités, même après l'addition, à Amsterdam, en 1997, d'un nouveau titre VIII consacré à l'emploi, ce dernier domaine est clairement conçu comme relevant de la «politique sociale communautaire²».

Les politiques communautaires de l'emploi sont expressément subordonnées aux «grandes orientations de politique écono-

126), dont elles demeurent séparées, au même titre que le reste de la «politique sociale». Jusqu'à présent, l'hypothèse d'une politique macro-économique visant le plein emploi ne s'est jamais traduite dans les faits. Le Livre Blanc (*Croissance, compétitivité, emploi*), en 1993, qui prévoyait une relance importante d'investissements dans les grands réseaux transeuropéens, est là pour le montrer : ce programme d'envergure n'a connu qu'une mise en œuvre fort limitée (Barbier et Gautié, 1998).

Au plan communautaire, l'emploi relève aujourd'hui de politiques sociales particulières et de politiques structurelles d'accompagnement. Comme le réaffirme le nouvel article 127 du traité d'Amsterdam, ce type d'intervention appartient à la compétence des Etats membres. Le rôle de l'Union est donc, sur ces bases, de contribuer à la coordination des efforts nationaux, d'aider et de soutenir, voire de compléter les actions nationales (article 127).

Le seul financement communautaire significatif est celui des Fonds structurels, dont l'influence en matière d'emploi et de formation n'est pas négligeable, mais qui sont principalement focalisés sur des projets économiques territorialisés, visant à diminuer les inégalités de développement sur le territoire de l'Union.



UNE STRATEGIE DE COORDINATION QUI DATE DE 1994

Il serait, dans ces conditions, tout à fait indu d'attendre de la

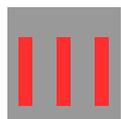
politique communautaire des effets de même ordre que ceux qu'on escompte des politiques nationales. Celles-ci, bien loin de diminuer leur importance, restent au contraire décisives. En prenant la référence des statistiques de l'OCDE, malgré leurs limites, et nonobstant les variations de conjoncture, les Etats membres, depuis 1990, y ont consacré régulièrement 3 à 4% de leur PIB (tableau)³.

Il faut attendre 1993 pour que l'emploi soit «inscrit sur l'agenda européen» (Goetschy, 1996), avec le Livre Blanc. C'est à Essen (1994) qu'ont été fixés deux principes constants de l'action communautaire en la matière : la recherche d'une *stratégie européenne pour l'emploi* et la fixation de *priorités indicatives* pour les Etats membres.

Les cinq priorités d'Essen, valides continûment de 1994 au sommet de Luxembourg (1997), étaient les suivantes : (1) améliorer les perspectives d'emploi par l'investissement dans la formation professionnelle ; (2) augmenter l'intensité en emploi de la croissance ; (3) abaisser les coûts indirects de main-d'œuvre ; (4) accroître l'efficacité de la politique de l'emploi ; (5) prendre des mesures particulières pour les groupes les plus défavorisés sur le marché de l'emploi.

Ces priorités relèvent toutes des politiques structurelles ou sociales ; d'autre part, elles sont formulées dans des termes suffisamment larges pour pouvoir accueillir toutes les catégories de politiques nationales, qui sont restées fortement dissemblables (Barbier et Gautié, 1998).

De 1994 à 1997, la coordination qui, déjà, donnait lieu à des rapports annuels, n'a pas modifié fondamentalement ces contrastes importants entre pays. Ce n'est pas pour étonner : en tant que politiques sociales, les politiques nationales de l'emploi sont attachées étroitement à des «régimes de *welfare*» pour parler comme Esping-Andersen (1996).



LIGNES DIRECTRICES ET PILIERS DE LUXEMBOURG

Que viennent changer dans ce paysage les initiatives prises par les sommets d'Amsterdam (1997), de Luxembourg (1997), de Cardiff (1998) et de Vienne (1998) ?

Les deux innovations résultant de la mise en œuvre anticipée du traité d'Amsterdam⁴ tiennent à l'instauration de «lignes directrices» d'une part et, de l'autre, à la conception de «plans d'action nationaux pour l'emploi».

A Luxembourg, 19 lignes directrices ont été adoptées, groupées en quatre «piliers» : (1) améliorer la capacité d'insertion professionnelle ; (2) développer l'esprit d'entreprise ; (3) encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs ; (4) renforcer les politiques d'égalité des chances.

Un examen comparatif des lignes directrices de Luxembourg et des priorités d'Essen montre que leurs contenus sont très proches : pour l'essentiel, il s'est agi de

regrouper différemment les orientations incitatives définies en 1994.

Le contenu de la politique communautaire reste fondamentalement le même : la promotion d'un cadre commun de définition de politiques structurelles et sociales, assise sur des orientations incitatives, clairement et symboliquement bien valorisées.

Le sommet de Cardiff a été amené à vérifier l'existence des Plans d'action nationaux qui, en décembre, à Vienne, ont été à nouveau évoqués. La Commission a donné son avis sur les Plans, mais ceux-ci sont trop récents pour avoir encore été pleinement évalués. L'impression dominante qui ressort de leur lecture est celle d'un exercice de mise en cohérence communautaire de politiques nationales, dispositifs et programmes déjà existants.



LES PLANS NATIONAUX

D'ACTION POUR L'EMPLOI DE 1998 : UNE MISE EN COHÉRENCE FORMELLE

La traduction des piliers et des lignes directrices de Luxembourg a été extrêmement rapide pour aboutir aux Plans. Certains Etats membres ont pris le temps d'associer les partenaires sociaux à leur définition mais ils n'ont pas eu celui d'innover.

Dans le pilier 1 (capacité d'insertion professionnelle), la France a inscrit des dispositions de sa dernière loi sur l'exclusion ; dans le 2 (esprit d'entre-

prise), elle a retenu le programme des emplois-jeunes ; dans le pilier 3, enfin, la politique de réduction du temps de travail a trouvé sa place.

Au Royaume-Uni, les choses se sont passées de manière semblable : dans le pilier 1, a été retenue la politique dite du *New Deal*, c'est-à-dire le «programme phare» des travaillistes pour l'emploi des jeunes chômeurs (Barbier, 1997), mais aussi ses extensions en cours pour les chômeurs adultes ; dans le pilier 2, on trouve à la fois les mesures favorisant l'emploi indépendant et les *Employment Zones*, les quelques territoires d'action expérimentale intégrée pour l'emploi.

Les lignes directrices du titre «Emploi» du traité n'ont qu'une valeur indicative et l'examen des Plans nationaux par la Commission n'est assorti d'aucune sanction. Les documents préparatoires au sommet de Luxembourg, qu'elle avait établis, fixaient des objectifs quantifiés sur plusieurs sujets : ainsi, il était prévu d'adopter le principe de la réduction du taux de chômage à 7% entre 1998 et 2002 et de créer 12 millions d'emplois nouveaux (Commission, 1997). Ces objectifs quantifiés n'ont pourtant pas été retenus et le sommet de Vienne (décembre 1998) est revenu sur la question : il a prévu, en 1999, la présentation d'un «Rapport au Conseil européen de Cologne sur l'élaboration d'un pacte pour l'emploi»⁵.

D'Essen à Vienne, des constantes s'imposent et des innovations porteuses d'effets potentiels sont nées. Du côté des constantes, il faut retenir la subordination des politiques concernant l'emploi, leur caractère non contraignant, ainsi que l'absence de politique macro-économique de l'emploi. Ces traits inchangés se déploient sur fond de politiques nationales très diverses. Cette configuration interdit, à court terme, toute convergence des politiques nationales.

C'est plutôt d'innovations procédurales qu'il faut attendre des effets progressifs de l'affirmation renforcée de la place symbolique de l'emploi dans les politiques communautaires. Ainsi, à Vienne, les conclusions de la Présidence ont rappelé la disposition du traité de la Communauté qui prévoit «la prise en compte systématique des impératifs de l'emploi au niveau communautaire»⁶. Un rapport sur cette question sera présenté par la Commission, au printemps prochain ; ce sera le premier du genre.

Face à l'importance symbolique accrue de l'emploi dans les politiques communautaires, il faut pourtant constater que, si

1,7 million d'emplois ont été créés dans l'Union l'an passé, son taux de chômage reste très élevé (9,8%), ce qui contraste avec une inflation vaincue (Fitoussi, 1998).

Jean-Claude Barbier

NOTES

1. Le total du budget communautaire est plafonné à 1,27% du PIB de l'Union.
2. Voir les articles 136 et 137 du titre XI «Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunes» du traité de la Communauté.
3. Dans ce paysage, la Grande-Bretagne fait figure d'exception, bien qu'elle dépense beaucoup plus que les Etats-Unis.
4. Celui-ci n'est en effet pas encore ratifié de façon générale.
5. Les conclusions de la Présidence ont prévu (§29) de «définir des objectifs additionnels vérifiables et fixer des échéances, aux niveaux européen et national, ainsi que mettre en place des indicateurs communs de réalisation et de politique et créer une base statistique cohérente».
6. Cf. l'alinéa 2 de l'article 127.

RÉFÉRENCES

Barbier J.-C., 1997, «Le plein emploi au Royaume Uni ?», *CEE- 4 Pages*, n° 23, septembre.

Barbier J.-C., 1997, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Domino, Flammarion, Paris.

Barbier J.-C. et Gautié, J., 1998, dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n°37, PUF, Paris.

Commission des communautés européennes, 1997, «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998», octobre, miméo, Bruxelles.

Esping-Andersen G., 1996, dir., *Welfare States in Transition, national adaptations in global economies*, Sage, London.

Fitoussi J.-P., 1998, «Chômage-Inflation, Onze à zéro», *Le Monde*, 23 décembre.

Goetschy J., 1996, «Une stratégie européenne de l'emploi», communication au colloque «L'européanisation des politiques publiques, politiques communautaires et management public», Paris, 20-21 juin, 23 p.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mél : cee@cee.enpc.fr

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : -janvier 1999