



janvier 2000

STRATÉGIE EUROPÉENNE DE L'EMPLOI : LES RECOMMANDATIONS D'HELSINKI

Dans la logique des lignes directrices de la stratégie européenne de l'emploi, adoptées au sommet de Luxembourg en 1997, le Conseil d'Helsinki, en décembre 1999, a présenté des recommandations aux États membres. Pour la première fois depuis deux ans, les performances de tous les États sont jugées et un classement est esquissé. Les résultats de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, mais aussi de la Suède et du Danemark apparaissent comme les meilleurs. La comparaison des politiques nationales de l'emploi s'appuie sur des critères relativement généraux et d'ordre technique. Ainsi s'amorce un processus qui tend à mordre sur l'évaluation politique des actions, qui, elle, appartient traditionnellement à chaque aire nationale. Comme cela a déjà été le cas pour la monnaie unique, cette évolution met en lumière le «chaînon manquant» de la légitimation démocratique au niveau communautaire.

La «Stratégie européenne pour l'emploi» (SEE), inscrite dans le traité d'Amsterdam (novembre 1997) a deux exercices entiers d'existence. Confirmée aux sommets successifs de Cardiff, Vienne, Cologne puis Helsinki (décembre 1999), elle fera l'objet d'une relance importante, sous présidence portugaise à Lisbonne en mars 2000, dans un contexte économique bien différent de celui de 1997.

1 DES PILIERS ET LIGNES DIRECTRICES BIEN RODÉS

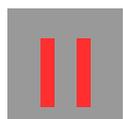
Le processus de coordination des politiques nationales de l'emploi a respecté le schéma initial prévu : conformément au Traité (articles 125 à 129) les États membres ont présenté (pour 1998 et 1999) des Plans nationaux d'action pour l'emploi

(PNAE) dans le respect des quatre «piliers» de Luxembourg : (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 entre les femmes et les hommes. Ces piliers se «déclinent» selon des «lignes directrices»¹. Ainsi, le pilier 1 contient les lignes

directrices de l'offre d'un «nouveau départ» aux jeunes et aux chômeurs de longue durée ; il contient également la ligne directrice qui fixe comme objectif le chiffre de 25% pour la part des chômeurs qui doivent se voir proposer des mesures «actives» d'insertion professionnelle.

Comme nous l'avons montré (Barbier, 1998) l'exercice a consisté à *insérer, dans un nouveau cadre, des politiques existantes* ; cela n'a donc pas correspondu à une réforme de fond du contenu des politiques des États membres².

De même, la relation de subordination entre la SEE et les grandes orientations de politique économique (les GOPE) est restée globalement la même. On se situe toujours dans le schéma de la séparation entre politique de l'emploi et politique macro-économique (Barbier, 1998, Fitoussi, 1999).



LE SOMMET DE COLOGNE :

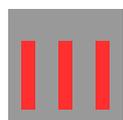
L'ARTICULATION FONDS SOCIAL – STRATÉGIE POUR L'EMPLOI

Le Conseil européen de Cologne (juin 1999), dans un objectif prioritaire de «Pacte européen pour l'emploi», a décidé d'«intégrer dans un concept global toutes les mesures de l'Union dans le domaine de l'emploi». L'approche communautaire est désormais présentée selon «trois axes» qui agencent entre elles les décisions prises depuis 1997.

Le «*Processus de Luxembourg*» (SEE) constitue le premier axe et le «*Processus de Cardiff*» le second. Ce dernier regroupe les orientations de modernisation en profondeur des structures visant à améliorer le fonctionnement des marchés des biens, des services et des capitaux³.

Le «*Processus de Cologne*» est le troisième axe ; il concerne la coordination en matière de politique économique et l'amélioration de l'interaction entre l'évolution des salaires et la politique monétaire, budgétaire et financière grâce à l'instauration d'un *dialogue macro-économique*⁴.

Le sommet de Cologne a surtout approuvé la nouvelle réglementation des fonds structurels et leur répartition (2000-2006). Il a affirmé l'articulation privilégiée du Fonds social européen (FSE) avec la SEE. Cette présentation représente une inflexion importante dans l'usage des fonds structurels, le FSE (de l'objectif 3) devenant l'outil privilégié d'une coordination axée sur le «développement des ressources humaines».



LE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI 1999 : CLASSEMENT DES ÉTATS MEMBRES

Le Conseil d'Helsinki (décembre 1999) a approuvé le deuxième «Rapport conjoint sur l'emploi» de 1999, établi par la Commission. Celui-ci décrit l'amélioration de la situation dans l'Union [1,8 million d'emplois créés en 1998 et taux de chômage à 9,9%] et signale

des «défis structurels» à relever.

L'aspect le plus novateur de la procédure concerne le classement des performances des États membres et les recommandations présentées à chacun d'entre eux. Le rapport classe les pays en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs des lignes directrices de lutte contre le chômage (lignes 1 et 2) (tableau 1). Les «bons élèves» sont deux pays relevant du modèle scandinave (Danemark et Suède) et deux du modèle libéral anglo-saxon (Irlande et Royaume-Uni). L'Allemagne, avec les Pays-Bas se trouvent dans la catégorie de ceux à qui des «progrès plus soutenus» sont demandés. Belgique, Grèce et Italie sont critiquées pendant que les élèves «moyens» sont la France, la Finlande, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche.

TABLEAU 1

Résultats des lignes directrices 1 et 2, Lutte contre le chômage

Groupes de pays	Résultats
Suède, Royaume-Uni, Danemark, Irlande	Objectifs atteints ou sur le point de l'être
France, Espagne, Portugal, Finlande, Autriche	Processus qui devrait donner des résultats conformes en 2002
Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg	Des progrès plus soutenus sont attendus
Belgique, Grèce, Italie	Retards de mise en œuvre préoccupants

De même, l'ancien objectif de la ligne directrice 3 (atteindre 20% de chômeurs qui se voient proposer une formation ou toute autre mesure analogue) donne lieu aux résultats suivants :

TABEAU 2
ligne directrice 3,
mesures «actives»

Groupes de pays	Résultats
Allemagne, Danemark, Finlande, Suède, Luxembourg	Objectifs atteints
France, Autriche, Espagne, Grèce et Portugal	n'ont pas atteint mais devraient le faire en 2002
Royaume-Uni, Pays-Bas et Italie	Absence de données comparables

IV RECOMMANDATIONS ET BENCHMARKING : UN PROBLÈME DE VALEURS ?

Le plus intéressant du rapport tient sans doute dans les recommandations contrastées faites aux différents pays.

Pour la France, la Commission diagnostique à la fois un trop faible taux d'emploi (surtout pour les salariés de plus de 55 ans), une croissance très lente de l'emploi entre 91 et 98, des taux et niveaux de chômage élevés, mais aussi des coûts salariaux indirects élevés et une insuffisante création d'emplois dans le secteur des services. Sur cette base, la Commission recommande quatre actions principales : reconsidérer les régimes de protection existants, notamment la retraite anticipée ; appliquer une stratégie cohérente pour réduire les charges administratives des entreprises en vue notamment d'exploiter le potentiel d'emploi du secteur des services ; poursuivre et évaluer les mesures de réduction la pression fiscale sur le travail ; enfin,

renforcer le partenariat pour la modernisation de l'organisation du travail.

Pour l'Allemagne l'accent est mis sur le faible taux d'emploi des personnes âgées de plus de 50 ans, mais aussi sur la décroissance de l'emploi entre 91 et 98 et le niveau élevé de chômage de longue durée ; la Commission attire l'attention sur les grandes différences existant entre *Länder*. Elle recommande en conséquence de renforcer les politiques de lutte contre le chômage de longue durée ; d'appliquer une stratégie cohérente pour exploiter le potentiel d'emplois des services ; d'examiner l'effet dissuasif de la fiscalité sur la participation au marché du travail et de privilégier l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes.

En revanche, le Danemark et le Royaume-Uni sont des «bons élèves» de la stratégie coordonnée. À la Grande-Bretagne, la Commission signale des flux d'entrée des jeunes et des adultes dans le chômage de longue durée trop élevés, mais aussi des foyers persistants de chômage et de longue inactivité, parmi les plus âgés, les minorités, les parents isolés et les groupes défavorisés ainsi qu'un écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi supérieur à la moyenne européenne (en équivalent temps plein). Il lui est donc recommandé d'axer ses efforts sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et d'encourager le partenariat dans la modernisation de l'organisation du travail ainsi que d'améliorer les services de garde d'enfants pour permettre aux femmes de participer davantage à l'emploi.

Quant au Danemark, le diagnostic porte sur le possible accroissement de la population active en réduisant le nombre des personnes en âge de travailler vivant de revenus de transfert, l'existence de goulets d'étranglement sur le marché du travail ainsi qu'un déséquilibre dans la participation des hommes et des femmes entre secteurs et professions. Selon la Commission, le Danemark doit réformer ses systèmes d'imposition et de prestations pour réduire la pression fiscale sur le travail, notamment sur les bas salaires ; inciter les personnes à rester actives (réévaluer les régimes de congés et les retraites anticipées) ainsi que favoriser les possibilités d'emploi et la formation des femmes.

Les recommandations traduisent une focalisation des experts de la Commission sur les politiques de l'offre de travail, conforme, dans son esprit, aux interprétations néo-classiques des causes du chômage. Pour autant, cette tonalité n'empêche pas de classer dans les bons élèves des pays à orientation aussi différente que le Danemark (où l'indemnisation chômage est très généreuse et peut durer quatre ans) et le Royaume-Uni où celle-ci ne dépasse pas six mois.

On ne peut manquer de s'interroger sur les références implicites des jugements ainsi portés sur les politiques nationales, en vertu du pouvoir conféré à la Commission et au Conseil par l'article 128 du traité de l'Union. Il n'existe pas en effet de criterium général de bonnes politiques et les lignes directrices ne fournissent que des repères techniques très généraux. *A fortiori*, les juge-

ments de la Commission ne peuvent s'appuyer sur des débats normatifs explicites puisque ceux-ci n'ont pas lieu «à Bruxelles» mais dans les communautés nationales et puisque seuls les gouvernements élus répondent de leurs politiques devant leurs électeurs respectifs. Pourtant, nombre de recommandations pénètrent dans des domaines où, dans chaque État membre, existe une grande variété de positions politiques contradictoires. C'est le cas, tout particulièrement, de la question des retraites anticipées qui sont clairement jugées négatives par le rapport conjoint sur l'emploi. C'est aussi le cas de l'appel général à l'augmentation des taux d'emploi, qui implique, dans chaque pays, des orientations à débattre démocratiquement concernant les jeunes à l'Université, l'âge de la retraite, la Sécurité sociale, la flexibilité du marché du travail et des contrats, etc. L'usage, par les services de la Commission, de techniques de *benchmarking* permet certes de résumer très efficacement des critères de taux d'emploi et de chômage, d'une façon purement fonctionnelle. Mais ces indicateurs techniques ne disent rien sur les orientations des politiques dont ils représentent seulement l'une des traces statistiques.

D'autres pratiques, favorisées par la SEE, amènent à des comparaisons entre pays de plus en plus nombreuses et précises. Ainsi, la Commission a organisé en 1999, des «*Peer reviews*», réunions dans lesquelles les États membres présentent aux autres les exemples qu'ils considèrent comme les meilleurs de leur politique nationale⁵. L'un des effets (en grande partie inattendu) de la SEE est de créer, pour les gouvernements, une nouvelle contrainte de justification de leurs politiques, non pas vis-à-vis de leur électeur, mais vis-à-vis de forums composés d'experts et d'administrateurs des divers États membres. Ces processus accroissent la compétition entre les types de politiques et il n'est pas aisé d'en prévoir les effets.

Si la procédure de coordination des politiques nationales continue à prendre de l'ampleur, on imagine mal que le développement de jugements réciproques se cantonne durablement sur un plan neutre d'analyse technique (au demeurant impossible à trouver). La SEE, comme c'est aussi le cas dans le domaine de la monnaie unique, fera probablement apparaître de plus en plus l'anomalie que constitue un échelon communautaire qui fait

l'impasse sur la légitimation démocratique des politiques de l'emploi.

Jean-Claude Barbier

NOTES

1. 22 lignes prévues pour 2000, qui ont subi de légers aménagements et clarifications par rapport à 1997.
2. Toutefois, la place rehaussée donnée à la stratégie coordonnée n'a pas manqué d'avoir des effets de légitimation, relativement aux autres politiques.
3. Sont rangés sous cette rubrique les points suivants : favoriser le climat compétitif, éliminer les entraves aux échanges, renforcer l'efficacité du secteur des services, des PME, développer le capital risque, réduire les aides d'État, élaguer les règlements inutiles, développer les réseaux.
4. La Commission doit ainsi organiser avec le Conseil européen (dans ses formations dites ECOFIN et «Travail/affaires sociales») le dialogue entre Banque centrale européenne, partenaires sociaux et elle-même, dans l'objectif de «libérer une dynamique de croissance durable et non inflationniste».
5. La France a présenté par exemple le programme «Nouveaux services Emplois Jeunes», la Grande-Bretagne le «New Deal», etc.

RÉFÉRENCES

- Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi*, 1999.
- Barbier J.C., 1998, «À la recherche de la politique européenne de l'emploi» in Barbier J.C. et Gautié J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- Barbier J.C., 1999, «La stratégie européenne de l'emploi : limites et potentialités», *CEE 4 Pages*, n°31, janvier.
- Fitoussi J. P., dir., 1999, *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fayard/Presses de Sciences Po, Paris.

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 : P. Boisard
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : -janvier 2000