

Vers une politique commune de l'emploi dans l'Union Européenne ?

Guy Tchibozo

Lancée il y a quatre ans dans le scepticisme général, la Stratégie européenne pour l'emploi s'appuie sur un dispositif qui apparaît aujourd'hui comme un véritable succès. L'institution mise en place fonctionne régulièrement, impulse un réel dynamisme, et contribue à créer ce qui pourrait devenir une véritable politique commune de l'emploi.

À son lancement en 1997, la politique communautaire de l'emploi ne paraît pas promise à un grand avenir. Exigée par le nouveau Premier ministre socialiste français, elle apparaît plutôt comme une concession politique de l'Union à un partenaire soucieux de s'affirmer sur la scène communautaire. En outre, l'intervention en matière d'emploi ne correspond pas à une tradition communautaire et représente plutôt une rupture avec le libéralisme sourcilleux affiché de longue date, notamment en matière de concurrence, d'aides à l'industrie et de concentrations d'entreprises. L'emploi ne fait pas non plus partie – contrairement par exemple à la construction monétaire ou à l'élargissement – des préoccupations historiques solidement ancrées dans la tradition des politiques communautaires. L'affirmation du principe d'intervention communautaire en matière d'emploi en 1997 semble donc destinée à se diluer au cours du temps, suivant le même sort éphémère que la même intention déjà exprimée en 1993 dans les Grandes orientations de politique économique.

Or, quatre ans plus tard – soit au terme de la même durée d'expérimentation que pour le suivi de l'emploi dans les GOPE – force est de constater qu'au lieu de l'enlisement, un dispositif structuré et dynamique de mise en œuvre a été mis en place.

Un dispositif institutionnel structuré et dynamique

Le dispositif de mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi fonctionne régulièrement. Depuis 1998, les Lignes directrices sont énoncées chaque année, les plans nationaux

annuels établis, et les rapports nationaux sur la mise en œuvre déposés chaque été. La Commission établit régulièrement son rapport conjoint, formule des recommandations aux États membres, l'ensemble de l'évaluation contribuant à l'ajustement des Lignes directrices et des Plans nationaux pour l'année suivante.

Tout au long de ces quatre années, l'ensemble de la procédure s'est constamment affiné, par exemple par l'introduction successive du rapport conjoint et des recommandations aux États, et, notamment, avec l'actualisation des structures institutionnelles. Des institutions appropriées ont été créées ou adaptées avec pour effet de fonder l'intervention communautaire sur la base d'une large concertation associant politiques, fonctionnaires de la Commission, experts et partenaires sociaux. C'est ainsi que le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont été plus étroitement associés à la préparation de la Stratégie européenne pour l'emploi. Parallèlement, dès 1997, le Comité de l'emploi et du marché du travail, composé d'experts nationaux, a été créé afin d'assister le Conseil des ministres dans l'élaboration des Lignes directrices pour l'emploi. Le Comité permanent de l'emploi, qui existait lui depuis 1970, a été réformé en 1999 afin de mieux associer les partenaires sociaux à la préparation de la stratégie européenne. L'intervention de l'Observatoire européen de l'emploi a également été renforcée, notamment par la création en 1997 du réseau Resnet de recherche en sciences sociales sur l'emploi, et dans le cadre des études du Sysdem³ sur les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette ouverture tous azimuts a permis

³ System of documentation, evaluation and monitoring of employment policies.

à la Stratégie européenne pour l'emploi de rester remarquablement proche de préoccupations majeures des acteurs du marché et des opinions publiques, pénurie de main d'œuvre et parité professionnelle par exemple.

Le principal succès de ce dispositif est d'avoir impulsé une véritable tendance à la convergence des politiques nationales d'emploi dans l'Union.

Des politiques nationales d'emploi convergentes

Au cours de la décennie précédant la Stratégie européenne pour l'emploi, les différences entre les politiques nationales d'emploi des pays de l'Union européenne (Barbier et Gautié, 1998) sont presque caricaturales : priorité à l'emploi à statut en France et en Espagne, et à la libéralisation-flexibilisation du marché au Royaume-Uni ; recours privilégié et massif au temps partiel aux Pays-Bas, aux congés et au retrait précoce notamment pour l'inemployabilité au Danemark, à l'activation des indemnités chômage au Royaume-Uni, et aux contrats aidés en France. Une différence d'approche manifeste distingue également d'une part les pays à forte intervention avec une gamme étendue de dispositifs comme la France, et d'autre part des pays comme la Finlande où l'intervention publique en matière d'emploi demeure marginale.

Quatre ans plus tard, le contraste avec la situation des années quatre-vingt à quatre-vingt-dix est net. Tous les pays de l'Union affichent, en matière de politique d'emploi, les mêmes objectifs assignés par les Lignes directrices et qui consistent à stimuler l'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la modernisation du marché du travail et l'égalité professionnelle entre hommes et femmes. Les mesures mises en œuvre, elles-mêmes, tendent à se ressembler : tous les pays de l'Union mettent en œuvre aujourd'hui des contrats aidés, des mesures d'activation des indemnités de chômage, libéralisent le recours aux contrats à durée déterminée, encouragent le temps partiel, et développent la formation professionnelle générale ou destinée aux chômeurs. L'allègement du coût du travail et la modernisation du droit des contrats de travail progressent également.

La procédure des bonnes pratiques renforce cette tendance à la convergence. Elle consiste à mettre en exergue et à recommander à l'ensemble des pays telle ou telle mesure intéressante expérimentée avec succès par l'un ou l'autre État membre. Depuis 1999, la procédure est institutionnalisée sous la forme de l'évaluation entre pairs (*Peer Review*). Elle prévoit des rencontres associant des représentants du gouvernement du pays dont la pratique est analysée, des représentants des gouvernements d'autres pays membres de l'Union, des experts indépendants et des fonctionnaires de la Commission. L'évaluation porte sur les objectifs, le contenu et le coût de la mesure, les résultats obtenus par le pays initiateur, l'intérêt potentiel pour les autres pays membres par rapport à leurs propres besoins, et la possibilité de transposer la mesure dans ces pays. L'allocation pour l'activité indépendante des chômeurs en Allemagne et en Italie, le New Deal britannique ou le programme Nouveaux services – emplois jeunes français, par exemple, ont fait l'objet de cette procédure.

La politique d'emploi ainsi mise en œuvre n'est pas seulement convergente : elle est aussi cohérente. L'exemple du salaire minimum est de ce point de vue explicite. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le débat fait rage sur la responsabilité du salaire minimum dans le chômage, l'euroscélérose et l'exclusion des offreurs de travail non suffisamment qualifié (OCDE, 1996). La Grande-Bretagne ira jusqu'à supprimer ses dispositifs de minima sectoriels (*Wages Councils*) en 1993. Aujourd'hui, au contraire, la Stratégie européenne pour l'emploi ne comporte plus aucune référence à la suppression du salaire minimum, et des dispositifs de salaire minimum sont présents dans tous les pays de l'Union. Parallèlement, la légitimité et le rôle des syndicats ont été réaffirmés et la nécessité de leur implication clairement reconnue par les Lignes directrices successives en matière d'insertion professionnelle, de création d'emplois, de modernisation du marché du travail et de parité professionnelle. La stratégie européenne pour l'emploi est sans doute libérale, mais clairement pas ultra-libérale.

Cette cohérence exprime une personnalité propre que confirme bien, par ailleurs, la comparaison avec la politique d'emploi des États-Unis en termes de degré d'élaboration institutionnelle, de volume de la production réglementaire correspondante et de réaffirmation récurrente du rôle primordial de l'éducation dans l'emploi et dans la société et l'économie fondées sur la connaissance.

L'ampleur du succès du dispositif apparaît de façon particulièrement claire lorsqu'on compare les délais de mise en œuvre à ceux que requièrent d'autres chantiers d'importance comparable, par exemple l'harmonisation fiscale. Elle est encore plus évidente lorsqu'on tient compte de la nature des contraintes exercées. Alors que la mise en œuvre de la politique agricole, de la politique de la concurrence, de la libre circulation des personnes et des services, et la mise en place de l'euro avaient été assorties de contraintes politiques, judiciaires ou financières (astreintes et amendes), la stratégie

européenne pour l'emploi ne repose pas sur la contrainte. Elle s'appuie sur la recommandation et la coordination, et non sur la directive et la sanction. L'importance des questions soulevées n'est pas en cause : on peut difficilement considérer que l'emploi et le chômage comportent moins d'enjeux que la concurrence. Mais la disposition des États à coopérer semble avoir progressé. L'amélioration de la conjoncture de l'emploi et la hausse du nombre de gouvernements sociaux-démocrates au sein de l'Union depuis 1997 ont sans doute constitué aussi des facteurs favorables.

En définitive, la Stratégie européenne pour l'emploi marque une étape importante dans l'expérience de pilotage communautaire des politiques publiques au sein de l'Union européenne. Elle aura favorisé une certaine convergence des politiques nationales d'emploi, même si les Plans nationaux d'action pour l'emploi sont encore loin d'être identiques et ne consistent parfois qu'en une juxtaposition formelle de mesures d'inspiration strictement nationale artificiellement énoncées dans les termes des objectifs communautaires.