

# La Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France

JEAN-CLAUDE BARBIER,  
*CNRS, Centre d'études de l'emploi*

NDONGO SAMBA SYLLA  
*doctorant en économie*

NUMEROS DEJA PARUS :

téléchargeables à partir du site

<http://www.cee-recherche.fr>

- N° 06 *Actes du séminaire Travail, citoyenneté et intégration sociale (année 2000)*  
CECILE BARON, PATRICK NIVOLLE  
**octobre 2002**
- N° 05 *Marchés financiers et licenciements*  
TRISTAN BOYER  
**septembre 2002**
- N° 04 *La mise en œuvre du programme objectif 3 du Fonds social européen. Contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France*  
JEAN-CLAUDE BARBIER, AVEC LA COLLABORATION DE SAÏD ADJERAD, OLIVIA BLUM, ANGELINA BRYGOO, CORALIE PEREZ, CLAUDE RACK, FRANÇOISE TARQUIS  
**juin 2002**
- N° 03 *Embaucher, sélectionner, valoriser. Les offres d'emploi dans la presse française entre 1960 et 2000*  
EMMANUELLE MARCHAL, DIDIER TORNY  
**avril 2002**
- N° 02 *L'action publique face aux transformations de la famille en France*  
OLIVIER BÜTTNER, MARIE-THERESE LETABLIER, SOPHIE PENNEC, avec la collaboration de Sophie Bontemps et Martine Lurol  
**février 2002**
- N° 01 *Les institutions locales et le programme « emplois-jeunes » dans les activités culturelles et socioculturelles*  
BERNARD SIMONIN, MARIE-CHRISTINE BUREAU, CORINNE IEHL, BERNARD GOMEL, ELIANE LE DANTEC, VINCENT LEMAITRE, COLETTE LEYMARIE, NICOLAS SCHMIDT  
**janvier 2002**

# La Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France

Jean-Claude Barbier, Ndongo Samba sylla

## RESUME

Les conséquences de la mise en œuvre, au niveau communautaire, de la coordination des politiques de l'emploi (la Stratégie européenne pour l'emploi [SEE], méthode dite « ouverte » de coordination, en matière d'emploi, qui donne lieu à la présentation de plans nationaux d'action pour l'emploi [PNAE] et de recommandations pour les divers États membres), sont intéressantes à observer.

L'analyse précise des documents trahit incontestablement une influence de l'*anglais international* et, par son intermédiaire, des *catégories des politiques sociales* anglo-saxonnes dans les politiques françaises. Mais il ne s'ensuit pas pour autant une influence sur la substance même des politiques menées.

La plus significative des influences – au demeurant multiples, entre la Commission et la France, entre États membres, etc. – tient en deux points.

La vision française des politiques de l'emploi et du marché du travail a depuis longtemps évolué et elle n'a pas attendu la Stratégie européenne pour l'emploi pour se transformer. Elle s'est désormais ancrée sur une certaine orthodoxie, tout en maintenant des dispositifs originaux (réduction du temps de travail, emplois jeunes et non marchands en général). Ceci s'est fait avant la SEE. Mais la SEE offre l'avantage de renforcer et de mieux diffuser une *espèce de code de lecture économique neutre* des politiques ; neutre du point de vue politique, neutre du point de vue des modèles nationaux de politiques, qui circulent entre États membres et entre acteurs d'un même pays.

Ce code est important car il est utilisé pour communiquer et négocier dans une arène dont l'importance va sans cesse croissant, l'*arène bruxelloise*. C'est dans cette arène politique que les acteurs français discutent avec

ceux des autres pays, mais aussi entre eux. Si bien que l'arène bruxelloise permet de déplacer des enjeux, d'obtenir des décisions différentes de celles qui auraient eu lieu dans le strict cadre français. Le « passage par Bruxelles » et la traduction des débats et oppositions dans le langage neutre sont devenus un trait structurel du milieu décisionnaire des politiques de l'emploi (il reste à savoir comment cette situation se « diffuse » ou non dans d'autres cercles). Sous ce double aspect (référentiel commun, arène bruxelloise) la SEE renforce les processus précédemment engagés en France.

Enfin, l'une des influences majeures de la SEE est d'avoir modifié assez considérablement le système des acteurs classiques des politiques de l'emploi en y introduisant sérieusement les partenaires sociaux et le service des droits des femmes et de l'égalité.

*Rapport pour la Direction de l'animation de la recherche, des études  
et des statistiques (Dares) et la Délégation à l'emploi du ministère du  
Travail et de l'Emploi*

## Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Chapitre 1 : Méthodes et limites</b> .....	<b>9</b>
1. Conditions de réalisation .....	9
2. Entretiens de hauts responsables directement impliqués.....	9
3. Guide d'entretien.....	10
4. Typologie des acteurs.....	10
5. Présentation des résultats du chapitre 3 .....	10
<b>Chapitre 2 : Analyse générale : conception, élaboration et contenu des plans français</b> .....	<b>11</b>
1. L'élaboration de la Stratégie, vue sous l'angle français.....	11
1.1. Les acteurs concernés.....	14
1.2. L'interministérialité .....	14
1.3. Calendrier schématique.....	14
2. La stabilité des intitulés des piliers et l'évolution des lignes directrices au niveau communautaire .....	15
2.1. Le titre des piliers.....	15
2.2. Évolution des lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi .....	15
3. L'évolution du contenu français des plans au sein des lignes directrices .....	22
3.1. Structure des plans nationaux d'action pour l'emploi.....	22
3.2. Évolution des lignes directrices .....	24
3.3. Évolution du contenu des politiques et programmes dans les lignes directrices.....	24
4. Les recommandations pour la France et les réponses apportées par le gouvernement français .....	29
4.1. Les recommandations pour 2000 .....	30
4.2. Les recommandations pour 2001 .....	33
4.3. Les propositions de recommandations pour 2002.....	35
4.4. Analyse transversale .....	36
5. Une première analyse formelle à la lumière de trois de nos hypothèses initiales .....	37
5.1. Logique « objectifs/résultats » et place du raisonnement évaluatif.....	37
5.2. Évolution du lexique et des catégories.....	42
6. Évolutions principales de la stratégie française : considérations intermédiaires à partir de l'analyse interne .....	46
<b>Chapitre 3 : L'évolution des représentations des acteurs de la Stratégie européenne pour l'emploi en France</b> .....	<b>47</b>
1. Le point de vue rétrospectif des acteurs sur les origines de la Stratégie européenne pour l'emploi .....	47

1.1. L'âge 1 de la Stratégie européenne pour l'emploi : au début était Essen .....	47
1.2. Le contexte européen en 1997/98 .....	48
1.3. L'influence de l'OCDE : un point controversé .....	48
1.4. Le volontarisme français sur l'emploi.....	49
1.5. Une incertitude au niveau de la mémoire communautaire : la paternité de l'objectif des 7 %.....	50
<b>2. Des lieux où s'exercent les influences .....</b>	<b>50</b>
2.1. Le Comité de politique économique .....	51
2.2. Le Comité de l'emploi .....	52
2.3. Les interactions de la France avec la Commission .....	54
2.4. Les rapports avec la Commission du point de vue des acteurs interrogés .....	55
2.5. Des coalitions stables entre les États membres ? .....	57
<b>3. Les influences réciproques : comment les acteurs se les représentent-ils ? .....</b>	<b>60</b>
3.1. Influences de la Stratégie européenne pour l'emploi sur les politiques françaises .....	60
3.2. Thèmes d'influence française au niveau communautaire .....	65
3.3. « L'incitation à la coordination des politiques trouve parfois ses limites » .....	65
<b>4. Une analyse en termes de « référentiels » .....</b>	<b>67</b>
4.1. Écarter deux hypothèses courantes .....	67
4.2. La matrice cognitive, l'abandon du keynésianisme et le rôle de l'OCDE .....	69
4.3. Le changement interne du référentiel des politiques de l'emploi en France.....	71
4.4. Un cadre cognitif en constante évolution.....	72
4.5. Un discours économique à vocation de code doublement « neutre ».....	73
4.6. La Stratégie européenne pour l'emploi renforce le référentiel et ajoute aux arènes où elle se construit collectivement .....	75
4.7. La contamination langagière et son importance.....	77
<b>5. Systèmes d'acteurs, <i>management</i> des politiques de l'emploi.....</b>	<b>78</b>
5.1. L'élargissement du système d'acteurs qui définit le cadre des politiques de l'emploi .....	78
5.2. L'installation de l'arène « bruxelloise » dans le jeu des acteurs et « l'effet de levier ».....	79
5.3. Les transformations du cadre de gestion .....	82
<b>Synthèse .....</b>	<b>85</b>
<b>bibliographie .....</b>	<b>87</b>
<b>Annexe 1 : Hypothèses initiales .....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 2 : Méthodes .....</b>	<b>93</b>

# INTRODUCTION

---

Le présent rapport est rédigé à la suite d'une convention passée entre le Centre d'études de l'emploi (CEE) et le ministère du Travail dans le cadre du thème 10 de l'annexe 2 au guide du proposant, établi par les services de la Commission européenne (« Exposé des problèmes pour les projets d'évaluation nationaux de politiques ») pour l'exercice d'évaluation de la Stratégie européenne pour l'emploi ([SEE], stratégie coordonnée pour l'emploi). Il concerne la France uniquement.

La Commission envisage, dans ce cahier des charges, les effets des politiques communautaires dans un seul sens : celui de la Commission vers le national. Elle veut connaître les « modifications les plus notables en matière d'élaboration des politiques de l'emploi », dues à la SEE, notamment dans quatre domaines (liens avec les autres politiques ; usage des partenariats – dont celui concernant l'égalité hommes-femmes ; utilisation d'objectifs et d'indicateurs ; effets de l'intensification des échanges). La Commission veut aussi savoir si les quatre piliers ont été mis en œuvre de façon équilibrée. Enfin, elle pose trois questions évaluatives :

- (i) l'évaluation des partenariats et de leur impact sur l'emploi ;
- (ii) l'évaluation de progrès dans l'intégration de la dimension « emploi » dans d'autres politiques ;
- (iii) l'évaluation de l'aspect considéré en France comme le plus efficace dans la nouvelle approche.

L'objet du présent rapport est plus restreint, conformément à l'appel à propositions auquel nous avons répondu et qui attendait des *éléments d'éclairage complémentaires quant aux représentations des acteurs*. Ces éléments feront partie d'un ensemble plus vaste de réponses aux questions du thème 10. L'appel de propositions demandait que l'approche de ces représentations soit organisée à partir d'une grille d'analyse des plans nationaux d'action pour l'emploi depuis 1998 (quatre plans de 1998 à 2001). D'où la démarche suivie : nous avons tout d'abord conduit une analyse des plans, en référence à un nombre restreint de textes français (faute de temps), avant de procéder aux entretiens avec les personnes choisies en commun avec le ministère du Travail.

La structure de ce rapport porte la trace de cette démarche : le texte commence par un chapitre d'analyse précise des documents supports de la SEE (chapitre 2), précédé d'un court chapitre consacré aux limites du travail entrepris (chapitre 1). Nous procédons dans un second temps (chapitre 3) à l'analyse du matériau recueilli dans les entretiens, à la lumière des hypothèses que nous avons faites lors de la réponse à l'appel de propositions (cf. annexe 1). Cette structure est aussi le fait d'un travail qui, pour des raisons indépendantes de notre volonté, a dû s'accomplir dans des conditions d'urgence tout à fait inhabituelles.





# CHAPITRE I

## MÉTHODES ET LIMITES

---

### I. CONDITIONS DE RÉALISATION

Le travail présenté ici repose sur deux types de sources :

1) Une analyse documentaire des plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) et de quelques documents importants des politiques de l'emploi françaises (loi quinquennale, loi contre les exclusions, etc.). Si nous avons systématiquement analysé les PNAE et fait quelques comparaisons superficielles avec des plans étrangers que nous connaissions, le temps nous a manqué pour une véritable analyse systématique des textes.

2) La réalisation de dix-sept entretiens, dont deux téléphoniques. Les entretiens ont duré en général 1 heure et demie à 2 heures. Deux d'entre eux ont duré une heure. Ils ont été passés sur la base du guide d'entretien qui a été envoyé en amont à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)<sup>1</sup> (voir annexe 2). Il était prévu au départ d'interroger quinze personnes. Deux interlocuteurs n'ont pas pu nous recevoir (plusieurs déplacements de rendez-vous ; une non-réponse) dans le temps imparti. Les entretiens n'ont pas été enregistrés, par mesure de confidentialité, s'agissant d'un tout petit échantillon.

Le travail s'est fait dans l'urgence. Le comité de pilotage initial s'est tenu le 16 octobre – date à laquelle nous n'avions pas encore la certitude de la faisabilité. Le rapport a été rendu le 4 janvier 2002 à la Dares.

### 2. ENTRETIENS DE HAUTS RESPONSABLES DIRECTEMENT IMPLIQUÉS

Les personnes ont été choisies en commun avec la Dares et la DGEFP (voir liste anonyme en annexe 2), en fonction de leur implication dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), notamment de leur rôle particulier à ses débuts. Il fallait essayer d'avoir le maximum d'interviewés ayant connu l'avant et l'après de la SEE. En général, ces personnes étaient connues personnellement de l'un des intervieweurs (J.-C. Barbier), ce qui peut constituer : a) un biais d'interprétation ; b) une économie de temps, car on peut passer vite sur des aspects déjà connus ; c) les conditions d'une confiance réciproque.

Ces personnes sont, pour la plupart, des responsables élevés de la hiérarchie administrato-politique, sauf les représentants extérieurs à l'État. Le caractère politique des fonctions est clairement déterminant dans une minorité de cas. Dans la plupart des cas, les interlocuteurs adoptent une posture intermédiaire : vu leur niveau de responsabilité, ils sont clairement intégrés, pour la majorité, dans le processus politique lui-même, mais ils sont interrogés en tant que hauts responsables et ils jouent sur les deux tableaux.

Nous n'avons pas tenu compte de l'appartenance politique personnelle des personnes interrogées, sur la base de l'hypothèse qu'il fallait analyser des représentations ayant cours dans le cercle d'appartenance des personnes.

---

<sup>1</sup> Nous avons eu des remarques de la DGEFP, mais la Dares n'a pas eu le temps de nous en communiquer avant le démarrage des entretiens, qui s'est fait dans l'urgence.

### 3. GUIDE D'ENTRETIEN

L'entretien s'est fait de façon très libre autour des questions qui figuraient dans le guide (cf. annexe 2). La plupart des questions sur lesquelles les interviewés s'estimaient compétents ont été traitées. Nous avons toutefois préféré laisser parler les acteurs, quitte à abandonner, faute de temps, certains *items*. Les entretiens ont été adaptés en fonction de la situation connue *ex ante* des personnes rencontrées.

### 4. TYPOLOGIE DES ACTEURS

Les acteurs que nous avons interviewés peuvent être distingués selon deux axes : le premier oppose les acteurs proches des instances décisionnelles<sup>2</sup> à ceux qui le sont moins (critère de la proximité aux décisions) ; le second oppose les acteurs ayant une compétence « transversale » dans le cadre de la SEE à ceux qui ont une compétence « sectorielle » (critère de la nature de la compétence).

Ainsi, nous avons quatre groupes d'acteurs : 1/ ceux qui sont très proches de la décision (les acteurs très impliqués, l'« élite ») et qui ont une compétence transversale ; 2/ ceux qui sont très proches de la décision et qui ont une compétence sectorielle ; 3/ ceux qui ne sont pas très proches de la décision et qui ont une compétence transversale ; 4/ ceux qui ne sont pas proches des instances décisionnelles et qui ont une compétence sectorielle. Cette typologie permet de juger de qui peut nous apprendre quoi et qui est « compétent » pour nous apprendre quoi.

Le premier groupe correspond à neuf personnes. On pourrait d'ailleurs distinguer ces acteurs les uns des autres par l'ancienneté de leur « expérience européenne ». On aurait alors l'élite européenne de la première heure (six interlocuteurs) *versus* l'élite née avec la SEE (trois personnes). Au sein de ce groupe, les acteurs ont une vision transversale des choses. Ils nous apprennent beaucoup de choses. Sur les questions comportant une certaine dimension politique, ils sont expérimentés. Sur les questions « particulières », spécialisées, pour lesquelles nous avons rencontré des personnes qui y sont préposées, ils peuvent aussi avoir leur mot à dire. C'est « l'élite européenne de la première heure » qui nous apprendra des choses à propos de l'histoire de la SEE (ses déclencheurs), tandis que l'élite née avec elle aura plus compétence à nous parler des évolutions récentes.

Dans le second groupe, on trouve quatre personnes ; dans le troisième, deux et dans le dernier, deux. Dans le second groupe, les personnes sont très « pointues » sur l'évolution du domaine ou du thème sur lequel ils travaillent. Les acteurs du troisième groupe auront vocation à nous parler de la manière dont ils ont été progressivement impliqués dans le cadre de la SEE. Les acteurs du quatrième groupe sont faiblement impliqués ou indirectement<sup>3</sup>.

### 5. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU CHAPITRE 3

L'échantillon étant trop restreint, nous avons résolu de ne pas attribuer les citations. Ce point est délicat méthodologiquement, mais les citations sont strictement conformes à nos notes et utilisées avec modération. Il arrive que nous ayons atténué le caractère familier de certains propos, sans changer le contenu.

---

<sup>2</sup> Ceux qui siègent dans des instances comme le Comité de l'emploi ou le Comité de politique économique, la Représentation permanente, lesquels préparent les instances décisionnelles, en fait d'arbitrage (Conseils Emploi et Ecofin), par opposition aux instances purement consultatives.

<sup>3</sup> On note avec intérêt que les acteurs des deux derniers groupes ont tendance à être ceux qui ont le plus de réserves à émettre sur la SEE comme cadre procédural.

## CHAPITRE 2

# ANALYSE GÉNÉRALE : CONCEPTION, ÉLABORATION ET CONTENU DES PLANS FRANÇAIS

---

S'agissant d'une recherche centrée sur les représentations des acteurs, et conformément au projet initial, il est nécessaire et utile de passer par une phase d'analyse en quelque sorte « interne » de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), à partir de la description de ses procédures mais surtout des documents qui ont pu être analysés<sup>4</sup>. La forme des documents, leur contenu, leur lexique ainsi que leur structure, mais aussi l'argumentation (notamment en matière de recommandations et de réponse aux recommandations) sont des indices qui peuvent aider à comprendre les effets du processus d'influence réciproque que nous explorons, entre les politiques françaises, celles des autres États membres, et les institutions communautaires (ici, pour l'essentiel, la Commission et les instances du type du « Comité de l'emploi » créé par l'article 130 du traité de la Communauté).

Les analyses de ce chapitre ont servi à fonder la grille d'interrogation des acteurs dont les résultats sont présentés au chapitre 3 et il y a bien évidemment eu un aller-retour constant entre la première analyse interne et l'interrogation des personnes rencontrées. C'est pourquoi nous retraçons d'abord succinctement les étapes de travail qui ont jalonné la mise en œuvre du processus de la SEE depuis sa « relance » du sommet de Luxembourg<sup>5</sup>. Ensuite, nous retraçons l'évolution formelle des piliers et des lignes directrices au cours des quatre exercices (1998-2001). Ce qui permet alors de déboucher sur une analyse, principalement descriptive, des évolutions formelles majeures des plans, mais aussi du contenu des recommandations et des réponses qui y sont apportées.

L'objectif de ce chapitre est donc une première « mise à plat » de données à travailler à partir des entretiens dans le chapitre suivant.

### I. L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE, VUE SOUS L'ANGLE FRANÇAIS

Les plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) sont au cœur de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Chaque année, ils sont précédés de la négociation sur la conception des lignes directrices par les États membres et la Commission. Depuis 1999-2000, la Commission, après une procédure d'échanges avec les États membres, publie des recommandations qui seront finalement adoptées par le Conseil de l'Union européenne<sup>6</sup>.

Une fois les plans remis aux services de la Commission, celle-ci prend en charge la rédaction d'une proposition de *rapport conjoint sur l'emploi* qui devra - après une procédure complexe d'échanges et négociations entre Commission et États membres - être adoptée par le Conseil, et sur la base duquel les nouvelles *lignes directrices* et les nouvelles recommandations vont être adoptées. Depuis 2000/2001, les propositions de *rapport conjoint*, de *lignes directrices* et de recommandations sont regroupées dans un « paquet-emploi » publié en septembre. Le tableau ci-dessous (cf. pages suivantes) retrace les *principales étapes* de la SEE et la « routinisation » de ce processus de coordination.

---

<sup>4</sup> L'exercice en ce domaine, comme il est dit au chapitre 1, a été fort limité compte tenu du temps imparti.

<sup>5</sup> La notion de « stratégie pour l'emploi » lui est évidemment antérieure, puisqu'elle apparaît au moment du sommet d'Essen en 1994 (Barbier, 1998b ; Goetschy, 1999).

<sup>6</sup> Par mesure de simplification, nous écrirons désormais *Conseil* pour le Conseil de l'Union et *Conseil européen* pour le Conseil qui réunit périodiquement les chefs d'États et les membres des gouvernements.

## Principales étapes de la mise en œuvre de la SEE 1997-98

Étapes	Contenu	Acte juridique	Date	Réf. décision
Sommet de Luxembourg (Conseil européen)	Stratégie		20-21 novembre 1997	
Conseil	Lignes directrices (LD 1998)	Résolution	15 décembre 1997	
Premier PNAE 1998	Conception, élaboration, décision			
	Transmission à la Commission		15 avril 1998	
Conseil européen de Cardiff	Examen de la communication de la Commission « des LD à l'action » du 15 mai 1998	Conclusions	15-16 juin 1998	
Premier rapport conjoint sur l'emploi 1998	Rapport + rapport sur les taux d'emploi		octobre 1998	
	Propositions de lignes directrices 1999		14 octobre 1998	
Conseil	Approbation du rapport		1 décembre 1998	
Conseil européen de Vienne	Lignes directrices (LD 1999)	Conclusions	11 décembre 1998	

## 1999

Étapes	Contenu	Acte juridique	Date	Réf. décision
Conseil	Lignes directrices 1999	Résolution	22 février 1999	
PNAE 1999	Conception, fabrication, décision			
	Transmission à la Commission		2 juin 1999	
Conseil européen de Cologne	Pacte pour l'emploi Trois processus : Cologne, Cardiff, Luxembourg	Conclusions	3-4 juin 1999	
Deuxième rapport conjoint sur l'emploi 1999	Rapport (projet)		septembre 1999	
	Propositions de recommandations		8 septembre 1999	
	Propositions de lignes directrices 2000		8 septembre 1999	
Conseil	Approbation du rapport		décembre 1999	
Conseil européen d'Helsinki	Examen du rapport	Conclusions sur les lignes directrices 2000	10-11 décembre 1999	

## 2000

Étapes	Contenu	Acte juridique	Date	Réf. décision
Conseil	Premières recommandations sur la mise en œuvre	Recommandation	14 février 2000	2000/164/CE
Conseil	Lignes directrices 2000	Décision	13 mars 2000	2000/163/CE
Conseil européen de Lisbonne	Méthode ouverte, plans exclusion	Conclusions	23-24 mars 2000	
PNAE 2000	Conception, fabrication, décision		[NB : CDSEI 3 mars 2000]	
	Transmission		mai 2000	
Troisième rapport sur l'emploi 2000	Rapport (projet)		septembre 2000	
	Propositions de recommandations	Commission	6 septembre 2000	
	Propositions de lignes directrices		14 novembre 2000	
Conseil	Approbation du rapport		19 décembre 2000	
Conseil européen de Nice	Agenda social, modifications du traité (art. 137)	Traité de Nice, agenda, conclusions sur les lignes directrices 2001	7-9 décembre 2000	

## 2001-2002

Étapes	Contenu	Acte juridique	Date	réf. décision
Conseil	Deuxièmes recommandations	Recommandation	19 janvier 2001	2001/64/CE
Conseil	Lignes directrices 2001	Décision	19 janvier 2001	
Conseil européen de Stockholm	Deuxième sommet social	Conclusions sur les lignes directrices	23-24 mars 2001	
PNAE 2001	Conception, fabrication, décision		NB : CDSEI – groupes de travail, Conseil des ministres 26 avril 2001	
	Transmission		2 mai 2001	
Quatrième rapport sur l'emploi 2001	Rapport (projet)		12 septembre 2001	
	Propositions de recommandations		12 septembre 2001	511 final
	Propositions de lignes directrices		12 septembre 2001	512 final
Conseil	Approbation du rapport		En cours	
Conseil européen de Laeken	Qualité		décembre 2001	
Conseil	Quatrièmes recommandations mise en œuvre	Recommandation	2002	
Conseil	LD 2002	Décision	2002	

Globalement, il n'y a pas eu apparemment d'évolution majeure dans la méthode et la procédure d'élaboration des PNAE de 1998 à 2001, du côté français. Cependant, dans la réalité, le rôle et le poids des différents acteurs a connu de nombreuses modifications (des acteurs ont vu leur implication accrue dans le cadre de la SEE, comme c'est le cas des partenaires sociaux).

### 1.1. Les acteurs concernés

Les acteurs français concernés ne sont pas partis « de rien » en 1998. Malgré la nouveauté de l'exercice, un travail significatif avait déjà été réalisé en amont, précédant même le Conseil européen d'Amsterdam où le gouvernement français a fortement soutenu l'adjonction d'un titre « Emploi » dans le traité et le Conseil européen spécial de Luxembourg.

Les procédures et méthodes de la SEE n'étaient pas prévues d'avance<sup>7</sup>. Comme en d'autres domaines de la construction communautaire, il a fallu inventer des fonctionnements nouveaux, sur la base de la situation existante. Par la suite, l'exercice est devenu plus intégré. Certains de nos interviewés pensent qu'il fait l'objet d'une « maîtrise » et d'une « appropriation de façon plus complète ».

Les entretiens avec nos interviewés (cf. chapitre 3, section 1) laissent penser qu'au départ, lors du premier exercice, l'impulsion coordinatrice et politique fut la plus forte du côté du Premier ministre et du Secrétariat général du comité interministériel (SGCI) pour les questions de coopération économique européenne, et que ce n'est que dans une deuxième phase que le ministère du Travail a pris une place prépondérante dans le pilotage du processus du côté français. Les services rédacteurs et leurs contributions respectives ont changé au cours des cinq années : trois d'entre eux semblent avoir une place prépondérante aujourd'hui, le département « Synthèses » du ministère du Travail, la direction de la Prévision du ministère des Finances et la Dares du ministère du Travail. Nos investigations – trop superficielles – ne nous permettent pas de dessiner avec précision le système des acteurs (et encore moins en comparaison avec le temps où la SEE n'existait pas). En revanche, elles nous permettent de constater que certains acteurs, plutôt éloignés des politiques de l'emploi au sens traditionnel du terme, y ont pris désormais une part plus directe<sup>8</sup>. Les deux principaux sont d'une part, les partenaires sociaux, et de l'autre, le ministère de l'Éducation nationale : leurs représentants rencontrés vivent également cette implication comme plus forte.

### 1.2. L'interministérialité

La Stratégie européenne pour l'emploi est, surtout en ses débuts, le vecteur d'un travail interministériel très actif. Nous reviendrons sur ce point (cf. chapitre 3 – section 1). On peut penser que l'impulsion de cette interministérialité, son caractère plus ou moins intense, sont liés à l'importance politique attachée par le Premier ministre ou les ministres à la question de la SEE.

Le sentiment qui ressort de nos entretiens est le suivant :

- une interministérialité plus active dans les premières années (1997-99) ;
- une intégration plus « routinière » des procédures interministérielles par la suite.

### 1.3. Calendrier schématique

Chaque année, une première version du plan national d'action pour l'emploi (PNAE) est disponible en février, qui tient compte des interactions avec la Commission et le Comité de l'emploi concer-

<sup>7</sup> En témoigne, par exemple, la question des recommandations, prévue à l'article 128 : rien ne permettait, *a priori*, dans le traité, de savoir s'il y aurait des recommandations et la forme qu'elles prendraient. La publication des premières recommandations, par le Commissaire Flynn, montre d'ailleurs que tout n'était pas prévu ou maîtrisé d'avance.

<sup>8</sup> Inversement, la part des collectivités régionales est restée très absente.

nant notamment les projets de rapport conjoint sur l'emploi et de recommandations. Entre mi-février et avril, cette première version est affinée. La version finale est transmise en mai à la Commission. C'est, désormais, le département « Synthèses » qui « tient la plume » pour le PNAE, la direction de la Prévision étant plutôt dans une position de « lecteur » et la Dares dans une position de contributeur important pour les aspects statistiques, les indicateurs et les données évaluatives.

## 2. LA STABILITÉ DES INTITULÉS DES PILIERS ET L'ÉVOLUTION DES LIGNES DIRECTRICES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

### 2.1. Le titre des piliers

Depuis le sommet de Luxembourg où ils ont été définis, les quatre piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi ont *grosso modo* conservé leurs titres initiaux. Quelques modifications sont tout de même à noter, reflétant apparemment la volonté de la Commission et des États membres de faire preuve, au fil des ans, de plus de précision ou de s'adapter aux exigences du moment, tout en respectant une structure la plus stable possible (et en utilisant d'autres moyens que la rédaction des piliers pour faire changer les accents sur tel ou tel aspect de la coordination des politiques<sup>9</sup>).

2001 est toutefois une date importante si on observe l'ampleur des modifications apportées comparativement aux autres années. Le titre du premier pilier n'a pas changé d'un iota de 1997 à 2001. Par contre, ceux des piliers 2 et 3 ont été quelque peu modifiés en 2001. Quant au dernier pilier, il n'a pas pour l'instant trouvé de titre stable.

	1997/1998	1999	2000	2001
<b>Pilier n° 1</b>	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle
<b>Pilier n° 2</b>	Développer l'esprit d'entreprise	Développer l'esprit d'entreprise	Développer l'esprit d'entreprise	Développer l'esprit d'entreprise <b>et la création d'emplois</b>
<b>Pilier n° 3</b>	Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs	Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs	Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs	Encourager l' <b>adaptabilité</b> des entreprises et de leurs <b>salariés</b>
<b>Pilier n° 4</b>	Renforcer les politiques d'égalité des chances	Renforcer les politiques d'égalité des chances <b>pour les femmes et les hommes</b>	Renforcer les politiques d'égalité des chances pour les femmes et les hommes	Renforcer les politiques d'égalité des chances <b>entre</b> les femmes et les hommes

### 2.2. Évolution des lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi

De toutes les versions des lignes directrices (LD), c'est peut-être celle de 2001 qui a le plus « innové » dans le contenu. Si les lignes directrices de 1999 ont insisté sur les objectifs quantifiés et les indicateurs, notamment les « statistiques sexuées », celles de 2001 ont marqué une nouvelle

<sup>9</sup> C'est le cas par exemple de l'introduction, à partir des lignes directrices de 2001, d'un nombre croissant de dimensions transversales dans le préambule des lignes (cinq en 2001, puis six en 2002, dans la déclaration politique adoptée au sommet de Laeken en décembre 2001, où le thème de la qualité est introduit comme priorité transversale, et dans l'objectif de renforcement des indicateurs).

formulation avec l'introduction de cinq nouveaux objectifs horizontaux (plein emploi ; formation tout au long de la vie ; mise en place d'un partenariat global avec les partenaires sociaux ; définition des priorités de manière équilibrée au sein des lignes directrices et des objectifs horizontaux ; intensification de la définition d'indicateurs). Ainsi, est-ce en 2001 que l'on trouve les changements les plus notables quant à l'évolution du contenu des lignes directrices, mouvement qui se poursuit pour les lignes de 2002, avec la déclaration d'accord politique de Laeken (n° 1412/01 du 6 décembre).

Ce changement aboutit le plus souvent à une réorganisation formelle, plutôt qu'à l'introduction de nouveaux thèmes, qui, pour la plupart, étaient déjà présents en 1998. Certes, d'année en année, ceux-ci sont différemment pondérés, différemment formulés et parfois même différemment placés au sein des piliers.

Le nombre de lignes directrices est passé de dix-neuf en 1998 à dix-huit en 2001, alors qu'entre temps il avait augmenté jusqu'à vingt-deux en 1999 et vingt et un en 2000. Les lignes directrices de 2001 ont réuni plusieurs thèmes assez connexes jusque-là séparés, ce qui a permis de faire l'économie de certaines lignes directrices. La réduction ne signifie donc nullement une réduction de la variété des objectifs de la SEE, qui, au contraire, aurait plutôt tendance à s'accroître dans le détail et à se complexifier avec le jeu « matriciel » des objectifs « horizontaux » et de ceux des lignes.

Le premier pilier a toujours été relativement « sur-pondéré » dans les lignes directrices de 1999 et dans celles de 2000. Neuf lignes directrices lui étaient affectées pendant ces deux années contre sept pour les années 1998 et 2001, alors que la pondération en lignes directrices des autres piliers n'avait pas beaucoup changé (sept en 2002, à Laeken). Le second pilier a compté cinq lignes directrices toutes ces années, sauf en 1999 où leur nombre était de six (six en 2002, à Laeken). Le troisième pilier a fait l'objet à chaque fois de trois lignes directrices (trois en 2002, à Laeken). Le quatrième a compté quatre lignes directrices jusqu'en 2000 contre trois en 2001 (trois en 2002, à Laeken).

L'évolution de la répartition des lignes directrices au sein des quatre piliers permet ainsi de voir que les modifications notables dans la pondération des piliers ont surtout concerné le premier pilier, qui a concentré à chaque fois plus du tiers des lignes directrices.

Le tableau ci-après (cf. pages suivantes) présente l'évolution du contenu des lignes directrices (LD). On constate d'abord qu'il y a eu en 2001 un nouvel agencement des thèmes de la SEE. Par exemple, le thème de la lutte contre le chômage de longue durée et de sa prévention ne fait plus l'objet que d'une seule ligne directrice ; le thème de l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale vient englober celui de la « réintégration dans la vie active » alors qu'ils étaient jusque-là séparés. On constate ensuite l'apparition d'une nouvelle ligne directrice plus conjoncturelle - la ligne directrice 6 qui concerne la lutte contre les difficultés de recrutement (les « goulets d'étranglement », dans la déclaration de Laeken) - et de nouveaux thèmes (l'illettrisme ; la surveillance de l'application sur le lieu du travail de la législation existante en matière de santé et sécurité du travail). On remarque, enfin, la suppression d'anciennes lignes directrices : le thème de la réduction de la TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre (LD 12 en 1998) disparaît en 1999, tout comme celui à propos des « accords des partenaires sociaux portant sur la capacité d'insertion professionnelle »<sup>10</sup> (LD 4 en 1998).

---

<sup>10</sup> Ce qui est cohérent avec le nouvel objectif « horizontal » sur le partenariat global avec les partenaires sociaux.



Tableau synoptique de l'évolution des lignes directrices communautaires

LD 1998	LD 1999	LD 2000	LD 2001	Intitulé des thèmes des LD en 2001
Offrir un nouveau départ aux jeunes (LD 1)	Idem (LD 1)	Idem (LD 1)	Offrir un nouveau départ aux jeunes	<b>S'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée</b>
Offrir un nouveau départ aux adultes (LD 2)	Idem (LD 2)	Idem (LD 2)	Offrir un nouveau départ aux adultes (LD 1)	<b>Approche plus favorable à l'emploi : prestations, impôts et systèmes de formation</b>
Augmenter le nombre de personnes bénéficiant de mesures d'activation (formation ou autre « mesure analogue ») (LD 3)	Idem (LD 3)	Idem (LD 3)	Rendre les systèmes d'imposition et d'allocation plus incitatifs pour les chômeurs/inactifs et pour les employeurs	
	Rendre les systèmes d'indemnisation et d'imposition plus incitatifs pour les chômeurs/inactifs et pour les employés Prolonger la vie active des travailleurs âgés (LD 4)	Idem (LD 4)	Augmenter le nombre de personnes bénéficiant de mesures d'activation (formation ou autre « mesure analogue ») (LD 2) Adopter des mesures pour maintenir la capacité et les qualifications des travailleurs âgés Réviser les systèmes d'imposition et d'allocation pour inciter à un « vieillissement actif » (LD 3)	<b>Mise au point d'une politique visant à prolonger la vie active</b>
Accords partenaires sociaux portant sur la capacité d'insertion professionnelle (LD 4)	Idem (LD 5)	Idem (LD 5) <b>(Fin)</b>		
Partenaires sociaux et États : développer la formation tout au long de la vie (LD 5)	Idem avec accent mis en particulier sur la facilité d'accès des travailleurs plus âgés (LD 6)	Idem (LD 6)	Voir LD 15 et LD 3	

<p>Améliorer la qualité du système scolaire</p> <p>Réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire (LD 6)</p>	Idem (LD 7)	Idem (LD 7)	<p>Doter les jeunes des compétences utiles.</p> <p>Faire baisser l'illettrisme et réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire</p> <p>Augmenter la proportion d'adultes participant à l'éducation et à la formation à un moment quelconque donné (LD 4)</p>	<p><b>Développer les compétences pour le nouveau marché du travail dans le cadre de la formation tout au long de la vie</b></p>
<p>Doter les jeunes d'une plus grande capacité d'adaptation (LD 7)</p>	Idem (LD 8)	<p>Idem avec, en outre, élaboration de formations permettant aux élèves et aux enseignants d'acquérir des compétences informatiques (LD 8)</p>	<p>Etats membres :</p> <p>Développer la formation aux technologies de l'information et de la communication pour l'ensemble des citoyens (LD 5)</p> <p>Développer les capacités de placement des services de l'emploi</p> <p>Élaborer des politiques visant à éviter des pénuries de qualifications</p> <p>Promouvoir la mobilité professionnelle et géographique</p> <p>Amélioration des bases de données relatives aux possibilités d'emploi et de formation (LD 6)</p>	<p><b>Politiques actives destinées à développer le placement et à prévenir et supprimer les nouveaux goulets d'étranglement</b></p>

	Mesures contre la discrimination envers les handicapés, les minorités ethniques et personnes susceptibles d'être favorisées (LD 9)	Idem (LD 9)	Idem (LD 7)	<b>Lutter contre la discrimination et promouvoir l'intégration sociale par l'accès à l'emploi</b>
Réduction des frais généraux et charges administratives (LD 8)	Idem (LD 10)	Idem (LD 10)	Idem (LD 8)	<b>Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises</b>
Encourager le développement de l'activité indépendante (LD 9)	Idem (LD 11)	Idem (LD 11)	Idem avec, en outre, lutte contre le travail non déclaré (LD 9)	
Exploiter les opportunités nouvelles de création d'emploi (LD 10)	Idem avec accent sur le rôle particulier des autorités locales et des partenaires sociaux (LD 12)	Idem avec accent sur le rôle particulier des autorités locales, des partenaires sociaux et du rôle des services publics de l'emploi (LD 12)	Idem (LD 11)	<b>Action locale et régionale pour l'emploi</b>
	Exploiter le potentiel d'emploi de la société de l'information et du secteur de l'environnement (LD 13)	Idem (LD 13)	Idem (LD 10)	<b>Nouvelles possibilités d'emploi dans la sociétés fondées sur la connaissance, et dans les services</b>
Réduction de la charge fiscale totale dont charge fiscale sur le travail	Idem (LD 14)	Idem (LD 14)	Réduction de la charge fiscale totale dont charge fiscale sur le travail	
En outre, examen d'opportunité pour l'introduction de la taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale (LD 11)			Mettre en place des mesures d'incitation et supprimer les obstacles à l'investissement dans les ressources humaines  Utiliser de nouvelles sources de recettes fiscales (taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes...) (LD 12)	<b>Réformes fiscales en faveur de l'emploi et de la formation</b>
Réduction de la TVA sur certains services (LD 12)	Idem (LD 15) <b>(Fin)</b>			

Partenaires sociaux : négociations sur la modernisation du travail (LD 13)	Idem (LD 16)	Idem (LD 15)	Partenaires sociaux : Négociations sur la modernisation du travail Rapport annuel sur la modernisation du travail (LD 13)	<b>Modernisation de l'organisation du travail</b>
Etats membres : introduction de contrats plus adaptables (LD 14)	Idem (LD 17)	Idem (LD 16)	Revoir le cadre réglementaire afin de réduire les obstacles à l'emploi, de faciliter l'introduction d'une organisation du travail modernisée et d'accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie. Introduction de contrats plus souples Veiller à une meilleure application sur le lieu de travail de la législation existante en matière de santé et de sécurité (LD 14)	
Etats membres : obstacles fiscaux à l'investissement dans les ressources humaines (LD 15)	Idem (LD 18)	Idem (LD 17)	Voir LD 12	

				Partenaires sociaux : Accords sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (LD 15)	<b>Soutenir la capacité d'adaptation dans les entreprises dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie</b>
	Intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des quatre piliers (LD 19)	Idem (LD 18)	Idem (LD 16)	Idem (LD 16)	<b>Approche visant à l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes</b>
Discrimination hommes/femmes (LD 16)	Idem (LD 20)	Idem (LD 19)	Idem (LD 17)	Idem (LD 17)	<b>S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</b>
Augmenter les niveaux d'accès aux services de garde et de soin (LD 17)	Élaborer, appliquer, encourager des politiques favorables à la famille (LD 21)	Idem (LD 20)	Elaborer, appliquer, encourager des politiques favorables à la famille  Fixer un objectif national afin d'accroître l'offre de service d'accueil pour les enfants et autres personnes à charge  Réintégration dans la vie active (LD 18)		<b>Articuler vie professionnelle et vie familiale</b>
Réintégration dans la vie active (LD 18)	Idem (LD 22)	Idem (LD 21)	Voir ci-dessus		
Intégration des handicapés (LD 19)	Voir LD 9	Voir LD 9	Voir LD 7		

Outre la ligne directrice n° 6 déjà évoquée, l'évolution du contenu du premier pilier est caractérisée principalement par l'apparition en 1999 d'une ligne directrice (n° 9) sur la lutte contre la discrimination envers « les handicapés », « les minorités ethniques » et « les personnes susceptibles d'être défavorisées ». On assiste là au regroupement, sous une même rubrique, de « publics » (pouvant être considérés comme potentiellement exclus du marché du travail, y compris pour des raisons de discrimination effective) jusque-là implicitement ou explicitement répartis entre plusieurs lignes directrices, ce qui n'est pas sans poser de problèmes de cohérence dans le cas français (voir ci-après).

L'évolution du contenu du second pilier est marquée principalement par l'apparition en 1999 d'une nouvelle ligne directrice (n° 13) portant sur l'exploitation du « potentiel de la société de l'information et du secteur de l'environnement » ; la suppression de la ligne directrice sur la TVA susmentionnée ; et l'insertion, en 2001, du thème de l'investissement dans les ressources humaines, lequel relevait jusque-là du troisième pilier.

Outre ce dernier aspect, deux changements significatifs ont marqué l'évolution du contenu du troisième pilier. Ils concernent les partenaires sociaux et datent tous les deux de 2001 : il s'agit des lignes directrices 13 et 15. La première prévoit que les partenaires sociaux devront fournir un « rapport annuel sur la modernisation de l'organisation du travail ». La seconde, qui n'est pas sans rappeler l'ancienne ligne directrice n° 6 de 2000, s'en distingue par sa référence exclusive aux partenaires sociaux qui sont appelés à conclure des accords sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Ce dernier thème est ainsi passé en 2001 du premier au troisième pilier.

Le quatrième pilier a vu son contenu évoluer par le transfert en 1999 de la dernière ligne directrice de 1998 (LD n° 19) - qui concerne l'intégration des handicapés sur le marché du travail - vers le premier pilier, dans la ligne directrice portant sur la lutte contre les discriminations et par l'apparition, depuis 1999, d'une ligne directrice sur l'intégration de l'égalité des chances dans la mise en œuvre des quatre piliers.

### **3. L'ÉVOLUTION DU CONTENU FRANÇAIS DES PLANS AU SEIN DES LIGNES DIRECTRICES**

#### **3.1. Structure des plans nationaux d'action pour l'emploi**

La structure des plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) en France a beaucoup varié de 1998 à 2001 (cf. page suivante). Cela est dû notamment au fait que celle-ci fait désormais l'objet de discussions visant à l'uniformiser, particulièrement au sein du Comité de l'emploi. Les priorités des États membres n'étant pas les mêmes, le choix de la structure des PNAE semble constituer une question importante, pour laquelle les oppositions entre États membres sont parfois vives. La discussion sur la structure commune, procédurale, traduit aussi, mais semble-t-il indirectement, des oppositions et des compromis sur les priorités (ce qui demanderait à être étudié plus systématiquement). Chaque État utilise, à sa façon, des procédés divers pour s'y conformer<sup>11</sup>. Ainsi, pour être décidée au niveau communautaire, la structure des PNAE peut être substantiellement modifiée au niveau national.

---

<sup>11</sup> Ainsi, dans le plan français de 2001, il a été fait recours à l'adjonction de nombreuses annexes, de fiches et d'encadrés.

## Analyse de la structure des quatre plans nationaux d'action français

Dimensions	1998	1999	2000	2001
Nombre approximatif de pages	53	105	67	100
Plan de base : synthèse	Non (cadre macro+situation marché du travail) « 3 objectifs <sup>12</sup> »	Non (cadre macro+situation marché du travail) « 3 objectifs »	Non (cadre macro=situation marché du travail) « 3 objectifs »	Oui + (cadre macro+situation marché du travail) « 3 objectifs »
Plan de base : synthèse piliers	9 pages de synthèse	10 pages de synthèse	12 pages de synthèse	6 pages plus thématiques
Fiches Lignes directrices	34 pages LD par LD	52 pages LD par LD	12 pages de bilan 23 pages de mesures nouvelles	32 pages LD par LD
Traitement des recommandations	Sans objet	Sans objet L'égalité des chances est mentionnée en introduction (critique de la Commission) et p. 21 (plan d'action)	Recommandations traitées à part dans « nouvelles initiatives » (point 1)	Traitement intégré des recommandations au long du texte
Partenaires sociaux	Non (1§ en intro)	Contribution annoncée (p. 14)	2 pages Évaluation de la contribution Annonce du développement Autocritique historique	Intégré dans le texte (encadrés) + synthèse (2 pages + fiches complémentaires) (mention)
Bonnes pratiques	Sans objet	Dispositifs « phares » Réduction TT NSEJ	Nouvelles techno et éducation (cf. Lisbonne) Nouveau départ ; Trace	(accroissement du nombre) TVA ; Validation ; SPE ; Handicapés
Fiches complémentaires ou transversales	non	Création emploi société info Secteur culturel Travail non déclaré Environnement et emploi durable <i>mainstreaming</i>	non	12 fiches (accroissement du nombre) Nouveau départ ; Moderniser ANPE ; Travailleurs vieillissants ; Cumul retraite ; Mesures fiscales ; Éducation tout au long de la vie ; Insertion ; Simplification administrative ; NSEJ ; Allègement de charges ; Emploi précaire ; Concertation partenaires sociaux
Indicateurs	Liste d'indicateurs possibles	Liste d'indicateurs avec leur date de disponibilité	Indicateurs avec résultats sur les LD 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21	Indicateurs avec résultats sur les LD 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18 Indicateurs de nature enrichie
Références faites à l'évaluation			Allègement de charges ; RTT	Allègement de charges ; RTT

<sup>12</sup> Les trois objectifs constants depuis le début sont : la croissance ; une croissance plus riche en emplois ; une croissance profitant à tous.

*Formellement*, la comparaison entre les différentes structures et contenus des plans permet de constater une maîtrise croissante de l'exercice par le gouvernement français. Il ne fait guère de doute que sa capacité à présenter de façon cohérente sa stratégie s'est accrue, ainsi que la rationalité générale de l'argumentation et l'intégration dans une même présentation de politiques et de programmes venant de départements ministériels divers et qui, même en France, sont rarement présentés de façon aussi intégrée.

Le premier plan a consisté, pour l'essentiel, en la présentation, dans le cadre des LD, des dispositifs existants ; ils ont été systématiquement accompagnés de quantification, tant en matière de bénéficiaires que de fonds potentiellement alloués, y compris sur une période dépassant assez souvent l'année 1998. Le premier plan était donc très « dépendant » de la déclinaison des dispositifs.

Au fur et à mesure du temps – avec notamment la nécessité de répondre aux recommandations, laquelle est structurante – le plan s'abstrait de la présence dans les LD des dispositifs, et le suivi quantitatif ou le chiffrage des engagements financiers se fait plus discret. Il en résulte, dans une optique évaluative, deux points qui rentrent en tension : d'un côté, une moindre lisibilité des engagements précis, dans le corps du plan (alors que, dans le même temps, les indicateurs de son annexe sont désormais systématiquement renseignés, mais pas toujours reliés<sup>13</sup>) ; de l'autre, une meilleure présentation, plus cohérente et mieux équilibrée de l'action d'ensemble. Le traitement des recommandations, différent les deux années (2000 et 2001), ne facilite pas l'appréciation de l'évolution.

### **3.2. Évolution des lignes directrices**

Le tableau ci-après (cf. pages suivantes) montre l'évolution des formulations déclinées dans le contexte français et *certaines* des dispositifs plus précis (à titre illustratif) qui sont rangés sous les lignes directrices.

### **3.3. Évolution du contenu des politiques et programmes dans les lignes directrices**

Il faut distinguer deux sortes de lignes directrices dans l'analyse de l'évolution des réponses que la France a apportées : celles où les programmes « phares » ont été rangés et les autres.

#### **3.3.1. Les programmes « phares »**

En effet, les premières sont celles dont le contenu a été stable de 1998 à 2001. La réduction du temps de travail, les « emplois-jeunes », le « nouveau départ » et les « nouvelles chances » ont chacun été affectés à une ligne directrice particulière même s'il arrive qu'ils soient mentionnés dans d'autres.

Depuis le premier PNAE, la France a constamment inscrit le dispositif de réduction de temps du travail dans la ligne directrice portant sur la modernisation de l'organisation du travail, laquelle s'intègre dans le troisième pilier (adaptabilité). Classement stable également pour le « nouveau départ » et les « nouvelles chances » qui relèvent tous les deux du premier pilier (améliorer la capacité d'insertion professionnelle), respectivement des lignes directrices sur la prévention du chômage de longue durée et sur la réduction du nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire (sauf 2001, pour ce dernier). Le programme « nouveaux services-emplois jeunes » (NS-EJ) a été rangé dans le second pilier (esprit d'entreprise) et dans la ligne directrice concernant la promotion de l'émergence de nouvelles activités dans le secteur des services.

---

<sup>13</sup> L'endroit, où les décalages de raisonnement apparaissent les plus grands entre le corps de texte du plan et l'annexe des indicateurs, est certainement la politique concernant le « vieillissement actif » où l'on rencontre de nombreux désajustements, notamment dans les commentaires d'indicateurs par tranches d'âge.



Tableau synoptique du contenu des lignes directrices dans les plans français (1998-2001)

1998	1999	2000	2001
LD 1 : Offrir un nouveau départ aux jeunes (NS-NE) LD 2 : Offrir un nouveau départ aux chômeurs adultes	LD 1 et 2 : Offrir un nouveau départ aux jeunes et aux chômeurs adultes	LD 1 et LD 2 : Offrir un nouveau départ aux jeunes et aux chômeurs adultes (Service personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi, SPNDE)	LD 1 : Prévenir le chômage de longue durée (jeunes et adultes) et moderniser les services de l'emploi  SPNDE
LD 3 : Augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle (formation, intéressement des minima sociaux)	LD 3 : Augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle	LD 3 : Améliorer la formation des demandeurs d'emploi	LD 2 : Activation des mesures pour l'emploi avec mise en évidence de leur efficacité et avantages fiscaux (Minima sociaux, prime pour l'emploi, formation...)
	LD 4 : Faciliter la reprise d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux et favoriser un vieillissement actif (minima, ARPE)	LD 4 : Encourager le retour vers l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux	LD 3 : Maintenir dans l'emploi les travailleurs expérimentés
LD 4 : Inviter les partenaires sociaux à conclure des accords afin de développer la formation	LD 5 : Inviter les partenaires sociaux à conclure des accords afin de développer la formation		
LD 5 : Développer les possibilités de formation tout au long de la vie	LD 6 : Développer les possibilités de formation tout au long de la vie	LD 4, LD 5 et LD 6 : Développer les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie	LD 4 et 5 : Développer la qualification, l'éducation et la formation tout au long de la vie (validation acquis, illettrisme, nouvelles chances, NTIC)
LD 6 : Réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire	LD 7 : Réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire	LD 7 : Réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système éducatif (Nouvelles chances )	
LD 7 : Faciliter le passage de l'école au travail	LD 8 : Améliorer la capacité d'adaptation aux mutations technologiques	LD 8 : Améliorer la capacité d'adaptation aux mutations technologiques et moderniser les systèmes de formation en alternance	

				LD 6 : Lutter contre les difficultés de recrutement
	LD 9 : Lutte contre la discrimination envers les handicapés et les discriminations raciales	LD 9 : Promouvoir un marché du travail ouvert à tous	LD 9 : Lutter contre les discriminations et promouvoir l'intégration par l'emploi (discrimination, insertion, handicap)	
LD 8 : Réduction des formalités et des charges administratives	LD 10 : Réduction des formalités et des charges administratives	LD 10 : Réduire les formalités et les charges administratives	LD 8 et 9 : Cadre de l'entreprise, y compris le travail non déclaré (formalités administratives ; Eden, travail illégal)	
LD 9 : Encourager le développement de l'activité économique	LD 11 : Encourager le développement de l'activité économique	LD 11 : Encourager le développement de l'activité économique		
LD 10 : Favoriser l'émergence de nouvelles activités (NS-NE)	LD 12 : Favoriser l'émergence de nouvelles activités (NS-EI)	LD 12 : Favoriser l'émergence de nouvelles activités (NS-EI, EDEN, difficultés de recrutement)	LD 10 : Le secteur des services (NS-EI) LD 11 : Agir au plus près du terrain	Améliorer la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi au niveau territorial Stratégies locales : soutien aux démarches ascendantes Exploiter le potentiel de l'économie sociale et solidaire
	LD 13 : Exploiter les nouvelles possibilités de créer des emplois	LD 13 : Exploiter les nouvelles possibilités de créer des emplois		
LD 11 : Réduire la charge fiscale totale sur le travail	LD 14 : Réduire la charge fiscale totale sur le travail	LD 14 : Rendre le système fiscal et social plus favorable à l'emploi	LD 12 : Rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi et à la formation	
LD 12 : Examiner l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre	LD 15 : Expérimenter un taux de TVA sur des services à forte intensité de main-d'œuvre			
LD 13 : Encourager la réduction du temps de travail et la modernisation des entreprises (RTT)	LD 16 : Encourager la réduction négociée du temps de travail et la modernisation des entreprises (RTT)	LD 15 : Encourager la réduction du temps de travail et la modernisation des entreprises (RTT)	LD 13 et 14 : Moderniser l'organisation du travail (RTT)	
			LD 15 : Conclure des accords sur l'éducation et la formation tout au long de la vie afin de développer les qualifications et les capacités d'adaptation	
LD 14 : Adapter, dans la sécurité, les contrats aux diverses formes de travail	LD 17 : Adapter, dans la sécurité, les contrats aux diverses formes de travail	LD 16 : Adapter dans la sécurité, les contrats aux diverses formes de travail	Voir LD 15	

LD 15 : Favoriser l'investissement des entreprises dans les ressources humaines	LD 18 : Favoriser l'investissement des entreprises dans les ressources humaines	LD 17 : Favoriser l'investissement dans les ressources humaines	
	LD 19 : Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les « 4 piliers » de Luxembourg	LD 18 : Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les « quatre piliers » du processus de Luxembourg	LD 16 : Intégrer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques
LD 16 : S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes	LD 20 : S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes	LD 19 : S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes	LD 17 : S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes
LD 17 et 18 : Concilier vie professionnelle et vie familiale / Réintégration dans la vie active	LD 21 : Concilier vie professionnelle et vie familiale	LD 20 : Concilier vie professionnelle et vie familiale	LD 18 : Faciliter l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale.
	LD 22 : Faciliter la réintégration dans la vie active	LD 21 : Faciliter la réintégration dans la vie active	
LD 19 : Promouvoir l'intégration des personnes handicapées dans la vie active			

### 3.3.2. Les programmes à positionnement plus incertain

S'agissant des lignes directrices ne mettant pas en œuvre ces programmes « phares » de la Stratégie française pour l'emploi, l'évolution de leur contenu est sans doute en partie au moins à mettre en relation avec celle des lignes directrices en général.

L'évolution la plus marquante concerne *les catégories de personnes, qui, dans le vocabulaire de la Commission, sont menacées d'exclusion*. De ce point de vue, on constate dans l'évolution des réponses de la France aux lignes directrices, une instabilité du positionnement de ces bénéficiaires dont la place semble difficile à établir. Chaque année, ces bénéficiaires sont explicitement (en 1998) ou plus implicitement présents dans les lignes directrices concernant le « nouveau départ ». En 1998, en outre, ils apparaissaient dans la ligne directrice portant sur l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant de mesures actives, sous la justification d'une meilleure incitation au travail (ligne n° 3, où étaient mentionnés le RMI et les mesures d'intéressement). Dans le PNAE 1999, ils ne sont plus (explicitement) dans la ligne directrice n° 3. Ils apparaissent dans la nouvelle ligne directrice portant sur la réforme des systèmes d'imposition et d'indemnisation dans un sens plus favorable à l'emploi (ligne n° 4). D'autre part, ils sont absents de la ligne directrice n° 9 (également nouvelle) qui portait sur la discrimination envers « les handicapés, les minorités et les personnes susceptibles d'être défavorisées ». La situation ne change pas dans le PNAE 2000. Il faut attendre 2001 pour que les « publics menacés d'exclusion » soient intégrés dans la ligne directrice sur la discrimination (ligne n° 7). Le fait que l'expression « travailleurs pauvres » soit employée par la Commission, semble-t-il pour la première fois, et dans cette ligne directrice (n° 7) explique sans doute que la France y ait rangé les bénéficiaires des minima sociaux, mais ils sont toujours présents dans la ligne directrice sur l'activation au sens de l'incitation (n° 3).

Ces difficultés de positionnement pourront sans doute être mises en relation avec la difficulté d'articulation entre les politiques françaises et les lignes directrices communautaires, du point de vue de la distinction entre les fonctions « curatives » et les fonctions « préventives » des programmes de politiques de l'emploi. Mais aussi dans les incertitudes des présupposés théoriques des politiques visant les bénéficiaires des minima sociaux : s'agit-il d'agir vers plus d'incitation sous l'hypothèse que le système des revenus minimums serait « désincitatif » à l'emploi (cf. la problématique des « trappes à pauvreté ») ? S'agit-il d'une obligation relevant plutôt principalement de la redistribution au titre de la fonction de « solidarité » ? Les diverses conceptions attachées à la « prime pour l'emploi » sont témoins de ces hésitations. Cela a aussi à voir, bien sûr, avec l'incertitude sémantique bien connue de la notion même d'« activation ».

La tonalité générale des lignes directrices communautaires 1, 2 et 3, pouvait, à l'origine, s'interpréter comme une promotion de l'action *préventive*. Cette idée a fait son chemin depuis plusieurs années dans les écrits des experts des politiques actives, trouvant des défenseurs nombreux à l'OCDE, ainsi que dans la popularisation des techniques dites de *profiling*. D'un autre côté, sous l'étiquette générale de l'*activation* des politiques, dont l'inspiration est venue conjointement des pays scandinaves et du Royaume-Uni (avec des réalisations fort contrastées : cf. Barbier, 1996 ; 1998a ; 2002b), il s'agissait à la fois de transformer les systèmes d'assurance ou, le plus souvent d'assistance, en les connectant de plus en plus à des actions visant l'insertion sur le marché du travail.

Ainsi, dans le contexte français, l'activation peut tout à la fois signifier plusieurs choses :

- (i) prendre des mesures actives d'emploi ou d'insertion sociale et professionnelle, par opposition à la seule distribution de revenus de remplacement ;
- (ii) combiner, comme ce fut le cas avant le Pare, la distribution de ces revenus de remplacement avec d'autres mesures – comme les conventions de coopération, l'AFR, l'Arpe ;
- (iii) prendre des mesures visant à rendre plus « incitatives », d'un point de vue financier, les transitions vers l'emploi (prime pour l'emploi, intéressement dans le RMI, activités réduites, etc.).

La question proprement dite de la discrimination constitue une justification supplémentaire de l'action publique.

Dans le contexte français également, depuis l'innovation majeure du RMI (les lois de 1988 et de 1992), des politiques d'insertion sont nées, tout d'abord « ciblées » sur les plus pauvres et visant à réaliser l'objectif (universel) de l'insertion sociale et professionnelle, mais aussi civique, qui correspond à l'esprit de la loi de 1988 (voir ses articles 1 et 2). Or, dans le contexte communautaire, la distinction n'est pas faite entre politiques d'insertion et politiques de l'emploi. La catégorie communautaire de « personnes menacées d'exclusion » correspond très imparfaitement à la construction progressive en France de la notion d'« exclusion », comme nous l'avons déjà souligné à propos de l'évaluation du Fonds social européen (FSE) de l'objectif 3 (cf. Barbier, 1999b).

Dans le contexte britannique et dans le référentiel classique de *policy mix* en matière de marché du travail et de système d'assistance, les choses sont plus simples et c'est ce type de référentiel qui était présent à Lisbonne, quand fut adopté le principe de « plans nationaux contre l'exclusion », depuis transformés en plans « pour l'inclusion » au niveau communautaire. En effet, au Royaume-Uni, il y a, d'un côté, le vaste public potentiel et réel de l'assistance de droit commun (*Income Support* et ses variantes, y compris l'allocation-chômage) : ce public doit être, selon la conception britannique actuelle, « activé » pour passer de l'assistance à l'emploi (*welfare to work*). De l'autre côté, il y a des catégories marginales (comme les *teenage mothers*, les élèves qui quittent l'école, les habitants de quartiers très sinistrés, etc.) qui composent le public de l'exclusion. Le premier public relève des lignes directrices 1 à 3 (ou 1 à 4 en 1999 et 2000). Le second, quant à lui, se range sous la ligne directrice 7.

Mais, dans le cas français, le public considéré comme potentiellement « exclu » est à la fois :

- (i) beaucoup plus large ;
- (ii) l'objet de politiques plus diversifiées – ne se polarisant pas uniquement sur l'intégration dans le marché du travail ;
- (iii) mais aussi, intégré dans les mesures de droit commun [qu'il s'agisse des publics prioritaires classiques des politiques de l'emploi, ou, plus récemment, des bénéficiaires des « emplois-jeunes », puis du Service personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi (SPNDE), puis du nouveau dispositif Pap-Nouveau départ, dont le plan 2001 souligne bien qu'ils sont potentiellement ouverts à tous (LD 1)].

D'autres priorités se déplacent également dans le temps entre lignes directrices. C'est le cas des « jeunes quittant prématurément le système scolaire », qui sont d'ailleurs vus constamment en France plutôt sous l'angle de leur absence de qualification à la sortie de ce système, que du point de vue de leur absence à l'école (voir les indicateurs de mesure utilisés et la différence entre les programmes de « classes relais », les « nouvelles chances » et les politiques d'éducation en général). Les jeunes en question se trouvent finalement inclus dans la ligne directrice très englobante de la formation tout au long de la vie (ligne n° 4).

#### **4. LES RECOMMANDATIONS POUR LA FRANCE ET LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS**

Dans l'élaboration des recommandations, il faut au moins distinguer deux phases<sup>14</sup> : une première phase pendant laquelle la Commission élabore des propositions de recommandations, qu'elle publie désormais en septembre au sein du « paquet-emploi ». Une seconde phase commence alors jusqu'à ce que le Conseil adopte officiellement les recommandations qu'il va adresser aux États membres.

<sup>14</sup> Voir aussi la section 1 du chapitre 3.

À la différence de certains pays de l'Union, la version « Conseil » n'a pas apporté pour la France de modifications substantielles aux propositions de recommandations de la Commission en 2000 - date des premières recommandations aux États membres - et en 2001 (le document adopté à Laeken présume de la même situation pour les recommandations 2002).

Du point de vue de la datation des recommandations, nous avons choisi ici de les référencer conformément à leur date d'adoption définitive par le Conseil. Les recommandations 2000 sont celles qui, publiées sous forme de propositions par la Commission en 1999, sont adoptées par le Conseil en 2000. Nous disposons donc ici, pour l'analyse, de trois séries de recommandations : 2000, 2001 et 2002 (non encore définitivement adoptées à ce jour, mais ayant fait l'objet d'un accord politique au sommet de Laeken de décembre 2001).

Les modifications marginales (entre les deux versions) n'ont pas altéré la teneur des recommandations initiales proposées par la Commission. Il resterait cependant à analyser ce point plus finement, car nos interlocuteurs ont mentionné le fait que les interactions entre États membres et services de la Commission, mais aussi les contenus des débats du Comité de l'emploi (et de son comité dit *ad hoc*) amènent des négociations fines sur des termes précis<sup>15</sup>. Dans le cas de la France, la version qui sera finalement proposée par la Commission tient compte de ces divers ajustements fins, mais, après la publication de la proposition de la Commission, nos interlocuteurs nous ont signalé que la France ne cherchait aucune modification du texte, à la différence d'autres États membres<sup>16</sup>.

Nous commençons par une analyse chronologique, avant de tirer des enseignements plus transversaux.

## 4.1. Les recommandations pour 2000

### 4.1.1. Le contenu

En 2000, quatre recommandations ont été faites à la France dont une relève du premier pilier (recommandation n° 1), deux du second pilier (recommandations n° 2 et 3) et une du troisième pilier (recommandation n° 4). La France n'a jamais eu de recommandation relevant du quatrième pilier. Ce sera aussi le cas en 2002 (version Laeken).

L'absence de recommandation ne signifie pas, pour autant, que l'État membre n'a pas à s'améliorer dans le domaine considéré. En effet, le nombre des recommandations est limité et soumis à des processus d'équilibrage délicats. Les pays considérés comme manquant au nombre le plus important d'orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi se voient actuellement adresser cinq, voire six recommandations (c'est le cas de la Grèce en 2001 et en 2002, par exemple, à qui six recommandations ont été faites, et de l'Allemagne en 2002 qui a fait l'objet de cinq recommandations, etc.). Les pays qui sont considérés comme très « conformes » aux résultats attendus (comme les Pays-Bas ou le Danemark, par exemple) en ont deux.

<sup>15</sup> Elles relèvent de la même subtilité que le langage diplomatique traditionnel. Un tel travail de détail n'entre pas dans les possibilités d'investigation mises en œuvre pour le présent rapport, ne serait-ce que parce que seulement deux entretiens ont été réalisés au niveau des services de la Commission.

<sup>16</sup> Ainsi, pour ne prendre que deux parmi de nombreux exemples, la version de septembre (« paquet-emploi ») des recommandations proposées par la Commission pour l'Allemagne a été légèrement modifiée, dans la version transmise au Conseil européen à Laeken, pour sa cinquième recommandation concernant les horaires de travail « plus favorables à la famille ». Quant à la Grèce, ses recommandations 5 et 6 ont été aussi reformulées légèrement.

Les recommandations portent en définitive sur le petit nombre de problèmes identifiés comme prioritaires dans une optique d'amélioration dynamique. Les recommandations pour la France en 2000 (cf. encadré) peuvent être analysées au regard du contenu de l'analyse de la situation française présentée dans le « rapport conjoint sur l'emploi » (ce qui est appelé dans le langage de la majorité des acteurs rencontrés, la « fiche-pays »).

#### Recommandations pour la France 2000

- 1/ **Reconsidérer** les régimes de prestations existants, notamment ceux qui favorisent les départs en retraite anticipée, **afin d'inciter** les travailleurs les plus âgés à rester plus longtemps dans la vie active.
- 2/ **Adopter et appliquer** des stratégies cohérentes incluant des mesures réglementaires, fiscales et d'autres types d'initiatives destinées à réduire les charges administratives des entreprises, **en vue d'exploiter** le potentiel de création d'emplois du secteur des services, en s'appuyant notamment sur les récents efforts d'ouverture de nouvelles perspectives d'emploi pour les jeunes.
- 3/ **Poursuivre et évaluer** les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail, notamment le travail non qualifié et peu rémunéré.
- 4/ **Renforcer** le partenariat social en vue d'adopter une approche globale en matière de modernisation de l'organisation du travail.

La « fiche-pays » de la France permettait-elle de prédire les recommandations qui allaient lui être adressées ?

L'analyse de la situation de la France dans le « rapport conjoint pour l'emploi 1999 » permettait sans aucun doute de supputer que le problème du faible taux d'emploi des travailleurs âgés en France pouvait faire l'objet d'une recommandation. Le texte est très explicite quant au fait que « les mesures adoptées pour renverser la tendance à la retraite anticipée ne sont pas encore suffisantes ». En revanche, le lien entre les trois autres recommandations (dynamisme du secteur des services, pression fiscale sur le travail et partenariat social dans le cadre de la modernisation de l'organisation du travail) et l'analyse de la situation française est moins directement évident. Si la « fiche-pays » de 1999 construit comme un véritable problème la faiblesse du taux d'emploi des travailleurs âgés, elle n'est pas prolixe sur ces trois autres thèmes. D'ailleurs, sur ces thèmes, le texte du rapport conjoint insiste plus sur les réalisations et les acquis que sur les insuffisances. Il est fait, par exemple, mention du nombre d'emplois-jeunes créés, du nombre d'emplois créés ou maintenus grâce à la loi sur la RTT, des simplifications administratives mises en œuvre, mais, contrairement aux recommandations traditionnelles contenues dans les Grandes orientations de politique économique (GOPE), la fiche du rapport conjoint de 1999 ne mentionne pas le coût du travail en France comparativement à la moyenne de l'Union. De même, le diagnostic des difficultés qu'ont les jeunes peu qualifiés pour accéder à leur premier emploi aurait pu être suivi d'une recommandation explicite, laquelle aurait pu porter sur la formation tout au long de la vie, par exemple, ou sur le passage de l'école au travail.

C'est dans le texte lui-même des recommandations de 2000 que l'on trouve la justification des mesures que le Conseil a préconisées pour la France. À la différence de la fiche-pays, on y trouve le constat explicite de la faiblesse relative du secteur des services en France et du caractère relativement élevé de ses coûts salariaux indirects.

#### 4.1.2. Les réponses

Dans le PNAE 2000, la France a répondu aux premières recommandations qui lui ont été adressées dans une section *ad hoc*. Celles-ci ont donc été traitées séparément des lignes directrices.

L'avantage de cette présentation (séparation des réponses aux recommandations et des initiatives prises dans le cadre des lignes directrices) est qu'elle permet pour chaque recommandation une réponse unifiée et claire. Son principal inconvénient est qu'elle anticipe sur ce qui va être dit dans les lignes directrices à propos desquelles des recommandations ont été faites (les mesures prises en réponse aux recommandations s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices). D'où le fait que pour éviter les redondances, certaines lignes directrices ne soient pas traitées du tout et renvoient à la réponse donnée à la recommandation ou aux recommandations concernées.

Parmi les mesures prises pour élever le taux d'emploi des personnes âgées, en réponse à la première recommandation, la France a resserré les dispositifs de préretraite sur les « situations difficiles », durci les conditions de licenciement de cette catégorie de travailleurs avec le doublement de la contribution dite Delalande, encouragé des négociations dans le cadre de la loi sur la réduction du temps de travail et engagé des réflexions sur « les conditions dans lesquelles se réalisent les transitions des situations de travail en fin de vie active vers la retraite »<sup>17</sup>.

Par rapport à l'exploitation du potentiel de création du secteur des services, la France a d'abord mis l'accent sur les initiatives prises dans le cadre des « emplois-jeunes », notamment le « soutien à l'émergence de nouveaux projets », la professionnalisation des activités et des acteurs, la prise de « mesures en faveur de la pérennisation des activités », le renforcement de l'accompagnement des créateurs d'entreprise et le « soutien dans l'innovation ». Sur la question de la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises, les mesures prises ont été les suivantes : 1/ le taux de la TVA a été abaissé dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ; 2/ les efforts en matière de simplification des formalités administratives ont été accentués (diminution des frais exigés lors de la constitution de sociétés ou de la cession de fonds de commerce et de clientèle, par exemple)<sup>18</sup>.

En réponse à la troisième recommandation, la France argumente qu'elle a engagé « une réforme de grande ampleur des cotisations patronales de sécurité sociale ». Celle-ci consiste d'abord en un allègement des charges sociales pour les entreprises ayant conclu un accord de passage aux 35 heures. La réduction du coût de travail estimée avec cette mesure est de 18,5 % au niveau du Smic, le taux de cotisation sociales patronales baissant ainsi de vingt-six points (15 % contre 41 % en 1993). Elle consiste ensuite en la suppression graduelle - sur cinq ans - de la part salariale de la taxe professionnelle, la prolongation du dispositif de déduction fiscale pour les investissements des personnes physiques dans les PME nouvelles et la baisse de la TVA susmentionnée à propos des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

S'agissant de l'évaluation des effets de la réduction de la pression fiscale sur le travail non qualifié et peu rémunéré, de 1993 jusqu'à fin 1998 « *ex ante* et hors conséquences du mode de financement », le PNAE estime à 150 000 le nombre d'emplois créés ou préservés par les allègements des cotisations-employeurs sur les bas salaires. L'enrichissement du contenu en emploi de la croissance est souligné ainsi que la stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total, « alors qu'elle déclinait de 0,7 point par an au cours des années quatre-vingt ». Enfin, il est indiqué que la réduction du temps de travail a permis au total la création nette de 110 000 emplois, dont 50 000 au titre de 1999, et la réduction du temps partiel subi.

La réponse à la dernière recommandation met en avant les efforts pour « un véritable dialogue social », lancé par les négociations sur la réduction de la durée de travail ; le thème de la formation et celui de l'égalité professionnelle, et la lutte contre les discriminations ont « alimenté le dialogue social ». Les partenaires sociaux, est-il précisé, ont prévu en 2000 une série de discussions sur thèmes – huit - d'ores et déjà identifiés, tels que « les voies et les moyens de l'approfondissement de la négociation collective » et « l'assurance-chômage », par exemple.

<sup>17</sup> Dans la fiche-pays de la France 2000, la Commission estimera cependant que ces mesures « risquent de ne pas avoir un effet dissuasif suffisant face à l'ampleur du problème ».

<sup>18</sup> La Commission fera ce constat, dans la fiche-pays de la France 2000, que la portée de ces mesures « semble modeste par rapport à l'importance des enjeux ».



L'écart entre le contenu de la « fiche-pays » et les recommandations doit, vraisemblablement, être en partie rapporté au fait qu'il s'agissait du premier exercice de ce type, dont plusieurs de nos interlocuteurs nous ont dit qu'il avait été mené « par surprise », au moment du départ des membres de la Commission. Cette analyse serait confirmée par l'examen de la procédure de l'année suivante. Entre les deux exercices, des règles ont été adoptées dans le cadre du Comité de l'emploi.

## 4.2. Les recommandations pour 2001

À la différence de celle qui l'a précédée, la fiche-pays de la France en 2000 annonçait en effet bien la tonalité des recommandations qui allaient suivre. Son « pouvoir prédictif » plus important que celui de la fiche de 1999 tient aussi à ce qu'elle comporte une évaluation des réponses de la France aux premières recommandations. Les réponses aux recommandations présentes conditionnent les futures. La Commission propose chaque année de nouvelles recommandations en fonction de la manière dont tel ou tel État membre a répondu à telle ou telle recommandation durant l'année précédente. Pour la France, (hormis la recommandation sur le thème de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, qui est en quelque sorte de portée communautaire, adressée à dix sur quinze États membres) toutes les autres recommandations pouvaient être prédites, car la fiche de la France mettait bien en exergue les points clés sur lesquels la stratégie française pour l'emploi rencontrait *des difficultés particulières ou devait être évaluée de façon plus précise*.

### 4.2.1. Le contenu

Le contenu des recommandations a évolué en 2001 : suppression de la recommandation n° 4 de 2000 et reformulation des trois autres recommandations sont les principaux changements. Cinq recommandations ont été faites à la France en 2001 dont deux relèvent du seul premier pilier (recommandations n° 1 et 3), deux du pilier n° 2 (recommandations n° 2 et 5) et une du troisième pilier (recommandation n° 4) (voir encadré).

#### Recommandations pour la France en 2001

- 1/ **Intensifier** les efforts visant à réduire les départs précoces des travailleurs les plus âgés du marché du travail en élaborant une approche plus globale intégrant les partenaires sociaux.
- 2/ **Poursuivre et évaluer** les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail, notamment celles ayant des répercussions sur le travail non qualifié et peu rémunéré.
- 3/ **Poursuivre** la mise en œuvre des programmes d'intervention individualisée et précoce en faveur des chômeurs et **intensifier** leur utilisation pour la prévention du chômage à la fois des jeunes et des adultes.
- 4/ **Poursuivre** les efforts destinés à moderniser l'organisation du travail et **surveiller** attentivement le résultat net de la mise en œuvre de la législation sur la semaine des 35 heures, **adopter** des mesures pour améliorer l'efficacité du système de formation continue et **promouvoir** une stratégie globale d'éducation et de formation tout au long de la vie.
- 5/ **Poursuivre** la mise en œuvre des stratégies cohérentes, comprenant des mesures réglementaires, fiscales et autres, **afin de réduire** les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et **évaluer** l'impact des efforts actuellement déployés pour créer des perspectives d'emploi en faveur des jeunes.

Deux recommandations en 2001 concernent la prévention du chômage des jeunes et des adultes (recommandation n° 3), la modernisation de l'organisation du travail et l'éducation et la formation tout au long de la vie (recommandation n° 4). Cette dernière est nouvelle surtout par son second volet. La Commission insiste logiquement sur le thème de « relever les défis de la société de la connaissance », dans la ligne du sommet de Lisbonne. Quant au premier volet de la recommanda-

tion n° 4, il est à mi-chemin entre le neuf et l'ancien. Ici, l'accent est mis : 1/ sur la poursuite des efforts entamés dans ce sens sans que soit mentionnée la question du partenariat social et 2/ sur la loi sur la réduction du temps de travail qui fait l'objet d'une recommandation pour la première fois.

On ne trouve plus de recommandation sur le renforcement du partenariat social, en raison des progrès de la France sur le thème. Les partenaires sociaux ne sont toutefois pas absents des recommandations en 2001. La première d'entre elles invite la France à élaborer une approche globale intégrant les partenaires sociaux pour les questions relatives au thème du « vieillissement actif ». Cette recommandation constitue une reformulation de la première recommandation de 2000 et met l'accent sur l'intensification des efforts en la matière. Les recommandations n° 2 et 5 de 2001 sont, elles aussi, respectivement des reformulations des recommandations n° 3 et 2 de 2000. Elles invitent la France à persévérer dans les efforts produits (« poursuivre ») et à faire le bilan d'étape des progrès qu'elle a accomplis sur ces thèmes (« évaluer »).

#### 4.2.2. Les réponses

À la différence du PNAE 2000, les réponses aux recommandations ont été intégrées dans les réponses aux lignes directrices, ce qui n'en facilite pas la lecture par comparaison avec le PNAE 2000. Cette nouvelle présentation a l'avantage, en revanche, d'assurer la cohérence d'ensemble du PNAE avec cette idée sous-jacente que les réponses aux recommandations prennent part dans le cadre de lignes directrices et qu'il serait dès lors incohérent de les en séparer. Certaines recommandations en 2001 font l'objet d'une réponse fragmentée du fait qu'elles relèvent de plus d'une ligne directrice. D'autre part, c'est le cas symétrique pour les lignes directrices comprenant plusieurs volets, il est parfois difficile de savoir si la réponse à la recommandation est constituée par l'ensemble ou seulement une partie du texte qui lui est consacré.

En réponse à la première recommandation, la France a poursuivi le resserrement des dispositifs de préretraite (ASFNE et Arpe notamment) et les mesures de maintien dans l'emploi (extension du dispositif des PRP ; formation) et elle compte intensifier les actions de retour à l'emploi des personnes âgées dès l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2001, du Pap-ND<sup>19</sup>.

En réponse à la seconde recommandation, la France a dit poursuivre les mesures en faveur de l'allègement des charges sur les bas et moyens salaires dans le cadre des 35 heures et la baisse des cotisations d'assurance-chômage. Elle a également abaissé les barèmes sur le « revenu des premières tranches » et créé la Prime pour l'emploi pour les « revenus modestes ». L'opinion de la Commission sur cette question est que le taux de taxation reste néanmoins élevé et l'effort pour le réduire devrait être maintenu (voir les fiches-pays des rapports conjoints 2000 et 2001).

En réponse à la troisième recommandation, la France a entendu renforcer la prévention du chômage de longue durée grâce au nouveau dispositif Pap-ND, qui s'adressera à tous les chômeurs dès leur inscription, et à la modernisation du Service public de l'emploi dont les moyens seront accrus. Sur ce thème, la Commission souligne l'importance du suivi du dispositif Pap-ND qui « mérite une attention particulière » (fiche-pays du rapport conjoint 2001).

En réponse à la quatrième recommandation, la France fait état, concernant le thème de la modernisation de l'organisation du travail, des créations nettes d'emploi de la loi sur la réduction du temps de travail (RTT), estimées à 165 000 pour la seule année 2000. En 2001, elle oriente son action en priorité vers l'accompagnement de la réduction du temps de travail dans les petites entreprises. Sur le thème de la formation et de l'éducation tout au long de la vie, elle a engagé quatre axes complémentaires dans le cadre du projet de loi de modernisation sociale – la reconnaissance de

<sup>19</sup> Dans la version des recommandations 2002, la Commission constatera : « il apparaît que de plus amples efforts sont nécessaires pour répondre aux lignes directrices pour l'emploi et aux recommandations concernant le maintien des travailleurs âgés dans la vie active, la réduction de la pression fiscale sur le travail, la prévention du chômage, la mise en œuvre de la législation sur la semaine des 35 heures, et l'éducation et la formation tout au long de la vie » (version Laeken).

l'expérience, la professionnalisation des jeunes, la formation des demandeurs d'emploi et la rénovation des instances de la formation professionnelle – et entrepris un plan d'action visant à accroître la « qualité de la formation ». Il est prévu par ailleurs que la formation professionnelle fasse l'objet en 2001 d'une négociation entre les partenaires sociaux.

En réponse à la cinquième recommandation, de nouvelles mesures ont été prises pour réduire les charges administratives pesant sur les entreprises (mise en place de « titres emploi », par exemple, pour les employeurs des très petites entreprises). Concernant l'évaluation de l'impact des efforts déployés pour développer l'emploi des jeunes, la France estime que le programme NS-EJ a « largement atteint ses objectifs ». En 2001, elle envisage des mesures s'inscrivant dans l'objectif de consolidation des activités et de professionnalisation des structures et des emplois.

### 4.3. Les propositions de recommandations pour 2002

Les propositions de recommandations pour 2002 apparaissent dans la même cohérence par rapport à l'analyse du PNAE 2001. Cinq propositions de recommandations sont faites à la France. Une relève du seul premier pilier (proposition n° 1), deux relèvent du seul troisième pilier (propositions n° 4 et 5) et deux relèvent des piliers 1 et 2 (recommandations 2 et 3). Alors que le poids du premier pilier reste encore important, on remarque que le troisième pilier gagne en importance au détriment du second.

Ces propositions s'inscrivent dans la lignée des recommandations de 2001. Elles n'en diffèrent que dans leur formulation, dans l'accent mis sur le thème de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et dans la suppression partielle de l'une d'entre elles.

#### Propositions de recommandations pour la France en 2002

- 1/ **Intensifier** les efforts visant à limiter le retrait précoce des travailleurs âgés de la vie active en **élaborant** une approche plus globale en faveur du vieillissement actif, tout en y **associant** les partenaires sociaux.
- 2/ À la suite des récentes réformes des systèmes d'imposition et d'indemnisation, **continuer à mettre en œuvre et à contrôler** l'impact des mesures destinées à encourager les travailleurs à chercher et à conserver un emploi, notamment celles ayant des répercussions sur les travailleurs peu qualifiés et peu rémunérés.
- 3/ **Poursuivre** la mise en œuvre des programmes d'intervention individualisée et précoce en faveur des chômeurs, **examiner** l'efficacité des plans d'action personnalisés dans le cadre de l'initiative « Nouveau départ » et **faire rapport** sur leur mise en œuvre ; **évaluer** les effets à moyen terme des efforts permanents en vue de créer de nouvelles possibilités d'emploi pour les jeunes.
- 4/ **Intensifier** les efforts pour moderniser l'organisation du travail de manière à mieux combiner sécurité et adaptabilité pour faciliter l'accès à l'emploi ; **suivre** attentivement le résultat net, surtout pour les petites entreprises, de la mise en œuvre de la législation sur la semaine des 35 heures.
- 5/ **Poursuivre** les efforts, dans le cadre du dialogue social, en vue d'améliorer l'efficacité du système de formation continue et de promouvoir une stratégie globale d'éducation et de formation tout au long de la vie.

La première proposition précise les orientations de l'ancienne recommandation (« intensifier ») en insistant sur l'élaboration, par la France, d'une approche plus globale du « vieillissement actif » associant les partenaires sociaux. La seconde proposition innove par le lien établi entre incitation à l'offre de travail et réduction de la pression fiscale sur le travail non qualifié et peu rémunéré. La troisième proposition conserve les orientations initiales de l'ancienne recommandation correspondante (« poursuivre »). Mais elle s'en distingue par son insistance sur l'évaluation à la fois : 1/ de l'efficacité des plans d'action personnalisés mis en œuvre dans le cadre du nouveau départ et 2/ de l'impact des efforts déployés pour créer des emplois pour les jeunes. On remarque que la question

des emplois-jeunes, qui s'inscrivait jusque-là dans le cadre global du développement des emplois dans le secteur des services, est maintenant associée au thème de la prévention.

La proposition n° 4 reformule la recommandation correspondante en 2001. Elle invite la France à produire davantage d'efforts sur le thème de la modernisation de l'organisation du travail (« intensifier ») en mettant l'accent sur l'équilibre sécurité/adaptabilité, thème qui apparaît explicitement pour la première fois. Le suivi du « résultat net » de la loi sur les 35 heures est recommandé à nouveau cependant que n'apparaît plus le thème de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Celui-ci fait l'objet d'une proposition spécifique en 2002. Par rapport au second volet de la recommandation n° 4 de 2001, la proposition n° 5 inscrit plus ouvertement la question de l'éducation et la formation tout au long de la vie dans le « cadre du dialogue social ».

Au total, c'est la recommandation n° 5 en 2001 qui a été partiellement supprimée dans ces nouvelles propositions. Elle concernait : 1/ la réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et 2/ l'évaluation de l'impact des efforts fournis pour créer des perspectives d'emploi en faveur des jeunes. Le premier point n'apparaît plus en 2002 cependant que le second est inclus dans la proposition n° 3.

#### 4.4. Analyse transversale

La description ci-dessus de l'évolution des recommandations a permis de voir que ce sont les mêmes recommandations qui reviennent quasiment d'une année sur l'autre pour la France même si leur rédaction est modifiée. Autrement dit, il y a un « noyau dur » de recommandations. Le tableau ci-dessous illustre bien cette situation.

Recommandations résumées	2000	2001	2002	Commentaires
Préretraites Inciter les âgés	oui	oui + partenaires sociaux	oui + partenaires sociaux	Recommandation constante
Charges administratives	oui	oui	<b>non</b>	<b>Résultat « acquis »</b>
Potentiel « emploi » dans les services	oui	oui (jeunes)	oui (jeunes)	Constant mais inflexion sur les jeunes
Pression fiscale sur le travail non qualifié et peu rémunéré	oui	oui	oui + incitation	Constante mais inflexion incitation
Partenariat social	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>Résultat « acquis »</b> (objectif transversal)
Action préventive du chômage	<b>non</b>	oui	oui + efficacité	Inflexion vers les preuves à donner de l'efficacité et incitation
Moderniser l'organisation du travail	<b>non</b>	oui	oui + efficacité de la RTT (net)	Inflexion vers les preuves à donner de l'efficacité
Formation tout au long de la vie	<b>non</b>	oui	oui	Une recommandation qui devient constante

Il y a d'abord les recommandations qui sont liées à des problèmes considérés par la Commission comme structurels : le vieillissement actif et les charges sur le travail. Ce sont typiquement deux aspects du référentiel des Grandes orientations de politique économique (GOPE) relativement bien stabilisé, qui mettent en avant que le travail est en quelque sorte une « panacée sociale » (cf. Barbier, 2001b). Ces deux thèmes constituent le « talon d'Achille » de la stratégie française pour l'emploi. La France a reçu une recommandation à chaque fois, malgré les mesures qu'elle a prises. Por-

tant sur des problèmes de nature structurelle, qui relèvent d'une certaine « cohérence sociétale », les recommandations ont toutes les chances de se maintenir car les problèmes ne pourront vraisemblablement être résolus qu'au prix d'efforts soutenus et de longue haleine. Depuis Lisbonne, s'y ajoute l'idée de la formation tout au long de la vie.

Il y a ensuite les recommandations liées aux dispositifs « phares » (emplois-jeunes, réduction du temps de travail, nouveau départ et sa transformation avec le Pare). Étant donné leur « multidimensionnalité », ce sont des programmes importants de la stratégie française de l'emploi. Comme ils ont été lancés dans le sillage de la SEE (en 1997 pour les emplois-jeunes et en 1998 pour la RTT, puis renouveau en 2000 du SNDPE), leurs effets ne peuvent être évalués qu'à moyen terme. Ces deux facteurs expliquent que dans les recommandations au sujet de ces programmes, l'accent soit mis sur le suivi et l'évaluation (« surveiller » et « évaluer »). Mais, pour la réduction du temps de travail comme pour les emplois-jeunes, il est peu douteux que s'y ajoute un scepticisme en quelque sorte « intégré » dans le référentiel de politique de l'emploi de la Commission, référentiel principalement orthodoxe. L'accent mis sur l'évaluation et les résultats peut sans doute s'interpréter comme une certaine euphémisation de la critique.

## **5. UNE PREMIÈRE ANALYSE FORMELLE À LA LUMIÈRE DE TROIS DE NOS HYPOTHÈSES INITIALES**

L'analyse du contenu des plans sur la base de leur texte ne peut évidemment, strictement parlant, rien nous apprendre sur leur traduction dans les faits. Mais ce n'est pas l'objet de la présente étude, centrée sur les représentations.

Avant de nous confronter avec le relevé des représentations chez les acteurs que nous avons interrogés, et d'en tirer des interprétations plus générales, nous avons testé trois points d'analyse, qui figuraient dans notre proposition de réponse à l'appel d'offres, sur la simple base de l'analyse des textes (voir annexe 1 sur son résumé).

(i) Nous faisons l'hypothèse que la Stratégie européenne pour l'emploi pouvait avoir été un vecteur pour l'introduction d'une gestion des politiques de l'emploi françaises plus structurée par des objectifs quantitatifs et par une logique « objectifs/résultats », faisant une place plus grande à l'évaluation.

(ii) Nous faisons ensuite l'hypothèse que le lexique utilisé dans les plans serait un signe que les politiques françaises se formulaient dans un langage plus « européenisé ».

(iii) Nous faisons enfin l'hypothèse que la rédaction des PNAE serait l'occasion d'une présentation des politiques de l'emploi dans un ensemble étendu, plus structuré, intégrant plus de dimensions que le cadre « classique » des politiques françaises, tel qu'il apparaît par exemple dans la loi quinquennale de 1993, ou, plus tard dans les textes traitant des « emplois-jeunes » ou de la lutte contre les exclusions.

Puisque, comme nous l'avons déjà constaté (voir le point sur la structure des PNAE, plus haut), la forme des plans a beaucoup varié, il est plus commode de raisonner ici chronologiquement.

### **5.1. Logique « objectifs/résultats » et place du raisonnement évaluatif**

#### **5.1.1. PNAE 1998**

Dans la synthèse courte des mesures, on raisonne le plus souvent en stocks. Il est question de fixation d'objectifs sur trois ans, le plus souvent.

L'un des programmes principaux, la réduction du temps de travail, n'est pas précisément quantifié en termes d'objectifs (notamment en quantité d'emplois). Les autres programmes en revanche sont

quantifiés. Les lignes directrices (LD) sont traitées fiche par fiche. Les quantifications correspondent à des objectifs affichés, plutôt en stocks, et souvent par « programmes » (Trace, Eden, CEC, etc.). Au total, en 1998, dans les LD, il y a surtout des objectifs et des moyens<sup>20</sup>.

Au prix de simplifications (dues à la diversité des sous-actions dans les LD), on peut estimer qu'environ 50 % des mesures des LD sont quantifiées en termes d'objectifs et à peu près autant en termes de moyens financiers [les LD quantifiées en termes d'objectifs et de moyens à la fois sont les 1, 2, 3, 6, 9, 10, 11, 19].

Le raisonnement peu clair en termes de stocks et de flux indique (probablement) que la base quantitative du plan a été pensée dans l'urgence.

Les objectifs ont tendance à être déclinés par programme (au-delà des trois grands objectifs français, qui, d'ailleurs resteront constants sur toute la période).

Le plan pêche sans aucun doute par son absence de référence précise à la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de statistiques.

Ce sont surtout les bénéficiaires des mesures, en tant que publics globaux, à qui il est fait référence.

### 5.1.2. PNAE 1999

Le raisonnement en termes de flux a tendance à s'affirmer (en liaison notamment avec la discussion du ratio des 20 % de la LD 3).

Pour la RTT, le nombre d'emplois induits est évalué.

Les objectifs quantifiés sexués sont introduits, ainsi qu'un nombre important d'indicateurs tendant à répondre à la question de la dimension « égalité » (taux de chômage des jeunes, p. 25 ; énoncés des LD 1 et 2, objectifs, p. 26 et 29).

Une « estimation » est produite quant aux lignes 1 et 2 : pourcentage de ceux qui quittent le chômage avant six et douze mois (p. 27)<sup>21</sup>.

Dans les LD 1 et 2, à l'évidence les plus « travaillées » sur le plan des données, des comparaisons sont faites entre prévisions et réalisations.

La LD 3 fait l'objet (du point de vue de sa mesure) d'une contestation, qui sera reprise aussi en 2000 (on en conteste le caractère comparable entre pays, remarque qui sera, elle aussi, reprise dans le rapport sur l'emploi de 2000, notamment). Toutefois, un premier calcul de taux est produit (autour de 14 %).

Pas d'objectifs pour les personnes recevant les minima sociaux, ni pour les travailleurs « âgés » (réflexions indiquées comme en cours).

LD 6 et 7 : apport d'éléments quantitatifs (pas toutefois pour le programme dit « nouvelles chances »).

Un engagement statistique explicite, à vocation transversale, est produit concernant la ligne 19 (statistiques sexuées).

La quantification des objectifs peut être estimée comme suit :

<sup>20</sup> L'affichage des moyens est un mode de justification. Il n'est pas lié à un objectif d'efficience (moyens/résultats). Des mesures non quantifiées en termes d'objectifs sont quantifiées en termes de moyens budgétaires.

<sup>21</sup> Il n'est pas relié au précédent pourcentage évoqué, pourtant bien inférieur (60 % environ), dans le plan 1998.

	oui	partiel	non
Objectifs chiffrés des mesures	7	2	13
Moyens évalués et chiffrés	10		12

Il est intéressant de noter qu'un objectif chiffré est fixé pour le nouveau départ des jeunes filles (LD 1), et, plus généralement pour les femmes dans les LD 1 et 2 (en fonction de leur part dans le nombre des chômeurs). Dans la LD 20, on note l'apparition d'un objectif chiffré pour les femmes dans l'apprentissage.

Le passage aux réalisations est explicité par programme. Le détail des réalisations n'est pas exhaustivement commenté (en particulier, les réalisations inférieures aux prévisions ; cf. tableaux des LD 1 et 2, notamment p. 30 - Plie, contrats de qualification adultes, Eden).

Les indicateurs globaux de la SEE, qui font l'objet d'une annexe avec calendrier (entre temps, il y a eu le travail de construction des indicateurs), ne sont pas disponibles.

Il y a une amélioration radicale de la présence transversale des indicateurs concernant l'égalité hommes/femmes (en tous les cas, des indicateurs spécifiés selon le genre).

On note, pour la première fois, un essai de quantification d'indicateur pour la LD 3.

Moins de 50 % des LD sont chiffrés en termes d'objectifs comme de moyens (pas de changement notable par rapport à 1998).

En revanche, on enregistre des « percées » sur l'usage des chiffres (ANPE, Éducation nationale) et quelques comparaisons prévision/réalisation. De nombreuses mesures ne sont pas chiffrées : minima sociaux, vieillissement, etc.

Les engagements d'indicateurs futurs (cf. le travail en cours à l'époque) sont bien spécifiés avec un calendrier en annexe, ainsi que l'engagement sur les statistiques selon le genre.

### 5.1.3. PNAE 2000

La structure du plan est bouleversée par rapport à l'année précédente, ce qui en transforme notablement l'usage des chiffres, en raison de plusieurs facteurs :

- pour la première fois, il y a des recommandations et des réponses à ces recommandations ;
- des éléments « transversaux » apparaissent ;
- les lignes directrices ont connu un remaniement relativement plus important que celui qui est intervenu entre 1998 et 1999.

Il est difficile d'évaluer, contrairement aux deux années précédentes, la part des LD qui font l'objet de quantification (quant aux objectifs et quant aux moyens) car la présentation est divisée entre trois *items* (bilan ; réponses aux recommandations ; objectifs nouveaux). On peut cependant voir, de façon transversale au document, une augmentation du recours aux données quantitatives.

La LD 3 fait à nouveau l'objet d'une discussion qui en conteste les indicateurs et leur comparabilité entre les États membres.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est que contrairement aux deux années précédentes, les rédacteurs ont tendu à s'éloigner d'un commentaire de détail, programme par programme. De même, le commentaire tend à parfois regrouper des LD entre elles, ce qui rompt avec la logique de 1998-99 qui privilégiait un commentaire quantitatif détaillé.

D'autre part, pour la première fois, on dispose des indicateurs de la SEE (qui étaient promis dans le précédent plan<sup>22</sup>). Plus des deux tiers des indicateurs prévus sont renseignés<sup>23</sup>.

Il n'y a pas de lien systématique entre l'annexe des indicateurs et le reste du document. On voit s'installer en 2000 ce qui sera également une caractéristique de 2001 (voir ci-après), à savoir une certaine coupure entre l'appréciation générale sur les effets du PNAE d'un côté, les commentaires (plus optimistes qu'en 1999 où des réserves plus importantes étaient faites sur les limites des progrès) et, de l'autre, les indicateurs de l'annexe.

La réponse aux recommandations a été isolée. Elle utilise de façon variable le recours aux chiffres de réalisations.

La progression des données disponibles continue en matière de statistiques sexuées.

#### 5.1.4. PNAE 2001

Il y a de nouveau une inflexion générale quant à l'utilisation des chiffres, qui va avec la structure globale argumentative du document, profondément changée.

L'usage des références chiffrées semble beaucoup plus « maîtrisé ». L'extension du champ des statistiques utilisées sort nettement du domaine de l'emploi et de la formation professionnelle (notamment, dans le domaine de la politique de l'éducation et de la politique fiscale). Une nouvelle rationalisation des LD est opérée, qui modifie la présentation des données.

Il n'est pas possible, comme en 2000, de reprendre une analyse, désormais inadaptée, comme celle que nous avons faite pour 1998 et 1999. En effet, plus que le commentaire chiffré, LD par LD, c'est un ensemble complexe d'évolutions qui est commenté, prenant de la hauteur par rapport aux réalisations particulières ; celui-ci se traduit par un renforcement de commentaires *transversaux*<sup>24</sup>, qui sont plus qualitatifs que quantitatifs (p. 10 à 15 notamment, mais c'est aussi vrai dans certaines LD). Parmi ces commentaires plus qualitatifs, qui encadrent les commentaires chiffrés plus détaillés et moins liés à chaque programme, sont traitées : la qualité de l'emploi ; pour la première fois, *la fixation d'un taux d'emploi* pour les hommes et les femmes (point 2.2., p. 12, en liaison avec les décisions du sommet de Lisbonne, de 62,8 % pour l'ensemble et 55 % pour les femmes) ; la dimension territoriale.

Il y a un usage nouveau et beaucoup plus complexe des chiffres. Les chiffres relatifs aux programmes (objectifs de bénéficiaires, réalisations, moyens consacrés, indicateurs de contexte) se trouvent de plus en plus couplés avec d'autres chiffres qui renvoient, non plus à l'action particulière de tel ou tel programme (et tel ou tel département ministériel), mais plus généralement à un ensemble de politiques publiques. Deux aspects contradictoires de cette présentation en découlent : tout d'abord, le plan gagne en cohérence de son argumentation générale et de sa situation dans le contexte d'ensemble ; de l'autre côté, il perd évidemment en accessibilité des données correspondant aux dispositifs précis (qui constituaient l'essentiel des plans 1998 et, dans une moindre mesure, 1999).

Cette situation est bien illustrée par le commentaire de la LD 12, sur la fiscalité et l'emploi, si on compare la présentation chiffrée des données à celles qui ont été faites les années précédentes :

- En 1999 (ancienne LD 14) : la thématique est centrée sur la « charge fiscale sur le travail » [cotisations sociales, ristourne dégressive, crédits d'impôt sur l'IS, réforme des cotisations-employeurs et de la taxe professionnelle].

<sup>22</sup> Ces indicateurs mêlent des indicateurs de moyens, de réalisations et des indicateurs qui *pourraient, le cas échéant*, être considérés comme des indicateurs de résultats (par exemple, les indicateurs sur les différentes dimensions de l'inégalité entre les hommes et les femmes).

<sup>23</sup> Manquent des statistiques sur les publics prioritaires ; les LD 9 et 10, 11 essentiellement.

<sup>24</sup> Liés à l'introduction dans les nouvelles LD en 2001 d'une section transversale très enrichie.



- En 2000 (ancienne LD 14) : le thème est traité en réponse à la recommandation 3 (p. 23 et suivantes) ; il est consacré à la réforme de la ristourne en liaison avec la mise en œuvre de la RTT, et à la réforme de la taxe professionnelle.
- En 2001, en revanche, sont évoqués à la fois la politique concernant les prélèvements obligatoires, le « taux de taxation du travail », les crédits d'impôts liés à la formation, mais aussi les cotisations-chômage et l'allègement de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, c'est tout l'argumentaire quantitatif qui en est affecté. Tout d'abord, il y a la présence renforcée de l'annexe des indicateurs. Le contenu de cette annexe ne fait pas l'objet de commentaire systématique cependant, et le corps du texte n'y renvoie pas, alors qu'il renvoie aux fiches, présentées à la fin du document. On note de ce point de vue (comme en 2000) une certaine « coupure » entre les deux (corps du texte et annexe).

Les indicateurs de la nouvelle LD 1 sont désormais stabilisés et enrichis ; ils comportent non seulement les résultats des indicateurs, mais des indicateurs supplémentaires (taux d'effort et taux de non-respect, activité de l'ANPE) ainsi que des commentaires quant à la pertinence et à la validité des indicateurs (là encore, ces commentaires ne sont pas repris dans le corps du texte).

L'affichage du taux de 20 % (ex-LD 3, nouvelle LD 2) est assuré [en italique et en estimation pour 2000, dans l'annexe, mais sans commentaire dans le corps du texte, p. 20]. Des indicateurs alternatifs sont présentés dans l'annexe (tableaux 2 et 3), qui affichent des taux de résultats plus favorables (29,5 % contre 20 %, par exemple, pour le calcul du tableau 3), ainsi que des séries sur les prestations de l'ANPE et leur rapport aux flux des demandeurs d'emploi de catégorie 1 (tableau 4).

La controverse latente sur la validité de l'indicateur est toujours présente<sup>25</sup>.

La nouvelle LD 3, pour ce qui concerne les « travailleurs vieillissants » est aussi l'objet d'un commentaire complexe, à plusieurs endroits du document, ce qui ne facilite pas la clarté de l'affichage de l'objectif et des réalisations<sup>26</sup> :

- (i) Une fiche est consacrée à la question (fiche 3, p. 84) qui plaide en faveur du calcul du taux d'emploi des 20-64 ans, ainsi qu'en faveur de l'usage du taux en équivalent temps plein, en raison d'une « spécificité française ». Elle utilise des chiffres correspondant à la tranche d'âge 55-60 ans.
- (ii) Dans le corps du texte (bilan 2000, LD 3, p. 21), est notée la tendance au relèvement du taux d'emploi des plus de 50 ans, pour les tranches 50-54 ans, 50-59 ans et 50-64 ans.
- (iii) Cependant, dans l'annexe, qui présente un graphique (et non des chiffres absolus), la référence porte sur la tranche 55-64 ans (correspondant à l'indicateur prévu dans l'annexe du plan 1999, et déjà renseigné pour l'année 2000). Ces chiffres montrent un relèvement uniquement pour les femmes, mais une baisse pour l'ensemble et pour les hommes<sup>27</sup>.

L'effort net de produire des statistiques sexuées se confirme et leur couverture s'étend. La présence d'objectifs spécifiques pour les femmes, elle aussi [c'est le cas, notamment pour l'objectif de traitement des chômeuses, en correspondance avec leur part (55 %) et pour l'objectif de l'apprentissage (35 %) pour les jeunes filles]. Toutefois, là aussi, l'articulation avec l'annexe n'est pas toujours clarifiée, qui présente les résultats des indicateurs<sup>28</sup>.

L'usage des chiffres (objectifs, bénéficiaires, réalisations, indicateurs considérés comme fournissant des « résultats », indicateurs de contexte, etc.) s'est, de 1998 à 2001, considérablement enrichi. Il traduit une amélioration nette du discours argumentatif du plan et il laisse penser, eu égard à la va-

<sup>25</sup> Voir aussi la mention de ce problème dans le rapport conjoint sur l'emploi en 2000.

<sup>26</sup> Il est évident que ce point est parmi les éléments délicats, en raison de la place de la France dans la comparaison des taux d'emploi et d'activité des plus de 50 ans avec les autres États membres.

<sup>27</sup> Ils montraient, en 2000, une tendance générale à l'augmentation par rapport à 1999.

<sup>28</sup> On notera, par exemple, les tableaux correspondant aux LD 4 et 5 dans l'annexe (p. 59 et 60) qui font apparaître les sorties sans diplômes et sans qualifications (qui ont tendance à montrer une évolution négative pour les jeunes femmes, commentée en note comme non significative), les transitions de l'éducation à l'emploi (qui ont tendance à montrer une évolution favorable pour les jeunes femmes) et le chômage (persistance de l'écart hommes/femmes).

riété des politiques et programmes évoqués ou mobilisés, relevant de très nombreux départements ministériels, que la dimension « emploi » serait plus « transversale » dans l'ensemble des politiques dont les frontières seraient ainsi atténuées.

Au total, ces notations précises montrent une présentation de plus en plus cohérente et de plus en plus appuyée sur des éléments chiffrés.

L'usage des statistiques sexuées se généralise progressivement, ainsi que les objectifs spécifiques d'égalité entre les hommes et les femmes.

À mesure que l'on avance dans le temps, l'argumentation s'éloigne d'un traitement programme par programme pour une analyse plus globale. Le champ des données et informations mobilisées est de plus en plus vaste, quittant le cadre classique des politiques de l'emploi.

Le raisonnement en termes de taux d'emploi est acclimaté solidement.

En revanche, le discours évaluatif à proprement parler (en termes d'imputation d'effets à des causes) ne se diffuse pas et il est limité à quelques programmes (par exemple, la réduction du temps de travail, les emplois-jeunes).

## 5.2. Évolution du lexique et des catégories

De 1998 à 2001, sont apparus des changements de lexique et de catégories, qui peuvent, *a priori*, être considérés comme les traces d'influences réciproques entre la SEE et les États membres. On observe à la fois deux catégories d'évolution :

- (i) des cas où de nouveaux termes sont importés et s'installent dans le vocabulaire ;
- (ii) des cas où les termes français résistent au vocabulaire « communautaire » ou se révèlent avec lui « en tension » ce qui peut être considéré comme le symptôme d'enjeux plus substantiels dans le cadre national.

Procédons d'abord à un relevé précis de quelques termes, encore une fois chronologiquement.

### 5.2.1. Lexique et catégories 1998 : quelques influences

L'urgence de la rédaction aura sans doute entraîné *un processus en grande partie implicite de re-traduction* des catégories françaises dans les nouvelles catégories de la SEE (qui a correspondu strictement à la valorisation des politiques et programmes existants, [en particulier pour les programmes les plus importants : RTT, NS-EJ, les programmes des LD 1 et 2 sur lesquels s'amplifie brusquement le nouveau départ et le service personnalisé] et à la nécessité de se conformer aux piliers et lignes directrices).

Tout en mobilisant des thèmes communs, la tonalité générale du texte diffère sensiblement des textes français antérieurs, par exemple, celui de la loi quinquennale, comme le montre l'analyse succincte suivante.

La relecture de la loi quinquennale permet d'y trouver nombre de thèmes qui, plus tard, apparaîtront dans les lignes directrices de la SEE. Ce sont, par exemple, l'allègement des charges sociales, le développement des emplois de service (chèque-service), la lutte contre le travail illégal, la simplification des procédures administrati-

ves, l'implication des collectivités territoriales dans le domaine de la formation professionnelle, l'aménagement et l'organisation de la durée du travail, le lien entre l'école et le monde professionnel<sup>29</sup>.

En comparaison avec les PNAE français, on peut faire les remarques suivantes :

La loi quinquennale est marquée par son contexte économique, porteur d'inquiétudes quant à la viabilité du système de protection sociale (« il en résulte - de ce contexte économique - des menaces pour les régimes sociaux dont l'ampleur met en péril l'existence de notre système de protection sociale ») et au maintien de la « cohésion nationale » (« il en résulte également des phénomènes d'exclusion porteurs de risques pour la cohésion nationale »)<sup>30</sup>.

La loi quinquennale n'est pas écrite dans le même vocabulaire. On n'y trouve pas tout ce qui a trait au lexique de l'adaptabilité, de l'esprit d'entreprise, de l'activation, du vieillissement actif, voire de la « prévention » du chômage de longue durée ; encore moins de l'éducation tout au long de la vie, du caractère rémunérateur du travail ou du passage de l'assistance au travail. On n'y trouve pas non plus l'intégration de l'égalité des chances dans les politiques. On n'y parle pas de la « taxation du travail ». On y trouve, en revanche, des expressions comme « soutenir l'emploi des personnes les moins qualifiées » ; « catégories rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle » ; « publics les plus en difficulté » ; « exigence d'accompagnement social ».



Le *nouveau départ* (ND) apparaît en 1998. Sans être en mesure d'en fonder strictement l'explication, nous pensons que le *nouveau départ* est marqué par une influence britannique (*New Deal*, mais aussi *fresh start*) qui a pu transiter par le canal communautaire. Comme le nouveau départ a quatre options, on pense aussi au *New Deal* britannique pour les jeunes (historiquement antérieur). Sa symbolique est nouvelle dans le langage de l'ANPE, en ce qu'elle se relie plutôt à la question de l'égalité des chances qu'à celle de l'égalité de traitement de tous. La même chose vaut, probablement, pour la formule des « nouvelles chances » de l'Éducation nationale apparue en 1999. Toutefois, il ne faut pas en tirer des conclusions dépassant le strict cadre du vocabulaire, pour inférer des influences sur le contenu des pratiques. Ainsi, le programme « nouvelles chances » peut être considéré comme une façon nouvelle de baptiser des pratiques plus anciennes.

Dans le plan 1998, on retrouve la catégorie « chômeurs menacés d'exclusion » (p. 20, 98), reliée au vocabulaire communautaire des fonds structurels mais qui n'est pas classique dans les catégories françaises (cf. Barbier, FSE). Cette catégorie n'est d'ailleurs pas systématiquement utilisée. La LD 3 contient l'objectif « éviter l'enfermement dans l'assistance » (p. 22, 98) et elle traite de dispositif « incitatif » (p. 22).

On emprunte directement la notion de « formation tout au long de la vie » (directement traduite de *life long learning*) (LD 5).

Dans la LD 11, on voit apparaître la notion, étrangère aux débats français jusqu'alors, de « taxation du travail », notion qui sera réutilisée systématiquement dans les quatre plans (auparavant, on parlait plutôt de coin fiscal, de charges indirectes, etc., et il n'y avait pas de présentation agrégée des cotisations et des impôts ; l'influence du *tax and benefit system* à la britannique est évidente).

Encore, résultat d'une influence britannique, les sorties « prématurées » de l'éducation (LD 6). Ce vocable reste en compétition avec « sorties sans qualification » ou « sorties sans diplôme » ; il semble que son importance décroît ensuite (notamment à la faveur de la disparition de la LD spécifique en 2001).

<sup>29</sup> On trouve, par exemple, dans la loi quinquennale le problème des « sorties de l'appareil éducatif sans qualification ou avec une qualification inadaptée » sans que l'expression « sorties prématurées » n'apparaisse. On y trouve également le thème du « passage de l'école au travail » mais formulé dans un langage insistant sur l'« amélioration de l'insertion professionnelle ». L'idée de « suivi personnalisé » apparaît à propos des « publics les plus en difficulté ». La personnalisation est un thème au demeurant plus ancien encore.

<sup>30</sup> L'allègement des charges sociales, notamment les exonérations des cotisations sociales patronales d'allocations familiales, est présenté comme visant à faire face à la « concurrence des pays à bas salaires », motif de légitimation qu'on ne retrouve pas dans les PNAE.

### 5.2.2. Lexique et catégories 1999 : quelques influences

L'introduction du *mainstreaming* (« intégrer », p. 21) en matière d'égalité entre les hommes et les femmes est une influence indéniable, si on la compare, par exemple, aux difficultés rencontrées précédemment lors du programme de l'objectif 3 du FSE en 1994 (cf. Barbier et Rack, 1999). L'adoption de la notion de « femmes sous-représentées » est en lien avec l'évolution du droit communautaire en la matière.

Parmi les « sept mesures nouvelles », on voit apparaître à la fois le « système fiscal et social » (p. 7) (voir aussi l'influence des GOPE) et le « vieillissement actif » (p. 7)<sup>31</sup>.

L'importation de la démarche de « prévention » (p. 12, notamment) [même si on ne peut considérer ce thème comme entièrement neuf] est, conjonctuellement, liée à la SEE et reliée à un débat entre les caractères « préventif » et « curatif » des politiques. Pour la première fois, sauf erreur, on voit apparaître la notion de « trappes à bas salaires » (p. 19, 58 ; elle sera reprise en 2000, p. 23).

La notion d'« offres de propositions adaptées » (LD 1 et 2, p. 27) semble également nouvelle, et trahit sans doute un effet d'influence managériale, venant à la fois des Services publics de l'emploi britannique et nordiques.

Le recours à la notion de « capacités » en « nouvelles technologies » (LD 8) et la référence à la notion de « discrimination raciale » comme catégorie pertinente (LD 9) sont aussi probablement des traces d'acclimatation de termes anglais.

*A contrario* de l'usage de la notion d'« incitation », on trouve un développement sur le fait que les chômeurs sont pénalisés (p. 34), qui traduit une résistance à l'influence de la problématique de l'incitation (tension).

### 5.2.3. Lexique et catégories 2000 : quelques influences

Il y a persistance, dans le lexique français, de la notion (voir aussi dans les autres plans) de « personnes les plus éloignées de l'emploi » (p. 4), à l'encontre des notions communautaires.

Ce plan comporte un usage (très ponctuel, apparemment) de la notion de « passage » de l'assistance à l'emploi (p. 4) qui est une traduction directe de *welfare to work*.

On retrouve la tension entre la notion communautaire de « sorties prématurées » et celle de « sorties sans qualification » (p. 4), qui traduit la tension entre les deux univers.

La notion très englobante d'« emplois de qualité » (p. 38) est utilisée. On peut considérer ici que la thématique de la précarité est greffée ; ainsi que la notion qui sera reprise plus tard dans les autres plans de lutte contre les CDD (p. 39). La notion de « précarité » est spécifiquement française dans ce cadre.

C'est dans le PNAE 2000 que l'on trouve la seule occurrence du terme « employabilité » (p. 38). Ce qui a de quoi surprendre, étant donné les réticences de la France vis-à-vis de cette catégorie d'origine anglo-saxonne : elle a traduit l'intitulé du premier pilier *improving employability* par « améliorer la capacité d'insertion professionnelle ». Si la notion d'« insertion professionnelle » est un classique du vocabulaire des politiques françaises, celle de « capacité d'insertion professionnelle » est, en revanche, récente. Cette traduction hybride - l'idée de « capacité » est très communautaire (exemple de la « capacité d'adaptation »), alors que celle d'insertion professionnelle est spécifiquement française - cristallise une certaine tension provenant sans doute des nombreux enjeux politiques subsumés sous l'usage du concept *employability* (cf. Barbier, 1998b ; Gazier, 1998).

<sup>31</sup> L'OCDE a introduit trois notions en 1996 : le « vieillissement individuel » ou l'« allongement de l'espérance de vie », le « vieillissement démographique » ou l'« augmentation de la proportion des vieillards » et le « vieillissement actif » ou l'« évolution de la façon dont les différents groupes d'âge occupent leur temps », in OCDE (1996), *Le vieillissement dans les pays de L'OCDE. Un défi fondamental pour la politique*, OCDE.

#### 5.2.4. Lexique et catégories 2001 : quelques influences

La notion « d'inclusion sociale » apparaît (p. 2 et 8). Elle sera utilisée dans la démarche des plans contre l'exclusion (cf. texte du traité, article 137, version Nice).

Le plan d'action personnalisé (Pap), qui est en cours d'adoption, vient se couler dans le nouveau départ (ND) : Pap-ND (p. 9).

On rencontre pour la première fois, sauf erreur, la notion de « trappes à inactivité » (p. 10). Cette notion s'est diffusée par ailleurs dans le débat français.

Autres notions nouvellement utilisées : celle de « travailleurs aux faibles ressources » (p. 10) qui est une traduction de *working poor* ; celle de l'intervention « individualisée et précoce » (p. 16) ; celle de « travailleurs expérimentés » (p. 21) pour les travailleurs âgés<sup>32</sup>.

Influence dans l'introduction de la lutte contre les discriminations (cf. la référence à la conférence ANPE, en mars, qui est une première). La notion de « discrimination » se trouve curieusement « fusionnée », sous la nouvelle LD 7, avec l'*intégration* (prise dans un autre sens dans le lexique français<sup>33</sup>) et l'exclusion.

Au total, l'analyse du texte précis des plans trahit incontestablement une influence de l'*anglais international* et, par son intermédiaire, des *catégories des politiques sociales* anglo-saxonnes dans les politiques françaises.

Cette influence devrait être analysée plus en détail. Elle peut se comprendre comme résultant d'une attitude d'adaptation visant à communiquer aux partenaires, mieux et au plus vite, la réalité des politiques françaises. On retrouve ici une démarche, de caractère universaliste, qui n'est pas propre aux acteurs des politiques publiques et que nous avons analysée par ailleurs dans le domaine scientifique (cf. Barbier, 2002b, à paraître). Elle ne doit donc pas être analysée comme la trace d'un processus maîtrisé, mais plutôt comme un effet de *communication* par le biais de l'anglais indispensable. Il s'agit d'une influence de *nomination*. Elle comporte évidemment de nombreux avantages puisqu'elle permet de résumer des politiques très différentes sous des catégories communes et elle n'est pas propre à la SEE. Elle est aussi évidemment porteuse d'effets de compréhension très superficielle, pour des partenaires qui croient parler de la même chose, et elle peut générer des controverses. L'un des domaines, lui aussi classique, est celui des catégories statistiques<sup>34</sup>.

Nous ne saurions en tirer pour autant aucune conclusion quant à l'influence sur la substance des politiques. Nous le montrerons plus en détail en analysant les représentations des acteurs interviewés (chapitre 3).

<sup>32</sup> Il faudrait faire ici une analyse plus précise, qui n'est pas dans nos possibilités. Il s'agit probablement d'une notion qui rencontre une tension et notamment une résistance de la part de certains partenaires sociaux (voir l'encadré et la fiche complémentaire). « Travailleurs expérimentés » pourrait fonctionner comme un compromis. Dans le plan 2001 (p. 21), on lit dans l'encadré : « les partenaires sociaux ont indiqué qu'il y avait une prise de conscience partagée des difficultés à traiter ce problème compte tenu des habitudes profondément ancrées quant aux départs anticipés des travailleurs dans un contexte de restructurations à l'œuvre depuis de longues années. Il y a un "solde du passé" qui est difficile à gérer ».

<sup>33</sup> « Intégration » se réfère dans le lexique récent à l'intégration des étrangers. La notion s'emploie à la différence d'insertion pour eux. Alors que l'intégration, dans le lexique communautaire, se réfère à « intégration sociale » en général (concept sociologique et durkheimien classique et concept actuel britannique).

<sup>34</sup> Par exemple, plusieurs de nos interlocuteurs ont mentionné la difficulté de compter de façon homogène les « entretiens » ou les « interventions » du SPE auprès des chômeurs. Les *peer reviews* peuvent fournir l'occasion de découvrir de véritables différences.

## 6. ÉVOLUTIONS PRINCIPALES DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE : CONSIDÉRATIONS INTERMÉDIAIRES À PARTIR DE L'ANALYSE INTERNE

Au terme de ce chapitre, il est possible de résumer succinctement les évolutions de la stratégie française au sein de la coordination de la SEE, telles qu'elles résultent de notre analyse *interne*, fondée sur les documents.

*Quant à la structure et à la forme générale* des plans, on notera tout d'abord trois points :

- (i) Les plans sont tous placés sous la cohérence des trois objectifs socio-économiques constamment réaffirmés (la croissance ; la croissance plus riche en emplois ; la croissance qui profite à tous).
- (ii) La cohérence de la présentation des politiques françaises s'accroît au fil des années car l'argumentaire de justification devient plus sophistiqué et se donne les moyens de présenter les politiques de l'emploi dans l'ensemble plus vaste des actions publiques, comprenant notamment le lien avec les politiques économiques, fiscales et celles de l'éducation.
- (iii) Cette présentation manifeste une attention accrue à la synergie entre politiques.

*La colonne vertébrale* des plans s'organise autour de trois dispositifs qui s'imposent par leur importance. Deux d'entre eux (le programme NS-EJ, la réduction du temps de travail) ont une origine et une formulation strictement nationales et restent - par comparaison avec les plans des autres pays - originaux. Le troisième (le nouveau départ, évoluant vers le SPNDE puis vers le Pare-Pap-ND) apparaît, *au moins dans sa formulation*, très lié à l'apparition de la SEE et marqué par le débat entre politiques préventives et politiques curatives qui est ainsi, *sous cette forme*, introduit dans le cadre français.

*Deux évolutions dans les textes* apparaissent comme confirmant nos hypothèses de départ : la présence des partenaires sociaux, d'un côté, la montée du référentiel de l'égalité entre les hommes et les femmes, de l'autre.

En revanche, le relevé plus précis sur la double thématique d'une influence en matière de langage et en matière de gestion par objectif et d'évaluation donne des indications partagées.

Enfin, *concernant les recommandations*, tout se passe comme si la France s'en satisfaisait après les avoir négociées le plus en amont, qu'elle en tient compte, mais qu'il est difficile d'en traduire des effets concrets. La palette standard des recommandations adressées à la France est désormais stabilisée.

Tous ces points vont être confrontés à l'analyse du contenu de nos entretiens avec les acteurs, dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE 3

# L'ÉVOLUTION DES REPRÉSENTATIONS DES ACTEURS DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI EN FRANCE

---

Comme, au cours des entretiens, il était nécessaire de situer les étapes de la construction de la Stratégie européenne pour l'emploi, nous avons commencé par regrouper, dans la section 1, le point de vue rétrospectif des acteurs sur les origines. Seuls certains interviewés étaient en mesure de nous répondre à ce sujet, en raison de leur position de l'époque.

Nous abordons ensuite la question des « lieux » (forums et arènes) où s'exercent les influences réciproques (section 2), et tout particulièrement des lieux formels, le Comité de l'emploi, les rapports bilatéraux de la France et de la Commission, le Comité de politique économique.

Nous traitons, enfin, plus généralement, de ces influences que nous classons par thèmes. Dans un premier temps (section 3), nous faisons le relevé des représentations des interlocuteurs : ils nous indiquent ce qu'ils attribuent à l'influence de la SEE sur les politiques françaises, mais aussi leur point de vue à propos de l'influence française sur la SEE. Puis nous interprétons ce premier relevé de façon plus globale, à l'aide de la notion de « référentiel » empruntée aux travaux de science politique (section 4). Le chapitre 3 se clôt par une appréciation synthétique des principales évolutions du système des politiques françaises attribuables à la SEE : l'élargissement du système des acteurs, l'importance de l'arène bruxelloise et les changements dans le *management* (section 5).

### I. LE POINT DE VUE RÉTROSPECTIF DES ACTEURS SUR LES ORIGINES DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

Comment les acteurs se représentent-ils rétrospectivement l'enchaînement des processus qui ont conduit à « l'invention » de la Stratégie européenne pour l'emploi ? C'est autour de cette interrogation que nous confronterons ici les points de vue de nos interlocuteurs. Les acteurs les plus « compétents » pour débattre de l'histoire de la SEE sont ceux que nous avons rangés dans le groupe de « l'élite de la première heure » (cf. chapitre méthode). Ceux-ci ont avancé quatre hypothèses concernant les « déclencheurs » de la SEE, c'est-à-dire ses causes majeures : les suites du sommet d'Essen ; le contexte socio-économique et politique des années 1997/98 ; l'influence de l'OCDE et le « volontarisme » de la France.

#### 1.1. L'âge 1 de la Stratégie européenne pour l'emploi : au début était Essen

Parmi ces hypothèses, la première est mentionnée par une minorité d'interlocuteurs, qui s'accordent à reconnaître le rôle important du sommet d'Essen et de sa préparation dans l'avènement de la Stratégie européenne pour l'emploi.

Considérant Essen comme son aboutissement, l'un des interviewés a rangé le « Livre Blanc » de J. Delors parmi les « mythes fondateurs ». Un autre confirme que « la SEE prend sa source dans la préparation du conseil d'Essen ». Pour autant, le constat du rôle important d'Essen n'équivaut pas à affirmer son caractère déterminant dans la naissance de la SEE. En effet, à l'époque, nous dit un interviewé, en dépit de l'« affichage d'une volonté politique forte » de certains États membres, la SEE avait encore un caractère « formel » : il n'y avait « ni indicateurs, ni vraie évaluation des per-

formances car les objectifs n'étaient pas très clarifiés ». C'était plutôt de la « littérature européenne », un « petit essai ».

## 1.2. Le contexte européen en 1997/98

L'un de nos interviewés a fortement mis en avant le caractère décisif du contexte socio-économique et politique dans lequel la Stratégie européenne pour l'emploi a vu le jour. Il impute sa naissance à une conjonction de quatre facteurs qui sont apparus dans la deuxième moitié de la décennie 1990 :

(i) L'arrivée de la gauche au pouvoir dans quelques pays européens (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) entre 1997 et 1998 a donné un nouvel élan à la question de l'emploi au niveau européen. L'« Europe rose » qu'elle incarne a été le terreau où celle-ci a pu véritablement éclore. C'est dire que le contexte politique européen était devenu plus perméable à un débat communautaire sur la question de l'emploi et plus propice à son élévation au rang de priorité communautaire : « il y avait un “changement politique” qui a aidé. Toute seule la Commission n'avait pu faire un pas en avant ». Le chancelier allemand Kohl ne voulait pas de la SEE.

(ii) De surcroît, le contexte économique entretenait chez les « politiques » la conscience de la nécessité de trouver des solutions concrètes pour faire face au niveau élevé de chômage que connaissait l'Europe. « Le climat sur les marchés de l'emploi » faisait l'effet d'un aiguillon pour l'action : « il fallait que les politiques fassent quelque chose ».

(iii) L'urgence pour l'action en faveur d'une stratégie coordonnée de l'emploi au niveau européen avait trouvé un relais porteur dans la personne du Premier ministre luxembourgeois Juncker : « La situation était assez heureuse parce qu'on avait une présidence pro-européenne (présidence luxembourgeoise) ». J.C. Juncker n'était pas « convaincu au début » mais il savait que « ça pouvait rapporter gros » et il avait bien compris aussi comment « intégrer » une politique de l'emploi active au sein d'une politique macroéconomique. Cependant, malgré toutes ces opportunités liées au contexte de l'époque, « on croyait difficilement qu'on pourrait aboutir à un chapitre “emploi” dans le traité ».

(iv) Enfin, le changement de personnes intervenu à la Commission, avec la venue du directeur général Allan Larsson, a eu un impact non négligeable dans le déclenchement de la SEE. Celui-ci en a été, semble-t-il, un artisan de premier ordre. Il aurait été, tout au début, à l'origine de réunions sur les « principaux défis européens » où la comparaison de l'Europe avec les États-Unis et le Japon a permis de montrer, entre autres, la faiblesse relative de son taux d'emploi, du taux d'activité de ses travailleurs âgés et de son secteur des services.

## 1.3. L'influence de l'OCDE : un point controversé

Plusieurs de nos interlocuteurs, qui ont connu « la première heure » de la Stratégie européenne pour l'emploi, ont évoqué spontanément le rôle de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Les autres, quand nous les avons interrogés à ce propos, sont aussi tombés d'accord sur un rôle, indirect au moins, de cette organisation. Mais il y a aussi, chez certains, la volonté de marquer une claire autonomie de la SEE par rapport à « l'idéologie » de l'OCDE. L'OCDE, nous dit l'un, « n'était pas un point de référence privilégié » parce que les comparaisons États-Unis, Japon et Europe sont « systématiques » depuis plus de dix ans à la Commission. Un autre nomme « différend idéologique » ce qui opposait la Commission à l'OCDE. Il reconnaît cependant d'une certaine façon que la SEE fut, en quelque sorte, une réaction à l'espèce d'autorité que l'OCDE détenait jusque-là sur la question de l'emploi et au cadre d'analyse qu'elle promouvait : « Il fallait construire quelque chose de plus nuancé ». En outre, « avant, on critiquait toujours la Commission parce qu'elle utilisait des experts externes pour faire ses travaux d'analyse » ; la SEE a donc été une façon pour la Commission de se doter de capacités d'analyse « indigènes » afin de « faire face à la concurrence de l'OCDE ».



C'est l'aiguillon de cette concurrence qui, pour un troisième, a été déterminant, notamment en « riposte » à la pression que l'OCDE mettait sur l'Europe en matière de politiques de l'emploi, avec l'étude sur l'emploi parue en 1994. Les travaux concernant la France à l'OCDE n'étaient pas particulièrement « tendres » et la mettaient en cause, notamment sur « l'absence de souplesse de sa politique de l'emploi ». Le ministre Barrot (1996) aurait été même jusqu'à protester par écrit. « Le contexte OCDE était beaucoup plus agressif que le contexte de Bruxelles » et, précise-t-il, « cette attitude agressive de l'OCDE n'était pas réservée aux gouvernements de gauche ». On nous a également rappelé l'influence de l'OCDE dans la réunion du G 7 sur l'emploi à Lille, au printemps 1996.

Toutefois, un seul de nos interlocuteurs a pensé que l'influence de l'OCDE, notamment à travers la réunion de ce G 7, a notablement anticipé la SEE, sous l'angle de ses thèmes. La dynamique et les thèmes ne permettaient nullement d'anticiper la procédure qui fut cependant suivie ensuite, avec une influence très importante attribuée au directeur général Larsson : « la Commission avait aussi besoin de faire quelque chose » et A. Larsson a été « très bon ».

#### 1.4. Le volontarisme français sur l'emploi

Presque tous les interlocuteurs français ont soutenu l'hypothèse selon laquelle la position française a été capitale dans le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi. Pour un interviewé, l'emploi est une préoccupation que la France a toujours portée au niveau communautaire à chaque fois que l'occasion lui était offerte. Il rappelle que des « Plans pluriannuels pour l'emploi » avaient été mis en place après le sommet d'Essen, des documents par pays étant préparés en 1995. En réalité, par comparaison avec la SEE, ces plans étaient, pour notre interlocuteur, des « plans d'habillement des politiques d'emploi » et « l'exercice était nouveau mais sans grande ambition ». Toutefois, l'élément novateur dans cette page de l'histoire précédant la SEE fut, selon lui, l'idée d'une stratégie pluriannuelle. Et, de ce point de vue, selon lui, la France a d'autant plus joué un rôle qu'elle disposait à l'époque de la « loi quinquennale qui a servi d'arrière-plan aux uns et aux autres » en introduisant cette logique pluriannuelle et cette nécessité de « stratégie à moyen/long terme ». « C'était à l'époque, en Europe, le seul plan pluriannuel ». Sous la présidence française, un rapport sur la politique de l'emploi des douze pays avait été rédigé, anticipant « les orientations futures qui avaient commencé à se dessiner ».

La grande majorité des interlocuteurs pensent que la SEE doit beaucoup à la volonté politique affichée sur l'emploi par le Premier ministre Jospin dès les élections de 1997. Pour certains, sa « position » aurait aussi été « un des éléments du déblocage ». Pour le Premier ministre, « la priorité des priorités, c'était l'emploi » et il était prêt à menacer d'« une politique de la chaise vide » tant qu'on n'aurait pas « un sommet exceptionnel sur l'emploi ».

Les travaux à propos d'un « chapitre emploi » dans le traité, fin 1996/début 1997, sont évoqués par l'un de nos interlocuteurs. Il nous indique que les délégués généraux et les représentants des ministres réfléchissaient alors sur la « nécessité de donner plus de poids à l'emploi ».

Plusieurs interviewés voient aussi l'importance du rôle du Premier ministre luxembourgeois Juncker, qui aurait organisé « plus de 200 réunions ». Ce dernier, au début non convaincu, pensait, une fois rallié à l'idée du sommet extraordinaire, qu' : « il est important qu'on ait un *stress* de convergence ».

Pour autant, nous dit un autre, quatre mois avant le sommet, il y avait un « grand scepticisme » de la part des États membres hormis la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Mais au fur et à mesure, nombre d'entre eux vont changer d'opinion. La délégation espagnole va se distinguer d'abord en faisant cavalier seul jusqu'à la veille du sommet (« J. Aznar dénonçait la réunionnisme mais il a pris une volée de bois vert chez lui »). Plus tard, l'Espagne sera considérée comme ayant rendu, avec la France quelques mois après, un des « deux meilleurs PNAE ». Cette consécration est une forme de « sanction politique de l'exercice ».

Plusieurs de nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que le gouvernement français nourrissait beaucoup d'ambitions pour le volet « emploi » de l'Europe : il y a eu de la part de celui-ci une « volonté politique de poser un acte qui traduise une inflexion dans la conception européenne de la composante sociale et particulièrement, la lutte contre le chômage dans un contexte qui devenait plus favorable ». Le Premier ministre était « impliqué et désireux qu'on ait de véritables résultats sur ce dossier (Europe sociale et emploi) », lequel touchait des « sujets compliqués surtout en période de cohabitation ». Selon un interlocuteur, la preuve de l'importance de l'implication du gouvernement français se lit aussi dans le soutien d'un dossier *européen*, lequel, *en interne*, n'est pas particulièrement « porteur » en termes de gains politiques. « En 1997, ce qui était en jeu, c'était la qualification de la France pour l'euro ». L'idée partagée au sein de la majorité était qu'« en qualifiant la France, on ne dénoncerait pas le pacte de stabilité et de croissance mais qu'on lui donnerait le volontarisme qui lui manquait sur le plan social ». En effet, ainsi « on ne se moulat pas dans le schéma communautaire tel qu'il était inscrit dans les traités », mais on le dépassait.

Au total, nos interlocuteurs se divisent nettement entre ceux qui insistent sur les structures et l'action continue, minorant ainsi le rôle des États membres, et les « actionnistes » qui ont plutôt tendance à revendiquer un « effet hexagone » substantiel. La difficulté de trancher parmi ces points de vue peut s'illustrer à l'aide de l'exemple suivant.

### 1.5. Une incertitude au niveau de la mémoire communautaire : la paternité de l'objectif des 7 %

La fixation d'un objectif communautaire de taux de chômage à 7 % était explicitement inscrite dans les documents préparatoires au sommet de Luxembourg, début octobre 1997. Nous avons cherché à savoir comment nos interlocuteurs se souvenaient de ce point précis.

Un premier attribue la paternité du chiffre à la Commission qui, d'après lui, ne voulait pas seulement un objectif sur l'emploi mais également un objectif sur le chômage. Il précise que l'idée a été portée par certains pays, sans qu'il ne les cite. Un second pense formellement que c'était une proposition du cabinet du Premier ministre français, s'inscrivant bien dans l'objectif du « retour au plein emploi ». Un troisième se rappelle que la France a soutenu cet objectif, mais pas constamment. Un quatrième souligne que « cet objectif a été abandonné » parce qu'« il ne voulait rien dire ».

Cet exemple précis illustre les limites méthodologiques inhérentes à notre étude, qui n'a pas disposé de temps pour une confrontation systématique et détaillée des points de vue avec les documents qui auraient pu manifester les traces des initiatives. Mais il illustre aussi la complexité des influences déclenchant finalement la réinvention de la SEE à Amsterdam. Les acteurs sont tous marqués par le biais qui résulte de leur position dans le système d'action : c'est pourquoi la majorité, acteurs du côté français, est très sensible à l'engagement politique spécial de la France en 1997.

## 2. DES LIEUX OÙ S'EXERCENT LES INFLUENCES

Strictement parlant, il est impossible de délimiter les lieux où s'exercent les influences que nous avons considérées comme réciproques et produisant une sorte « d'europanisation », et, encore moins, ici, d'en donner une représentation satisfaisante. Nous *dépendons ici beaucoup de nos interlocuteurs*, de leur place dans les instances pertinentes (au niveau communautaire et au niveau national), de leurs réseaux particuliers, etc. Les instances *formelles* sont ici privilégiées, et, parmi

elles, le Comité de l'emploi, et dans une moindre mesure, le Comité de politique économique (CPE).

Notre travail d'enquête ne constitue donc qu'une approche tout à fait exploratoire d'une dimension des espaces potentiellement pertinents au sein desquels les influences circulent d'un État membre à l'autre, de la Commission vers les États membres et des États membres vers la Commission. Après avoir examiné le rôle des « comités », nous regroupons les éléments en deux points : 1/ les interactions de la France avec la Commission et 2/ celles de la France avec les autres États membres. Dans un ordre motivé par la cohérence de l'exposé, nous présenterons d'abord le Comité de politique économique et, ensuite, le Comité de l'emploi.

## 2.1. Le Comité de politique économique

Le Comité de politique économique (CPE) est l'instance qui fait des suggestions au Conseil Ecofin et à la Commission sur les questions de politique économique. Son existence remonte à une décision très ancienne du Conseil (1974) et a fait l'objet d'une décision mise à jour en 2000 (2000/604/EC). Ainsi, à la différence du Comité de l'emploi, le Comité de politique économique n'est pas prévu dans le texte du traité. Cette différence autorise certains de nos interlocuteurs à juger diversement la « légitimité » des deux instances.

La décision 2000/604/EC a établi des statuts qui prévoient explicitement que le CPE travaille étroitement avec le Comité de l'emploi prévu, pour sa part, à l'article 130 du traité. Parallèlement, le texte instituant le Comité de l'emploi<sup>35</sup> prévoit explicitement que ce dernier travaille aussi étroitement que possible avec le CPE.

Le CPE est chargé, notamment, d'aider le Conseil dans l'élaboration des Grandes orientations de politique économique (GOPE) (article 1 alinéa 3 des statuts du CPE), dont la première version date, sauf erreur, de 1998<sup>36</sup>. Leur préparation donne lieu à une surveillance multilatérale qui aboutit à l'examen très précis de la situation de chaque pays.

L'articulation entre les GOPE et les lignes directrices de la SEE ne semble pas, pour nos interlocuteurs, être parfaitement réglée par les textes. Dans les entretiens que nous avons effectués, un des thèmes omniprésents est celui de la rivalité et des différences, voire des divergences, entre les deux comités, qui, tous les deux, ont une mission réglementaire concernant les questions d'emploi<sup>37</sup>. Chaque comité porte un regard croisé sur le travail de l'autre. Le Comité de politique économique participe à l'élaboration des lignes directrices, alors que le Comité de l'emploi contribue à la procédure des GOPE. Le CPE rédige avec le Comité de l'emploi une opinion conjointe sur les lignes directrices.

Nos interlocuteurs nous font part du fait que, concrètement, une division du travail s'est instaurée, qui laisse au CPE, apparemment, le travail sur les autres marchés et celui sur les marchés du travail vu sous l'angle de son fonctionnement. Le Comité de l'emploi serait, pour sa part, plus directement centré sur les politiques de l'emploi elles-mêmes. Nous sommes donc en présence de deux instances différentes d'influences réciproques entre pays et Commission. Nos investigations ne permettent

<sup>35</sup> Voir le document de la Commission 1999/440/final du 8 septembre 1999, qui explique notamment que le Comité de l'emploi remplace le précédent « Comité de l'emploi et du marché du travail », créé de façon intérimaire par la décision du Conseil 97/16/EC du 20 décembre 1997. Voir la décision finale du Conseil 2000/98/EC du 24 janvier 2000.

<sup>36</sup> C'est apparemment en 1999 que les premières GOPE ont donné lieu à un examen des politiques de l'emploi des États membres.

<sup>37</sup> Sans être spécialiste du droit communautaire, on peut cependant penser que les formulations respectives des compétences des deux comités laissent le champ à une rivalité et à des querelles de territoire. Le Comité de l'emploi est chargé de suivre la situation de l'emploi et les politiques de l'emploi dans les États membres (article 1, 2000/98/EC). Le CPE (article 2, 2000/604/EC) contribue au travail du Conseil, en particulier sur le fonctionnement du marché du travail, de même qu'au travail du Conseil prévu à l'article 130 du traité.

pas de mesurer exactement leur nature. Nous avons cependant tenté une analyse plus globale, à partir du matériau recueilli, en termes de référentiel (section 4).

## 2.2. Le Comité de l'emploi

Avant le sommet de Luxembourg, un Comité de l'emploi et du marché du travail a fait office de « comité intérimaire » en attendant la ratification dudit traité (voir les notes précédentes)<sup>38</sup>.

### 2.2.1. Composition

Chaque État membre dispose de deux représentants (deux titulaires et deux suppléants, dont, apparemment, un « membre de la représentation permanente de façon assez systématique » [Affaires étrangères] et un chargé de mission international). Le mode de représentation des États au Comité de l'emploi, si l'on en croit nos interlocuteurs, se révèle assez souple dans la participation effective des membres, qui peut varier selon les ordres du jour : « en fonction de la nature des ordres du jour, viennent les gens les plus compétents pour défendre le dossier ».

Un de nos interlocuteurs classe les personnes titulaires au sein du Comité de l'emploi en quatre groupes : 1/ des représentants des directions générales de l'emploi et de la formation professionnelle des pays ; 2/ des représentants du pôle économique ; 3/ des représentants de la diplomatie ; 4/ des représentants des services statistiques et d'études. La variété de ces profils paraît avoir été, parfois, liée à une absence de compétence technique sur les questions d'emploi. Un autre interviewé regroupe les participants en deux types : « les équivalents des directeurs des administrations nationales » et « les équivalents des responsables des questions de politique européenne ».

Ces typologies donnent une représentation pour nous trop imprécise de la composition du Comité de l'emploi. On en tire seulement l'hypothèse de la *pluralité des logiques* de travail du Comité et de la complexité des processus aboutissant à ses décisions, qui semblent d'une importance éminente dans l'ensemble de la SEE. Bien loin d'être centrés *seulement* sur des questions « techniques » d'emploi et de marché du travail, ces travaux impliquent, d'une part (i) les rapports entre l'initiative et le rôle de la Commission et ceux des États membres, mais aussi (ii) tous les mécanismes de l'intergouvernementalité, avec les possibilités de constructions d'accords stables ou d'accords *ad hoc* entre les représentants des pays. On peut également estimer que ce travail révèle des proximités « culturelles » entre certains États et entre certaines professionnalités, sur lesquelles nous revenons ci-après, là aussi de façon exploratoire.

### 2.2.2. Le pilotage du Comité de l'emploi

Nos entretiens nous laissent penser que, parmi toutes celles dont nous n'avons aucune connaissance directe, la question du pilotage cristallise un enjeu d'importance. Si nous comprenons bien l'un de nos interlocuteurs, qui nous en parle comme d'un « sujet de controverse », le pilotage (secrétariat, mais aussi évidemment présidence et vice-présidences) du Comité de l'emploi est important dans l'équilibre entre la Commission et les États membres. Il est aussi important dans la répartition des influences de l'intergouvernemental et donc a, potentiellement, des conséquences sur la nature des règles et la substance des décisions sur la base desquelles celles-ci sont prises. D'où le fait que la personnalité et la nationalité des personnes apparaissent comme « pas du tout anodines ». Ces enjeux font l'objet de négociations difficiles, qui tiennent compte notamment de l'équilibre des présidences de comités divers<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Les travaux du Comité de l'emploi auraient démarré début 2000, sous la présidence portugaise.

<sup>39</sup> On nous explique que la présidence du Comité de l'emploi ne pouvait revenir à un Français puisque le président du CPE est français, de même que celui du Comité de la protection sociale.

### 2.2.3. Les sous-groupes au sein du Comité

La décision instituant le Comité de l'emploi a prévu que celui-ci pouvait organiser en son sein des sous-groupes (article 4, 2000/98/EC). Nos interlocuteurs ont mentionné particulièrement deux sous-groupes jouant un rôle important comme espaces des influences réciproques.

Il s'agit tout d'abord du « groupe des indicateurs », qui s'occupe de tout ce qui touche à la question des indicateurs au niveau communautaire<sup>40</sup>.

Il existe ensuite un « groupe *ad hoc* » qui semble avoir une vocation plus « transversale », 1/ dans la préparation des travaux du Comité de l'emploi ; 2/ dans le rassemblement de l'expertise des travaux, ainsi que sur un grand nombre de domaines connexes de l'activité du Comité de l'emploi (tels ceux sur l'immigration, les GOPE, les pensions, etc.). C'est dans le cadre de sa première fonction qu'il anime le « processus de Cambridge »<sup>41</sup>, c'est-à-dire le travail d'« examen croisé » des PNAE. D'après les dires de nos interlocuteurs, il apparaît que ce travail de présentation et de comparaison réciproques est l'un des forums importants de circulation des influences entre les États. Le processus semble consister en une présentation, avant leur adoption définitive, des PNAE par chacun des pays ; dans un second temps qui est le « moment important », il y a une discussion croisée entre deux États. Ce processus d'échanges et de discussions précède le travail mené par le Comité de l'emploi dans sa formation plénière.

Il y a là, sans doute, une des modalités de l'exercice d'une « surveillance réciproque » que la SEE a favorisée de façon importante. Un autre forum est constitué par les « revues par les pairs » (*peer reviews*), dont les conséquences opératoires paraissent, *a priori*, d'importance moindre<sup>42</sup>.

[Par ailleurs, l'un de nos interlocuteurs a mentionné le rôle du « groupe des questions sociales<sup>43</sup> », qui intervient (notamment) dans la phase finale de la SEE (entre la publication du « paquet-emploi » par la Commission et les décisions finales du Conseil). Ce groupe joue donc un rôle à la fois dans la coordination de l'intégration des différents avis (Parlement européen, etc.) sur les propositions de la Commission (lignes directrices, recommandations et, récemment, rapport conjoint), mais aussi dans la rédaction finale des recommandations, en liaison avec les services de la présidence].

### 2.2.4. L'agenda du Comité de l'emploi

Le rythme de travail du Comité de l'emploi est évidemment scandé par l'agenda de la SEE. Assez logiquement, c'est entre septembre et décembre que l'activité y bat son plein<sup>44</sup>. Les travaux principaux qui structurent son emploi du temps sont apparemment les suivants :

1. Le processus de Cambridge.
2. Les discussions sur le « paquet-emploi ».
3. Les discussions sur la structure du PNAE (« une question souvent discutée et qui n'est pas anodine », selon l'un de nos interlocuteurs).
4. Le sujet GOPE et les sujets dans le cadre de la préparation du Conseil de printemps.
5. Les sujets transversaux (pensions, augmentation du taux d'emploi, qualité de l'emploi...).

<sup>40</sup> Un groupe de travail français sur les indicateurs est piloté par la Dares du ministère du Travail.

<sup>41</sup> Sauf erreur d'interprétation, cet exercice – en œuvre depuis deux ans apparemment – a été appelé ainsi parce qu'il a eu lieu pour la première fois dans cette ville.

<sup>42</sup> D'après les informations en notre possession, les ressources humaines consacrées à la gestion des *peer reviews* à la Commission sont très faibles, ce qui explique le (relativement) faible nombre de ces revues organisées depuis les débuts de la SEE. Le site de la Commission recense cependant, depuis 1999, près de 150 thèmes nationaux traités lors de ces revues. Le nombre de ces revues est bien moindre (moins d'une trentaine). Ainsi la revue dans laquelle la France a présenté en 1999, le programme « Nouveaux services-emplois jeunes », et pour laquelle nous avons présenté un rapport, avec notre collègue B. Simonin (cf. Barbier et Simonin, 1999), apparaît sous huit rubriques.

<sup>43</sup> Lié aux représentations permanentes.

<sup>44</sup> Durant cette période, le « groupe *ad hoc* » se réunit pendant environ huit jours, contre six jours environ pour le « groupe indicateurs », si l'on en croit les évaluations pour les dernières années de nos interlocuteurs.

L'ampleur et la variété de ces travaux, qui mobilisent de façon importante les administrations nationales [cette mobilisation, qui crée une forme d'*overload* pour les services, semble l'un des effets de la SEE<sup>45</sup>], expliquent que le Comité de l'emploi ne s'auto-saisisse pas, en règle générale, sur d'autres questions (« il n'a pas le temps »).

Dans le domaine de l'emploi, le Comité de l'emploi semble donc *le principal cadre formel* d'interaction des États membres entre eux et avec la Commission.

### 2.3. Les interactions de la France avec la Commission

Les processus de l'influence se manifestent, notamment, par les discussions autour de ce que nos interlocuteurs désignent comme la « fiche-pays<sup>46</sup> » et, d'autre part, autour des recommandations.

#### 2.3.1. Une procédure désormais stabilisée

Une fois la structure des PNAE et les lignes du rapport conjoint discutées au sein du Comité de l'emploi, les services de la Commission s'attellent à la rédaction de la « fiche-pays » des États membres et à l'analyse globale. Ceux-ci sont ensuite invités à venir discuter de la première ébauche de l'analyse qui débouchera sur la rédaction finale des fiches-pays du rapport conjoint. La Commission laisse aux États la faculté d'inviter d'autres acteurs (partenaires sociaux et régions, par exemple). Ces réunions bilatérales ayant pour objet la discussion des conclusions à la base des recommandations semblent d'une importance éminente dans l'interaction entre État membre et Commission. C'est par leur truchement que *peut* circuler une partie des influences. Les théories de référence de la Commission, pour apprécier les « résultats » aussi bien que les activités de tel ou tel pays, fondent bien évidemment le type de questions que celle-ci adresse à celui-là. Nous avons donc, au sein de cette interaction, vraisemblablement l'un des canaux formels les plus importants de l'influence « communautaire » (voir la section 4) en matière de référentiels.

Dès qu'elle est disponible, la première ébauche de l'« analyse horizontale » - la première partie du rapport conjoint - est discutée au Comité de l'emploi<sup>47</sup>.

Finalisé entre juillet et septembre, le rapport conjoint, qui comprend les deux analyses - transversales et par pays -, est diffusé en septembre par la Commission (désormais, « paquet-emploi »). L'un de nos interlocuteurs souligne à ce propos que « l'élément de surprise » qui lui est attaché joue, dans l'esprit de l'exercice, le rôle d'une « sanction politique » ou, à tout le moins, constitue une forme d'influence sur les États membres : « c'est la raison pour laquelle la Commission est assez jalouse de cet élément ».

Cependant, une fois le rapport conjoint finalisé sous cette forme de proposition de la Commission, il reste des possibilités de modification des contenus des recommandations, par l'interaction entre États membres, présidence et services de la Commission<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Nous avons noté la même chose dans le cas de l'évaluation du FSE (Barbier, 1999b).

<sup>46</sup> Nos interlocuteurs ont ainsi désigné la partie du rapport conjoint sur l'emploi qui présente le cas de chaque État membre. Les formes et contenus de ces « fiches », qui font suite à l'analyse transversale de la première partie du rapport, ont varié au cours des exercices. Dans le dernier rapport (septembre 2001), validé au sommet de Laeken, si nous ne faisons pas erreur, la fiche de la France, formellement, comprend tout d'abord une page comportant quatre *items* (appréciation globale ; dosage de politiques entre les piliers ; réponse aux recommandations du Conseil pour 2000 ; défis pour l'avenir). Les défis pour l'avenir anticipent sur les recommandations. Par ailleurs, cette année, le *radar chart* (ou méthode « du diamant ») a été réintroduit, après avoir été supprimé l'année précédente. Chaque pays est donc présenté selon les valeurs de huit indicateurs sur la période 1996-2000 et ceux-ci sont résumés dans deux « diamants ».

<sup>47</sup> Rappelons que le Comité de politique économique participe à la rédaction du rapport conjoint.

<sup>48</sup> Nous avons donné, dans le chapitre 3, des exemples de modifications pour certains pays, mais nous n'avons pas eu le temps de procéder à une analyse exhaustive de ces modifications. Pour le cas de la France, on a dit, dans le même chapitre, que ces dernières ont été apparemment mineures et de l'ordre de la formulation diplomatique.

### 2.3.2. À la suite de l'épisode de 1999

Les premières recommandations (publiées sous forme de propositions par la Commission en 1999) n'ont pas été adoptées dans le cadre de la procédure de concertation bilatérale précédemment décrite. En fait, cette procédure - dont nous avons déjà signalé le caractère de novation - a fait l'objet d'une codification ultérieure, précisément en apparence à la suite de la surprise provoquée, unilatéralement, par l'action du Commissaire P. Flynn, dont plusieurs de nos interlocuteurs nous disent qu'elle a suscité un « tollé ».

À propos de ces premières recommandations, l'un des interlocuteurs estime qu'elles ont provoqué une « crise du processus » parce qu'il n'était pas automatique que les dispositions du chapitre « emploi » (articles 128 à 130) puissent être mobilisées pour « émettre des recommandations » à l'encontre des États et parce que les modalités du processus n'avaient pas été discutées en amont entre Commission et États. Pour l'un de nos interviewés, le Commissaire « Flynn a sorti ces recommandations dans le but de marquer un coup médiatique le jour de son départ ». Selon cet interlocuteur, le Commissaire a communiqué les recommandations à la presse sans que la Commission ne se soit concertée au préalable, d'où le grand effet de surprise et, apparemment, le refus du Comité de l'emploi d'examiner ces recommandations qui ont particulièrement déplu à certains États membres. Nos interlocuteurs penchent pour l'analyse de l'épisode comme « une initiative personnelle », qui aurait visé à « régler des comptes sur un sujet sensible » ; ils en veulent pour preuve que « les gens de la Commission semblaient un peu atterrés ».

Depuis l'épisode et après des « discussions houleuses au Comité de l'emploi », il a été entendu que « les recommandations seraient bien étayées et qu'elles ne serviraient pas à classer les États membres ». La Commission et le Comité ont, visiblement, établi une liste de principes de référence, apparemment sous l'influence du directeur général Larsson<sup>49</sup> (se fonder sur des constats bien étayés ; utiliser des éléments non polémiques/amendables ; ne pas classer les pays ; assurer un traitement comparable des uns et des autres).

Les négociations/interactions actuelles à propos de la fiche-pays peuvent donc se comprendre comme une réponse à cet épisode. Il semble que deux conséquences ont résulté de cette évolution procédurale. D'une part, les États membres sont de plus en plus impliqués dans le processus d'élaboration des recommandations : « C'est un exercice qui devient conjoint, dans lequel le pays est de plus en plus associé ». D'autre part, les points de vue de la Commission ne sont pas imposés et deviennent discutables. Au point qu'un interlocuteur a l'impression que les critiques de la Commission se « décaféinent au fur et à mesure des discussions ».

Après avoir mis en évidence ce qui, du point de vue méthodologique limité de l'enquête, apparaît comme le rôle névralgique du Comité de l'emploi dans le processus d'influence de la SEE, nous allons retracer le point de vue de nos interlocuteurs à propos des rapports de la France avec la Commission.

### 2.4. Les rapports avec la Commission du point de vue des acteurs interrogés

De l'analyse des entretiens effectués, deux enseignements principaux ressortent. Sur la forme de l'interaction, il semblerait que les rapports de la France et de la Commission se soient notablement améliorés au fil du temps. C'est un point autour duquel les représentations des acteurs convergent.

Sur le contenu de cette interaction avec la Commission, les réponses des acteurs traduisent un sentiment mitigé (il est sans doute excessif de parler d'une certaine défiance). Ce sentiment est sans doute l'effet d'une traduction de la relation inconfortable - à tout le moins inédite - dans laquelle les autorités nationales sont placées par la « surveillance » de la Commission sur les politiques de

---

<sup>49</sup> Un interlocuteur dit que « de son côté, la Commission s'est solennellement engagée à ne pas commettre ce même genre de péché à l'avenir ».

l'emploi françaises. Un acteur nouveau - la Commission - est en mesure de porter des jugements vis-à-vis desquels le gouvernement français est mis en demeure de se justifier, sur la base d'un référentiel, dont on verra (section 4) qu'il est, pour partie, étranger au cadre de réflexion franco-français. Nous pensons que cette mise en position de justification est l'une des influences de la SEE, qu'en tous les cas elle induit non seulement les variations formelles de la justification (analysées au chapitre 2, notamment), mais aussi, pour partie au moins, l'influence croissante d'un référentiel de politique publique qui se construit en commun avec d'autres acteurs (la Commission, les autres pays).

L'insistance convergente de plusieurs interlocuteurs sur le fait que la France met un point d'honneur à « ne pas contester » les recommandations qui lui sont faites, peut s'interpréter comme suit. Alors qu'ils nous expliquent que le travail de construction du jugement se « négocie » surtout en amont de la formulation proprement dite des recommandations, les interlocuteurs affichent un respect convergent de l'autonomie de la Commission dans ses jugements et de leur légitimité. Les interviewés font de cette attitude française une conduite exemplaire, qu'ils tiennent à distinguer de la conduite « procédurière » de certains autres États membres. Souligner l'exemplarité de la France s'accompagne aussi du jugement qu'il est « tragique que d'autres États, au contraire, obtiennent qu'on gomme, qu'on lisse les appréciations initiales de la Commission ». Un de nos interlocuteurs, comparant les rapports entre la Commission et la France avec ceux entre la Commission et d'autres pays, affirme que les rapports avec la France sont moins conflictuels : « les problèmes avec la France ont été nettement moins violents qu'avec d'autres pays ». Pour lui, « le combat au couteau » n'est pas la modalité d'interaction privilégiée pour la France.

Ce type de discours peut être suspecté d'auto-légitimation, dès lors qu'il émane d'acteurs français, mais il est confirmé à la Commission (encore une fois, avec les précautions méthodologiques qui s'imposent).

Le consensus de nos interrogés irait plutôt dans le sens d'une amélioration progressive des relations, une évolution que la plupart rangent d'ailleurs dans le chapitre des influences de la SEE : « il y a eu une amélioration des relations, de la compréhension de ce qu'on fait » et « on se sent plus respectés » de part et d'autre.

Témoin de cette difficulté relationnelle qui ne doit pas être propre à la France, l'anecdote suivante des débuts de la SEE. Quand les responsables de la Commission sont, lors du premier exercice, venus en France pour discuter le PNAE français, ils ont été perçus comme des « donneurs de leçons » et ce que nous disent les interlocuteurs des deux côtés laisse penser que, diplomatiquement, on a été obligé de « changer le cadre<sup>50</sup> » de l'interaction pour qu'elle puisse avoir lieu, en la plaçant sous la forme d'une « mission » de la Commission en France, et non d'une « réunion bilatérale ». On trouve ici un exemple des questions de légitimité réciproque des gouvernements et de la Commission, que nous avons très souvent rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre du FSE (cf. Barbier, 1999b).

Évidemment, les représentations que se font les personnes rencontrées à propos des rapports entre Commission et État membre sont contrastées selon leur position dans le système des acteurs, mais notre faible échantillon interdit de les distinguer ici pour des raisons d'anonymat. Il apparaît cependant que, s'agissant du contenu des interactions (jugements sur telle ou telle action, indicateurs, jugements sur les progrès éventuels, les contraintes, prérogatives respectives, etc.), ces rapports sont vécus par les acteurs comme des rapports de lutte réciproque et marqués d'une certaine tension<sup>51</sup>.

Les rapports sont souvent tendus sur certaines questions révélant des enjeux qu'on peut considérer comme majeurs dans l'interaction et dans l'influence potentielle dans les deux sens (de la Commission vers la France, de la France vers la Commission, et, au-delà, vers le concert des autres pays).

<sup>50</sup> On fait allusion, ici, à une perspective proche de celle de G. Bateson et des théoriciens de la communication, comme P. Watlawicz.

<sup>51</sup> On y voit bien évidemment le signe que, de part et d'autre, la SEE est porteuse d'enjeux de pouvoir et d'influence.



Sur ces sujets, tout se passe comme si l'influence communautaire se trouve « bloquée ». À tout le moins, la conception communautaire ne fait pas alors l'objet d'une appropriation en France. C'est là sans doute un aspect important des rapports entre les « référentiels » dont nous parlons plus loin. Examinons trois cas.

Un premier point de désaccord est manifeste au niveau de certaines recommandations. « On ne veut pas négocier les appréciations critiques de la Commission sur notre politique. Mais cela ne nous empêche pas d'avoir une appréciation critique de l'appréciation critique », souligne un interlocuteur. À propos des appréciations de membres de la Commission sur la RTT et le *nouveau départ*, il estime qu'il y a des « choses d'inspiration idéologique et totalement à côté de la plaque ». Ce sur quoi un autre acteur renchérit : « la position de la Commission est relativement répétitive et n'apporte pas beaucoup ». Certains acteurs insistent toutefois sur le caractère révisable des appréciations de la Commission : « il y a des éléments sur lesquels la Commission est prête à revenir ».

L'« étalonnage de performances » - *benchmarking* -, qui a été considéré par certains comme faisant partie de la « valeur ajoutée » de la Commission, est sans doute un des points importants de « friction ». La friction semble à son maximum à propos de l'usage de la « méthode du diamant ». Un interlocuteur note qu'il y a eu, à ce propos, de nombreux débats au Comité de l'emploi avec la Commission<sup>52</sup>. Son opinion est qu'« on ne traite pas la politique de l'emploi comme une marque de lessive » car « les critères de la Commission ne sont pas valides de façon homogène et favorisent les pays du Nord ». Pour lui, « utiliser le *benchmarking* pour faire des comparaisons entre les pays, c'est nier leur histoire, c'est nier leur spécificité ».

La question de la « réforme des systèmes d'imposition et d'allocations dans un sens plus favorable à l'emploi » représente un troisième point de tension et de divergence. Par exemple, un interlocuteur ne partage pas du tout l'approche de la Commission là-dessus : « Elle confond impôts et cotisations, c'est une approche qu'on ne partage pas ». Selon lui, « on ne peut pas mélanger impôts et cotisations sociales » car les cotisations sociales constituent un « salaire différé » permettant de financer le système de protection sociale et l'économie de ce fait. Il estime que, bien qu'on le lui ait tout le temps répété dans les réunions, « la Commission n'a pas bougé d'un trait là-dessus ; on dirait un mur de béton ».

## 2.5. Des coalitions stables entre les États membres ?

Pour entrer dans le système complexe des influences, nous avons systématiquement relancé les interlocuteurs sur la question de savoir, si, dans leur appréciation, ils constataient, sur la durée, l'existence de « coalitions stables » de pays. Les réponses à ce point montrent, d'une part, une certaine convergence, en dépit de la capacité différente des interlocuteurs à apprécier directement cette question, et, de l'autre, une distinction selon leur position.

La Stratégie européenne pour l'emploi n'est ni l'œuvre de la Commission seule, ni celle de certains États particuliers, sa genèse difficile étant révélatrice d'une construction collective qui résulte d'oppositions, de compromis et d'accords relevant de plusieurs logiques, dont l'une est le maintien des prérogatives nationales de l'intergouvernemental contre le quasi-fédéral ; mais ce n'est évidemment pas la seule<sup>53</sup>. Les rapports que la France entretient avec les autres États peuvent seulement être approchés - dans notre cadre méthodologique - à travers les dires des acteurs, en tant que signes de l'existence vraisemblable de proximités [reste à analyser la nature de ces proximités, qui ne peuvent, on l'a déjà vu, être simplement comprises comme des proximités politiques au sens de

<sup>52</sup> On nous signale aussi l'existence de documents critiques écrits par des représentants français dans les Comités, mais nous ne les avons pas consultés.

<sup>53</sup> On peut les classer, à titre d'hypothèse, comme tactiques, stratégiques ou de principe, mais nous n'avons pas de matériau direct sur cette question. Un interlocuteur a parlé d'*alliances contre nature* sur certains sujets. Il faudrait évidemment creuser cette question, ce que nous n'avons pas pu faire.

politique interne de chacun des États (le rapport entre la droite et la gauche, etc.), la SEE constituant, rétrospectivement, l'une des preuves manifestes que cette analyse est erronée<sup>54</sup>].

### 2.5.1. Une coalition triadique apparemment stable

De la confrontation des dires des interviewés ressort que les pays les plus proches de la France, dans les « positions » prises plutôt que, strictement, dans les « idées » défendues, semblent avoir été, au long du processus, la Belgique et le Luxembourg. Un interlocuteur qualifie ces deux pays d'« alliés systématiques ». Les autres interviewés font la même analyse. La « triade » apparaît stable dans tous les regroupements esquissés<sup>55</sup>. La coalition apparaît présente à leurs yeux aussi bien au Comité de l'emploi qu'au Comité de politique économique. Elle est stable également depuis les débuts de la SEE, lors de la préparation du sommet de Luxembourg.

L'Italie et le Portugal ont des positions assez voisines de celles de la France, mais à un degré moindre que les précédents. L'Italie aurait surtout été proche de la France les premières années de lancement de la SEE et moins maintenant. Quant au Portugal, il semblerait qu'il soit proche de la France plus au niveau du Comité de l'emploi qu'à celui du Comité de politique économique.

*A contrario*, les pays les plus éloignés de la France semblent surtout l'Espagne et le Royaume-Uni : ils apparaissent avec plus de netteté dans les dires des acteurs.

### 2.5.2. Au-delà, des configurations variables : relevé exploratoire

Au-delà du trio précédent, les groupements de pays, vus par nos interlocuteurs, ne sont pas figés : alliances ou oppositions varient selon les instances et selon les thèmes. Il faut noter que les interviewés ont, pour la grande majorité d'entre eux, jugé des rapports existant entre les États membres avec la référence du Comité de l'emploi. Cela tient évidemment à notre échantillon qui n'a aucune prétention à une quelconque représentativité. Il nous est donc difficile d'en tirer plus qu'une ligne exploratoire, quant aux pays qui sont les plus à même d'influencer ou d'être influencés par la France.

S'agissant de ses pays « alliés » en général, les interviewés pensent qu'au Comité de l'emploi, il y a souvent une coalition entre France, Luxembourg, Belgique, Italie et Portugal. La place des Pays-Bas est plus controversée entre ceux qui les rangent dans les « alliés systématiques » et d'autres qui les voient comme « assez libéraux », c'est-à-dire « souvent proches des Britanniques et des Irlandais ».

Nos entretiens nous laissent penser que les coalitions ne sont pas les mêmes dans le domaine « emploi/affaires sociales » et dans le domaine « économie/finance ». C'est, en tout cas, ce qui ressort des commentaires sur les fonctionnements des deux comités (emploi et politique économique). Au sein de ce dernier, il y aurait trois groupes assez stables : le premier formé par la France, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche ; la Suède appartient tantôt à ce premier groupe tantôt au second, formé par l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal et les autres pays de l'Europe du Nord, groupe marqué par l'attachement à la modération salariale et à la flexibilité du marché du travail ; le Royaume-Uni appartient parfois à ce groupe mais il est souvent isolé<sup>56</sup> (« très influent malgré son isolement »).

<sup>54</sup> Voir à ce propos le traitement journalistique de la SEE, au moment où l'Europe était, selon lui, devenue « rose ».

<sup>55</sup> Les entretiens n'ont pas permis un relevé *methodique* d'appréciation à propos de chaque pays. Les interviewés ont donné les noms des États, comme une liste globale, de mémoire. Certains pays ne sont jamais cités. D'autres le sont comme des groupes homogènes (« les pays du Nord »).

<sup>56</sup> S'agissant d'influences, toute la politique sociale du Royaume-Uni est témoin du fait que ce pays va chercher ses modèles aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Canada, mais pratiquement jamais « sur le continent ».

Au total, les classements établis par nos interlocuteurs montrent que les coalitions varient, mais que la triade (Belgique, Luxembourg, France) est stable, pendant que, vis-à-vis de la France, Royaume-Uni et Espagne sont les pays les plus éloignés, avec lesquels, par conséquent, les influences semblent les plus improbables. Les pays scandinaves apparaissent, pour nos interlocuteurs, « assez difficilement classables », bien qu'ils semblent proches de la France sur certains thèmes (la qualité de l'emploi) et que certains acteurs s'inspirent de leur expérience en matière d'égalité entre hommes et femmes (Suède). Un interlocuteur note l'isolement des Allemands sur la question des « trappes à inactivité » face à un groupe comprenant l'Espagne, la France, le Benelux, la Grande-Bretagne et le Portugal.

### 2.5.3. Groupements de pays : quelles logiques ?

Nos remarques, soulignons-le encore, sont extrêmement exploratoires : nous n'interprétons qu'un tout petit nombre de dires d'acteurs et nous ne sommes pas en mesure de contrôler objectivement les variables qui peuvent expliquer les représentations que ceux-ci se font des regroupements de pays. L'une des variables pourrait être la proximité idéologique ou politique, ressentie par l'interlocuteur français à l'égard de ses pairs d'un autre pays. D'autres raisonnent plus simplement en termes de capacité à faire passer les objectifs français à l'aide d'alliés stables qui poussent dans le même sens. Ce ne sont que deux types de logiques possibles.

Certains acteurs ont en tête cette logique de regroupement, comme celui qui caractérise la France, le Luxembourg, la Belgique et l'Italie pour qualifier ces États de « plus interventionnistes » et « moins libéraux ». Un autre note les « convergences » existant entre l'Italie et la France, et les « rapports excellents » de la France avec le Portugal qui ont « très bien travaillé sur la préparation de Lisbonne ». Le même souligne, concernant les Britanniques, que « beaucoup d'efforts ont été faits pour ne pas avoir trop de divergences avec eux » et, concernant les Espagnols, qu'il y a eu un travail « pour lever le verrou sur la société européenne », même si, entre les deux pays, il n'y a pas de « convergences idéologiques ».

Il est difficile de tirer des conclusions simples de tels constats. On ne sait pas jusqu'à quel point les interviewés décrivent ces alliances en fonction de leurs positions politiques personnelles<sup>57</sup>.

La question de la qualité de l'emploi fournit un autre exemple. Ce que les interviewés disent a tendance à confirmer ce à quoi on se serait attendu, de l'extérieur du processus : les Britanniques sont très réticents, et notamment sur la question du lien entre salaires et qualité de l'emploi, alors que les pays scandinaves sont beaucoup plus favorables. Ces observations sont en outre cohérentes avec les analyses faites en termes de cohérence sociétale (cf. Barbier et Gautié, 1998).

Cependant, les raisons pour lesquelles des alliances peuvent se construire n'ont pas, à l'évidence, seulement à voir avec la substance de la question débattue. Un acteur nous explique les réticences de certains pays, sans plus de précision, à propos des indicateurs de salaires, par le fait que ces pays craindraient l'instauration d'un salaire minimum communautaire. Dans ce cas, il ne s'agit donc pas d'influence ou de proximité, mais d'alliances à caractère instrumental dans le cadre de l'intergouvernementalité pour préserver les compétences nationales.

Les influences réciproques sur la substance des politiques sont probablement mieux appréhendées par la comparaison des programmes entre pays, sur une base bilatérale : nous avons esquissé ce point, qui mériterait beaucoup plus d'enquête, dans la section 3.

---

<sup>57</sup> Ici joue, du point de vue méthodologique, le fait que le panel des interviewés comprend des personnes qui ne sont pas toutes placées de façon homogène sur la *dimension proprement politique*, en raison des fonctions qu'elles ont exercées dans le cadre de la SEE.

### 3. LES INFLUENCES RÉCIPROQUES : COMMENT LES ACTEURS SE LES REPRÉSENTENT-ILS ?

Nous nous plaçons maintenant au niveau des représentations des acteurs : eux qui appartiennent au petit cercle des spécialistes de la Stratégie européenne pour l'emploi, comment voient-ils les changements que celle-ci a introduits dans les pratiques françaises ? Mais aussi, comment voient-ils l'influence que la France a pu jouer dans la SEE (hormis la question des origines, traitée en section 1) ? Où situent-ils enfin des « blocages » ou des tensions ?

Nous examinons successivement les thèmes qu'ils ont identifiés, dans leur majorité (nous laissons de côté les thèmes d'influence qui n'auraient pas été reconnus par le consensus des interlocuteurs). Méthodologiquement, il faut faire attention à bien situer cet exercice. Le fait que les interviewés signalent une influence ne signifie pas que nous avons vérifié le caractère avéré de cette influence. Nous reviendrons (sections 4 et 5) sur ce point, en présentant nos propres hypothèses sur la réalité des influences.

#### 3.1. Influences de la Stratégie européenne pour l'emploi sur les politiques françaises

##### 3.1.1. Articulation, coordination, cohérence des politiques

De toutes les influences présumées de la Stratégie européenne pour l'emploi, c'est l'accroissement de l'interministérialité qui a été la plus citée par les interviewés. Selon eux, la SEE a eu pour effet de faire travailler plus étroitement et davantage les ministères entre eux sur les questions liées à l'emploi. Celui-ci n'est plus un « domaine réservé » au ministère du Travail. Pratiquement à chaque entretien, le ministère de l'Éducation nationale est mentionné comme exemple concret. L'emploi devient un domaine où ce dernier a son mot à dire depuis que les lignes directrices sur le passage de l'école au travail et sur la formation tout au long de la vie ont renforcé l'idée de la nécessité de l'articulation entre les politiques de l'emploi et les politiques d'éducation. Mais l'appréciation est plus générale et elle concerne aussi, par exemple, les relations de coopération entre le ministère du Travail et le ministère des Finances. Nous citons : « La SEE a obligé les acteurs à travailler en amont du secrétariat général du comité interministériel (SGCI) ». « Il n'y a plus cette dichotomie sectorisée ». « Le débat au niveau politique s'est approfondi, amélioré. Il n'y avait pas, avant, de structures interministérielles concernant l'emploi. Le débat est maintenant mené au niveau des cabinets des ministres ». « L'implication du ministère de l'Éducation nationale est à mettre à l'actif de la problématique PNAE ». « Si mes souvenirs sont exacts, c'est avec la Stratégie que la politique de l'emploi est passée pour la première fois au SGCI ». « La SEE se veut plus large que le ministère du Travail ». « La SEE a été un moyen de désenclavement du ministère du Travail et de débat collectif avec les autres formations du Conseil<sup>58</sup> ». « À l'intérieur du ministère lui-même, le fait d'inscrire les politiques dans un document français et européen a une fonction intégrative ».

L'accroissement de l'interministérialité a, parfois, pour corollaire un changement dans le travail *intraministériel* et certains services changent de vocation, lorsque les protagonistes décident d'impliquer les autres services. Mais la SEE, selon les acteurs interrogés, sert de levier beaucoup plus au niveau interministériel qu'au niveau intraministériel.

**Interministérialité :**  
**Les relations entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère du Travail**

L'accroissement de la coopération entre le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et le ministère du Travail est un effet attribuable à la SEE. Les interviewés considèrent le MEN comme le second acteur le plus important

<sup>58</sup> Il s'agit des formations du Conseil de l'Union (Affaires sociales, Ecofin).

de la SEE après le ministère du Travail<sup>59</sup>. Ils distinguent deux périodes. Une première période (1997/99) où il a été impliqué progressivement. La place de l'éducation dans le premier PNAE était relativement faible à l'époque et concernait : 1/ l'individualisation des parcours de formation professionnelle, 2/ la validation des acquis professionnels et 3/ les aides-éducateurs et les emplois-jeunes qui ont connu une « montée en charge » progressive. Une deuxième période commence en 2000, où la place de l'éducation dans le PNAE s'est rétrécie. Il y a eu une tendance à la « réduction » de la partie du PNAE consacrée à l'éducation dont le seul indicateur porte sur les « sorties sans qualifications ». Tel aurait été le cas pour le PNAE 2000 et pour le PNAE 2001 où « tout est un peu concentré dans deux lignes directrices ». Certains soulignent le caractère paradoxal de ce constat dans la mesure où le thème de la formation tout au long de la vie a été promu au rang d'objectif horizontal. Le MEN recèle, si l'on en croit un interlocuteur, des réserves d'implication dans la SEE, ce qui, selon lui, est logique dans une optique « préventive ». Pour autant, les traditionnelles frontières n'ont pas disparu, et l'usage du FSE le révèle, selon un autre interviewé, pour lequel le ministère du Travail garderait jalousement le contrôle<sup>60</sup>.

Les acteurs nous présentent une autre évolution de l'implication du ministère du Travail. Durant les premiers exercices, certains pensent que l'interministérialité était d'autant plus nécessaire que le ministère du Travail était « totalement englué dans les exercices nationaux (NS-EJ, 35 heures, etc.) ». Un interlocuteur souligne la place très importante prise par le secrétariat général du comité interministériel (SCGI) dans la rédaction même des PNAE en 1998 et 1999. Cette situation a changé et l'interministérialité, selon lui, serait d'une moindre importance de ce point de vue aujourd'hui.

#### **Interministérialité :**

#### **Les relations entre le ministère des Finances et le ministère du Travail**

Les relations entre le ministère du Travail et le ministère des Finances n'ont pas, selon les interviewés, « bougé » autant que celles avec le ministère de l'Éducation nationale.

Deux changements sont notés dans les entretiens : 1/ la discussion des Grandes orientations de politique économique (GOPE), qui, apparemment, relevait seulement de « Bercy », semble relever maintenant de l'interministériel ; 2/ les questions communautaires structurent maintenant beaucoup plus leurs interactions (cf. section 5, notamment sur la question de ce que les acteurs ont nommé « effet de levier »).

L'évolution des rapports entre les deux ministères a surtout dépendu du jeu interne. Les acteurs ont presque tous mentionné l'importance de la personnalité des ministres successifs. Jusqu'aux arrivées de E. Guigou et de L. Fabius, ils voient le « rapport de force » plutôt favorable au ministère du Travail. « L'équilibre a beaucoup bougé juste avant Luxembourg du fait de M. Aubry ». Mais depuis, le ministère du Travail « a perdu une partie du terrain qu'il avait gagné au départ ». La référence de ces changements est traduite dans les entretiens en termes d'arbitrages budgétaires : la SEE aura aidé, selon la majorité d'entre eux, le Travail à être en position favorable par rapport au Budget. Témoins, pour plusieurs, les engagements financiers du premier PNAE, qui, par la suite, comme nous l'avons noté (chapitre 2), ont eu tendance à se faire plus rares.

Au total, quand les acteurs parlent de l'interministérialité, c'est surtout le MEN qu'ils visent. Nous n'avons pas eu les moyens approfondir<sup>61</sup>. L'impression que donnent les entretiens est que cette interministérialité n'a pas globalement modifié les rapports du ministère du Travail avec le ministère de l'Économie et des Finances.

<sup>59</sup> Implicitement, en raisonnant « hors ministère des finances »

<sup>60</sup> Nous n'avons malheureusement pas pu rencontrer un responsable des questions budgétaires de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle.

<sup>61</sup> Il y a là matière pour une investigation beaucoup plus fouillée que la nôtre sur la réalité de l'interministérialité aujourd'hui, quand bien même l'influence communautaire serait difficilement réfutable en la circonstance.

L'accroissement du travail interministériel s'est-il traduit par une plus grande cohérence des politiques de l'emploi sur leur présentation comme sur leur contenu ? Les avis divergent sur cette question. Sur le plan de la présentation des politiques, certains mettent en avant l'articulation des politiques de l'emploi avec une stratégie économique ou encore la qualité du dialogue interministériel. Nous citons : « Le PNAE a le mérite d'articuler stratégie économique et politique de l'emploi, c'était la première fois ». « Il y a eu une influence d'ordre institutionnel. La SEE a favorisé une meilleure compréhension des politiques des différents acteurs : le ministère de l'Emploi a mieux compris notre politique et nous inversement ». D'autres semblent plus sceptiques sur ce gain en cohérence qu'ils voient plutôt comme un effet de présentation : « Je n'ai pas le sentiment qu'il y a une plus grande coordination des politiques. Il y a plutôt, me semble-t-il, une agrégation des différentes parties malgré l'apparence de cohérence qui pourrait se dégager au fil des ans de l'exercice ritualisé qu'est devenu le PNAE ».

Sur un plan plus substantiel, certains estiment que la coordination entre les principaux acteurs du Service public de l'emploi a été renforcée : « On a réussi à faire travailler l'ANPE et l'Afpa. On les a tuyautées ». De l'autre, l'Emploi et l'Éducation restent cloisonnés, semble-t-il : « Les deux sphères restent différentes. Je ne pense pas qu'il y ait une plus grande synergie entre l'Emploi et l'Éducation ». « L'interministérialité ne change pas les frontières administratives mais les gens se parlent davantage ». « Cela amène au niveau national des choses qui se faisaient déjà au niveau local ».

### **3.1.2. Une plus grande « transparence » dans l'affichage des politiques de l'emploi**

La construction d'un document présentant le bilan de l'ensemble des politiques de l'emploi est en soi une influence importante de la SEE. Elle a conduit à ce que les acteurs nomment une « meilleure transparence », un affichage formel et clair d'ensemble auquel la France n'avait pas coutume de procéder. L'obligation de « transparence » vaut pour les politiques actuelles mises en œuvre et les orientations futures, que ce soit du point de vue de leur bien-fondé, des moyens alloués, des effets attendus et des résultats atteints. « Le ministère de l'Emploi a pu traduire les objectifs européens dans les objectifs de performance à propos des organismes publics. Avec l'ANPE, le gouvernement a conclu des objectifs entrant dans le cadre de la SEE. [...] Avec la SEE, il y a eu des définitions de ressources et de fait, la politique de l'emploi a été opérationnalisée de façon beaucoup plus transparente ». « La SEE oblige à afficher de façon plus claire les choses, je n'ai pas le souvenir qu'on ait jamais eu un document de ce type, unique, avec les politiques, les indicateurs, etc. [...] ». « Le PNAE est diffusé dans un langage compréhensible pour tous. On n'a plus l'opacité d'autrefois. L'exercice devient contraignant mais utile. On a produit des instruments de contrôle et de suivi qui sont à la disposition du public ». « On a vraiment compris ce qu'on faisait avec l'argent du FSE. Il y a eu plus de transparence sur le FSE ».

### **3.1.3. La participation des partenaires sociaux**

Pour la totalité des interviewés, la participation des partenaires sociaux au processus d'élaboration du PNAE est une évolution très notable qu'ils attribuent à la SEE. Ils sont unanimes pour reconnaître cette influence, à commencer par les principaux concernés eux-mêmes (« on est mieux associé à ce processus européen ») dont certains étaient, vraisemblablement, peu ouverts sur l'Europe. Toutefois, « ce n'est pas un bouleversement, mais les partenaires sociaux s'expriment », note un acteur, qui donne l'exemple des réunions avec les partenaires sociaux sur les programmes contre l'exclusion. « Ce qui est le plus nouveau c'est que le gouvernement se mette dans cette obligation », car les partenaires sociaux donnent un avis à la Commission sur la manière dont ils ont été consultés.

La SEE aura ainsi permis d'améliorer la qualité du dialogue entre les partenaires sociaux et l'État, dans ces domaines. Pourtant, plusieurs interviewés notent que l'association des partenaires sociaux au processus PNAE n'entraîne pas automatiquement leur réelle implication en amont : « On est un

peu au bout de l'entonnoir du fonctionnement gouvernemental. [...] Ça devient très difficile d'avoir un apport réel car il y a beaucoup d'arbitrages faits avant. Nous arrivons à un moment où la position gouvernementale est finalisée ». Visiblement, l'acculturation à de tels processus prendra encore du temps, d'autant que les délais de la SEE sont « très courts ». Les partenaires sociaux reçoivent en outre des informations considérables (« on est presque submergé d'informations. Les rythmes sont tels que l'effet sur les politiques est assez limité. Les arbitrages, ça se passe dans d'autres types de débats, entre les ministères »).

La question d'une surcharge de travail est évoquée ici : « il faudrait un rythme beaucoup moins violent pour qu'on puisse avoir beaucoup plus de recul », c'est-à-dire un « PNAE tous les deux ans par exemple », mais elle traverse de nombreux entretiens<sup>62</sup>.

Au niveau communautaire, l'implication des partenaires sociaux dans les questions liées à la SEE s'est renforcée lorsque le CDSEI a succédé au Comité Blanchard en octobre 1998 et a « institutionnalisé » les consultations, notamment avec l'introduction de groupes de travail thématiques.

### **3.1.4. Une nouvelle approche de l'offre de travail**

Le « nouveau départ » et l'intérêt pour l'approche « préventive » du chômage de longue durée constituent pour la grande majorité des interviewés une nouveauté attribuée à la SEE. L'argument pour étayer cette hypothèse est que cette thématique véhicule une approche du chômage en termes de prévention, alors que les politiques de l'emploi en France étaient plutôt conçues comme « curatives ». « Le nouveau départ est un élément de programmation et d'anticipation qui n'existait pas avant ». « Ce qui a beaucoup changé, c'est que nous étions dans le curatif, alors que l'Europe nous a poussés à être dans le préventif ». « La France accordait beaucoup d'importance à la lutte contre l'exclusion, le chômage de longue durée, alors que la Commission insistait beaucoup plus sur le préventif. La France a longtemps eu un discours portant sur le curatif ».

Le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) est considéré largement comme l'indice de cette préoccupation nouvelle pour la prévention. Sa filiation avec le « nouveau départ » est soulignée par presque tous les interlocuteurs. Certains notent que cette transformation ne s'est pas faite sans résistance ou mauvaise compréhension de la distinction entre ce qui est « préventif » et ce qui est « curatif ». Plusieurs interlocuteurs font état d'une difficulté d'articuler la logique de traitement de droit commun des demandeurs d'emploi et la logique de l'intervention précoce. Dans la durée, les quatre PNAE auront permis, pour ces derniers, d'aboutir à une synthèse des deux points de vue, manifestée par l'ouverture à tous du Pap-ND. Nous citons : « Ces lignes directrices - celles sur le nouveau départ - ont progressivement conduit à l'adoption du Pare-Pap, à la généralisation d'actions individualisées, beaucoup plus suivies dans le temps ». « Le nouveau départ a préparé le Pare ». « Le Pare est le fils du nouveau départ ».

Certains attribuent à la SEE la montée de l'idée de parcours : l'idée de parcours est certes une « spécificité française »<sup>63</sup> mais « ce qui a changé au niveau de la réflexion, c'est l'idée qu'il faut prendre en compte des temps longs ». L'accent est mis sur le suivi individualisé : aujourd'hui, on insiste davantage sur l'idée de suivi et d'individualisation des dispositifs alors qu'auparavant, « on créait des dispositifs de masse ».

Cette transformation attribuée à l'influence de la SEE est parfois reliée aussi à l'influence britannique (voir les *New Deals*, par exemple) mais cette hypothèse n'est pas consensuelle. Nous citons : « Les politiques du *nouveau départ* constituent un modèle de prise en charge des demandeurs d'emploi beaucoup plus strict et qui donne beaucoup plus de responsabilité au Service public de

<sup>62</sup> Un des effets de « l'eupéanisation » sur lequel nous avons recueilli des données impressionnistes, mais qui mériterait d'être approfondi est celui de la transformation de l'activité des services.

<sup>63</sup> Voir l'influence de la France dans le programme du FSE (1994-2000) sur ce point (cf. Barbier, 2000c).

l'emploi. [...] C'est un modèle de gestion du marché du travail, qui était porté par les Danois et les Scandinaves et imité par les Britanniques ». « L'influence au niveau du Pare pourrait vraisemblablement être attribuée à la stratégie patronale européenne : l'UNICE est très perméable à ce modèle car c'est l'idéologie la plus proche d'eux ». « Les conceptions de l'approche préventive sont multiples et pas nécessairement scandinaves ». « D'une part, il y a eu, dès 1994, l'expérimentation du transfert des inscriptions administratives à l'Unedic, afin d'en décharger l'Agence pour mieux se consacrer aux entretiens individuels. Le transfert a été fait en 1995 et la décision d'extension est intervenue en 1996. À partir de là, l'ANPE s'est positionnée dans l'optique d'une nouvelle offre de services ».

La combinaison de la montée de l'approche préventive et du raisonnement en termes d'offre de services s'accompagne d'exigences accrues en matière de traitement des publics (qui justifient, par la même occasion, l'augmentation des moyens humains de l'ANPE), aboutissant à raisonner en termes de production de services pour l'ensemble des « clients » de l'Agence. Les interviewés s'accordent à voir dans cette transformation un effet de l'inscription de l'activité de l'Agence parmi les programmes principaux des PNAE. L'annexe des plans porte avec clarté la trace de visions différentes, selon les indicateurs utilisés (« taux d'effort », « taux de non-respect », « proportion de cohortes sorties et prises en charge », « taux de passage en chômage de longue durée »).

### **3.1.5. La problématique du taux d'emploi**

Il ne fait aucun doute, pour la quasi-totalité de nos interlocuteurs, que le fait de raisonner en termes de taux d'emploi s'est ancré dans les représentations en France avec la SEE. Cette façon de voir s'est révélée encore plus transformatrice sur la question des « travailleurs âgés »<sup>64</sup>. « L'influence communautaire se ressent aussi sur le thème du taux d'emploi et de la prise en charge des travailleurs âgés ». « La SEE a conduit à réfléchir autrement ». « Le raisonnement en taux d'emploi a été largement importé de Bruxelles ». « L'ex-directeur général Larsson, quand il est venu en France a "mis le feu" sur le taux d'emploi des travailleurs âgés ». « Avant la SEE, on s'intéressait peu au taux d'emploi et peu aux comparaisons jeunes ou vieux avec les autres pays sur ces questions, en France ».

### **3.1.6. Activation des politiques et incitations**

L'activation - au sens de l'incitation financière des individus à la recherche d'emploi (voir la discussion de ce point au chapitre 2) - est, selon les acteurs interrogés, un thème où les politiques françaises ont été influencées par la SEE. Cette influence porte sur la façon de concevoir le problème (la synergie « système de prestations et de prélèvements », l'introduction des notions de « trappes à pauvreté », « trappes à inactivité », etc.). L'idée de rendre le « système fiscal » et le « système social » plus favorables à l'emploi est cependant antérieure à la SEE, comme nous le montrons plus en détail dans la section 4. Cependant, les interviewés sont sensibles à l'importation de nouvelles formulations, qui n'en sont pas pour autant devenues consensuelles. « La notion de *tax and benefit system* est tout à fait contraire à la tradition française ». « L'association entre le "système fiscal" et le "système social" relève d'une analyse économique tout à fait classique qui ne fait plus question en France ». S'il y a une influence, elle provient « beaucoup plus du débat en interne ». « Sans la SEE, on avait déjà changé de conception de politique de l'emploi (des mesures ciblées aux mesures générales). La première manifestation en est la loi quinquennale ».

---

<sup>64</sup> Nous avons noté au chapitre 2 que le traitement de cette question, dans les PNAE, manifestait des difficultés, en raison de la comparaison européenne de la place de la France (voire une certaine déconnexion entre l'annexe indicateurs et les développements des lignes directrices).



### **3.1.7. La dimension « égalité » entre les femmes et les hommes**

Sur ce thème, l'influence communautaire ne fait l'ombre d'un doute pour personne. Plusieurs interviewés rappellent que, dans son premier plan, la France n'avait vraiment rempli que les trois premiers piliers, le quatrième restant d'une « grande modestie ». La création d'objectifs formulés selon le genre dans les politiques de l'emploi en France est une nouveauté, introduite par la SEE. « La dimension hommes/femmes est montée plus fort politiquement [cf. la parité]. Elle s'est étoffée dans les PNAE à partir de 1999 »<sup>65</sup>. « Les politiques de l'égalité viennent de la SEE ». « Les politiques d'égalité sont porteuses de très nombreuses articulations avec tous les piliers du PNAE, y compris dans le domaine social (accueil de l'enfance, politiques de *care*, accès aux soins) ».

De manière générale, il semble que la France s'inspire dans ce domaine des pays nordiques (« pour toutes nos avancées récentes, on s'est beaucoup appuyé sur les pays du Nord »). Sur les congés de paternité et la parité, l'influence de la Suède aurait été décisive.

## **3.2. Thèmes d'influence française au niveau communautaire**

### **3.2.1. Lutte contre le travail précaire et question de la qualité**

Pour la majorité des interlocuteurs, la France a été l'un des protagonistes, au niveau communautaire, du thème de la qualité en général. Plus particulièrement, elle a pesé sur la « lutte contre le travail précaire », préoccupation qui revient dans les PNAE à travers l'insistance sur l'aspect « sécurité de l'emploi » (« temps partiel choisi ») et à travers l'opposition entre travailleurs permanents et travailleurs à statuts précaires. Pour certains interviewés, la tendance de la SEE serait d'être « trop axée sur une approche quantitative du marché du travail ». France et pays scandinaves y porteraient l'influence de préoccupations de qualité de l'emploi.

### **3.2.2. Préoccupation curative du chômage de longue durée**

Par symétrie, en quelque sorte, des difficultés rencontrées par les politiques françaises sous l'approche « préventive », plusieurs pensent que les politiques françaises ont fait progresser la prise en considération du volet « curatif » des politiques, notamment sous la rubrique des politiques de lutte contre les exclusions et le chômage de longue durée. L'adoption au niveau communautaire de la catégorie de « parcours d'insertion », qui est un classique dans le langage des politiques françaises, serait le symbole de cette influence. « La préoccupation curative du chômage de longue durée dans les lignes directrices provient de l'influence française. [...] ». « Cette influence est passée aussi par le FSE, et notamment les Plie qui rompaient avec la position du “tout formation” ; on nous regardait avec de grands yeux quand on parlait d'individualisation, de parcours, d'approche globale ».

### **3.2.3. Ligne directrice sur l'abaissement de la TVA**

La France a joué un « rôle moteur » dans l'adoption de la ligne directrice sur la baisse de la TVA dans les « secteurs à forte intensité de main-d'œuvre non exposés à la concurrence transfrontalière ».

## **3.3. « L'incitation à la coordination des politiques trouve parfois ses limites »**

Dans les entretiens, les personnes rencontrées sont conscientes de points où l'influence communautaire « ne passe pas » ou mal. D'autre part, elles évoquent des domaines singularisant la France,

<sup>65</sup> Cet interlocuteur pense même que les politiques françaises, en ce domaine, ont eu « des retombées au niveau communautaire (certains Etats membres l'ont reprise) ».

qui, dans certains cas, aurait bien voulu faire des émules dans les autres pays, mais cela n'a pas eu lieu.

### **3.3.1. Des thèmes où l'influence communautaire ne passe pas ou mal**

#### *Le vieillissement actif*

Les entretiens là aussi sont unanimes : les représentations en France (au-delà des acteurs rencontrés) résistent à l'influence communautaire. Il y aurait blocage, notamment au niveau des partenaires sociaux, qui n'entendent pas remettre en cause le « modèle social français ». Les interviewés confirment ici largement l'analyse que nous avons faite au chapitre 2.

La situation de la France, en comparaison communautaire, l'expose à devoir répondre, probablement encore pour longtemps, à des recommandations réitérées, en justifiant que les indicateurs montrent des progrès, qui seront considérés comme insuffisants par le niveau communautaire.

#### *La formation tout au long de la vie*

Visiblement, nos interlocuteurs ne pensent pas que le thème de la « formation tout au long de la vie » ait fait de grandes percées dans les représentations françaises, malgré la forte poussée communautaire. « Il n'y a pas eu d'avancées considérables ». « La SEE n'a pas fait évoluer des dispositifs existants ». Certains acteurs expliquent le fait qu'il y ait eu des « difficultés considérables » là-dessus en faisant valoir l'idée que les « modèles éducatifs » ne sont pas toujours compatibles. Là où l'influence communautaire pourrait être reconnue<sup>66</sup>, c'est que la SEE a contribué à appuyer cette problématique en France : « pour les jeunes sortis sans qualification, le programme “nouvelles chances” a débuté quasiment avec le PNAE. Il y a eu une convergence avec la SEE. [...] La professionnalisation en général, le rapport école/entreprise, était déjà là mais elle a été renforcée par les lignes directrices ».

#### *L'implication des régions*

La SEE incite à l'implication des collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des PNAE à travers certaines lignes directrices (c'est, par exemple, le cas de la LD 11 en 2001). Il ne semble pas cependant que l'impulsion communautaire soit particulièrement forte sur ce point.

Cette impulsion n'a pas trouvé de relais significatif en France. L'implication des régions dans le PNAE français se résume à très peu de choses : elles sont citées dans le texte pour les programmes où elles sont compétentes. Les régions ne sont associées véritablement à aucune des étapes de la Stratégie. La compréhension de cette absence de coopération requiert plus que l'analyse de nos entretiens beaucoup trop limités<sup>67</sup>.

Globalement, la SEE n'a pas fait évoluer le partenariat de l'État avec les collectivités territoriales.

### **3.3.2. Des thèmes où l'influence française n'est pas passée**

Si l'on en croit nos entretiens, la réduction du temps de travail est l'initiative française qui a le plus suscité de scepticisme au niveau communautaire, chez les autres États membres aussi bien qu'à la Commission. Nous ne sommes pas en mesure de savoir jusqu'à quel point la France a essayé de pousser ce thème pour le rendre plus visible dans la SEE. En tous les cas, à part une adoption tout à fait formelle et éphémère de l'idée par l'Italie en 1997, la politique française n'a pas fait d'émules au-delà de la Belgique. Nos interlocuteurs attribuent plutôt ce fait aux différences de compétence

<sup>66</sup> Son influence pourrait être reconnue aussi au niveau de la démarche des concepteurs (voir la circulaire sur le programme « Nouvelles Chances »).

<sup>67</sup> Nos conclusions sur l'évaluation du FSE, avant 2000, étaient proches (cf. Barbier, 1999b), mais des modifications ont eu lieu avec le nouveau programme.

sur ces questions dans les autres pays (compétence des partenaires sociaux, par exemple en Allemagne et aux Pays-Bas). « Sur la RTT, le gouvernement français n'a eu qu'un émule, la Belgique, les autres ont ricané. [...] Les mécanismes de la RTT se mettent en œuvre mais selon des logiques différant par exemple de la forme étatique qu'elle a prise en France, (voir actuellement ce qui se passe aux Pays-Bas) [...] La Commission, par ailleurs, n'a pas un discours clair sur ce qu'il fallait faire dans ce domaine ». « À la différence des emplois-jeunes, c'était beaucoup plus difficile avec la RTT car il y avait vraiment des réticences idéologiques de la Commission ». « Pour les 35 heures, il y a eu de la part de la Commission (la direction générale des Affaires économiques, en particulier) une attitude assez critique ». « La France est restée isolée dans cette voie car, dans les autres pays, c'est un problème qui relève de la compétence des partenaires sociaux ». « Le conseil Ecofin a été toujours sceptique vis-à-vis de ce dispositif. Scepticisme communautaire d'autant plus renforcé que des ambiguïtés subsistaient sur l'évaluation du nombre d'emplois "créés ou maintenus" ».

#### 4. UNE ANALYSE EN TERMES DE « RÉFÉRENTIELS »

Dans le chapitre 2, à partir d'une analyse pour l'essentiel documentaire, nous avons établi un diagnostic d'ensemble sur la transformation de la présentation, de la représentation des politiques françaises, à l'occasion du déploiement de la SEE. Sous l'angle de la cohérence et de l'intégration des politiques, du lexique et des catégories, mais aussi de l'usage de l'évaluation et d'une démarche en termes d'objectifs et de résultats, nous avons constaté, au long des quatre exercices de la SEE, que les cadres *cognitifs* se transformaient.

Dans les premières sections du présent chapitre, nous avons analysé les entretiens avec les acteurs pour mieux comprendre l'éventualité « d'influences réciproques » dans la phase de genèse de la SEE (section 1), puis nous avons mis à plat le cadre institutionnel par lequel pouvaient passer ces influences en « régime de croisière » (section 2). En nous attachant le plus fidèlement possible aux représentations que les acteurs se font des influences de la SEE dans la transformation de la conception des politiques, nous avons montré que les thèmes de ces influences, *ressenties par les acteurs*, sont nombreux (section 3).

Il est temps maintenant de relier ces constats et analyses d'une façon plus large et nous choisirons pour le faire, une approche cognitive, en termes de référentiels (cf. Muller, 2000a).

##### 4.1. Écarter deux hypothèses courantes

Avant d'en préciser le caractère opératoire dans notre champ, revenons cependant sur deux hypothèses courantes et opposées qui ont déjà été mises à mal dans l'analyse précédente. Ces hypothèses sont très souvent partagées en dehors du cercle restreint des spécialistes de la construction communautaire. Nous ne les avons pas rencontrées dans le cercle également restreint de nos interlocuteurs.

La première hypothèse réduit à sa plus simple expression l'influence de la construction communautaire en matière de politiques de l'emploi. La SEE actuelle, comme ses phases précédentes, n'aurait que des effets « symboliques »<sup>68</sup>. Tout serait une question de mise en mots, qui ne changerait, au fond, rien aux politiques, au motif que les décisions, comme les compétences en la matière, restent nationales en dernière instance. Les politiques de l'emploi, profondément nationales par leur ancrage dans le débat mené par chaque communauté politique, seraient alors tout simplement « formatées » pour apparaître comme étant coordonnées au niveau communautaire. Sous le prétexte que chacun peut vérifier, à savoir que les programmes restent financés et définis, évalués, contestés, légitimés ou délégitimés dans ce cadre national, une modification collective des politiques ne pourrait alors advenir que dans l'hypothèse de la construction effective d'une véritable autorité politique

<sup>68</sup> Au sens commun, mais aussi au sens de la catégorie de Edelman (1964).

communautaire, dont chacun - expert comme citoyen ordinaire - s'accorde pour penser qu'elle n'existera pas avant longtemps.

L'autre hypothèse tient, au contraire, que la coordination communautaire est toute puissante. Pour ses tenants, dès lors qu'au « niveau communautaire » - c'est-à-dire à la Commission et dans les instances diverses qui débattent des politiques sociales - règne sans partage l'analyse économique orthodoxe, c'est-à-dire d'inspiration libérale, toute initiative de politique sociale est considérée comme un cheval de Troie de cette conception. Il s'ensuit, pour les partisans de cette analyse, que l'influence de l'orthodoxie économique n'a pas à être démontrée plus précisément.

Pour confortables qu'ils soient, ces deux cadres interprétatifs sont peu satisfaisants dès lors qu'on prend la peine de les confronter aux explications des acteurs. Certes, chacune des analyses dispose d'arguments incontestables.

On voit aisément par exemple, à l'appui de la première, que le cœur de la politique française de l'emploi ne semble pas, en première analyse, avoir été modifié, dans sa *substance*, sous l'influence de la SEE, depuis 1997. L'invention des « emplois-jeunes » ne vient pas, comme on dit couramment, « de Bruxelles », ni celle de la réduction du temps de travail, qui a fait si peu d'émules. C'est la même chose pour les ABM en Allemagne, pour le *New Deal* ou la *welfare reform* des travaillistes britanniques ou encore les LSU italiens et les « ateliers école » ou les nombreux contrats temporaires espagnols. On ne peut, dans le même sens, que constater l'insigne faiblesse des fonds consacrés, de façon spécifiquement communautaire, à la SEE, quand on compare le poids du FSE (nouvel objectif 3) avec celui des politiques nationales et qu'on connaît les chemins complexes par lesquels ce fonds structurel fléché « ressources humaines » peut, le cas échéant exercer une influence *mesurable* (cf. Barbier, 2000). On voit, enfin, plus difficilement l'influence qui passe par les représentations, alors qu'on constate très évidemment celle qui résulte de l'introduction du droit communautaire dans le droit interne et sa présence croissante.

À l'appui de la seconde thèse, il n'est pas difficile de constater que le *langage* des grandes orientations de politique économique (GOPE) est particulièrement fidèle à l'orthodoxie qui domine la pensée économique contemporaine. Dans ce document adopté chaque année, apparaissent avec constance les grandes lignes d'une stratégie de flexibilisation des marchés du travail et de résistance active à des effets supposés unilatéralement négatifs de la protection sociale et de celle de l'emploi. Nous l'avons montré, par ailleurs, en détail (cf. Barbier, 2000c). Or, ces GOPE, sauf erreur d'analyse du traité, s'imposent à la définition de la SEE (articles 126 et 128). Le contenu des recommandations faites aux États membres dans le cadre de la SEE est, dans sa structure essentielle, tout à fait proche de celles, qui, au sein des GOPE, concernent les réformes structurelles des marchés du travail (cf. Barbier, 2001b).

Épouser cependant la première thèse revient à s'interdire de comprendre le « rôle des idées », ou plus précisément, les *influences cognitives* qui circulent entre pays, et c'est sous-estimer le point crucial selon lequel chaque intervention politique dans le domaine de l'emploi, comme dans les autres, repose fondamentalement sur une ou des « théories » (c'est-à-dire des systèmes d'hypothèses considérées comme vraies et dont on attend des effets) ou, encore des « référentiels » (c'est-à-dire des ensembles de valeurs et de normes, qui sont présentés sous la forme d'images politiques mobilisatrices et qui sont reliés à des algorithmes - c'est-à-dire *grosso modo* les théories précédentes). C'est, par exemple, par le biais d'une influence cognitive venue de Suède (cf. Simonin *et al.*, 1993) que les TUC, plus tard transformés en CES, sont arrivés en France et y ont été légitimés et débattus, puis ont constitué l'un des piliers des politiques de l'emploi et de l'insertion depuis le début des années quatre-vingt.

Épouser la seconde thèse revient à nier la complexité de l'influence des politiques sur la transformation du réel et à considérer qu'il suffit d'écrire le texte des GOPE ou celui des lignes directrices pour que les marchés du travail se flexibilisent de façon immédiate et les protections sociales et de l'emploi s'effondrent. L'essentiel de la littérature internationale comparée des systèmes de protection sociale dément cette analyse superficielle (cf. Scharpf et Schmidt, 2000 ; Pierson, 2001).

Les influences réciproques, que nous étudions ici, doivent donc être recherchées dans les modifications de référentiels des acteurs, dans les affrontements de conceptions dans les *forums* multiples où interviennent les experts, les représentants des intérêts économiques, les organisations non gouvernementales (ONG), les partenaires sociaux, etc. Elles doivent être recherchées aussi dans les instances qui sont plus proprement des *arènes* (cf. Jobert, 1995), c'est-à-dire des lieux où des décisions se prennent, qui voient des affrontements *politiques* et pas seulement des affrontements de conceptions diverses.

Les personnes rencontrées au cours de notre enquête peuvent être considérées comme des participants à ces arènes et forums. Les arènes et les forums ne sont pas (plus) seulement nationaux, mais existent aussi au niveau communautaire. Nous reviendrons sur ce point dans la section 5.

Nous voudrions ici tout d'abord proposer une interprétation générale qui découle de notre observation, mais qui, soulignons-le, n'est pas tirée de cette seule recherche. Nous avons conduit des travaux depuis plusieurs années en la matière et nous pouvons aussi nous appuyer sur une littérature étendue de science politique qu'il serait fastidieux de citer dans ce rapport. Nous nous appuyerons bien sûr sur les contenus des entretiens.

Nous procéderons en six temps, examinant successivement :

- (i) La matrice cognitive internationale, l'abandon du keynésianisme et le rôle de l'OCDE.
- (ii) Le changement interne du référentiel des politiques de l'emploi en France.
- (iii) Un cadre cognitif en constante évolution.
- (iv) Un discours économique à vocation de code « neutre ».
- (v) La SEE renforce le référentiel et ajoute aux arènes où il se construit collectivement.
- (vi) La contamination langagière et son importance relative.

#### **4.2. La matrice cognitive, l'abandon du keynésianisme et le rôle de l'OCDE**

La source « intellectuelle » (ou la « matrice cognitive », pour parler comme Muller et Surel [1998]) de l'évolution des politiques de l'emploi (et plus généralement des politiques publiques en général) en France comme en Europe, est marquée par l'influence de ce que B. Jobert a appelé le « tournant néo-libéral » (cf. Jobert, 1994). Cette conception est proche de la notion de « changement de paradigme » avancée par P. Hall (1993), quand il analyse l'abandon du keynésianisme comme référence dominante dans les politiques britanniques.

Il n'est pas besoin de s'attarder longtemps sur ce constat tout à fait convaincant quand il est rapporté aux changements de politique économique observés, à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt, en France et en Europe. Mais cette analyse est beaucoup trop générale, qui se limite à la transformation d'un « référentiel global ». Il faut la spécifier dans notre domaine, les politiques de l'emploi, et dans le double cadre communautaire et national. Précisément, l'un des objets de notre recherche est bien de répondre à la question de savoir si le « niveau bruxellois » [expression d'un des interlocuteurs] joue ici un rôle, lequel et comment ?

Nos observations, retracées dans la section 1 notamment, ont confirmé que les acteurs sont parfaitement conscients de cette transformation du cadre général économique de la réflexion et de la conception de l'action publique. L'un de nos interlocuteurs, sans que nous lui ayons posé la question, a considéré que la « matrice intellectuelle » de référence pour la SEE venait de l'OCDE au début de l'entretien qu'il nous a accordé.

Soit, comme ceux qui ont participé à la mise en place de la SEE dans des positions très influentes, dès le début, avant même le sommet de Luxembourg, nos interlocuteurs évoquent spontanément l'influence de *l'Étude sur l'emploi* de l'OCDE de 1994, et les diverses interactions de l'organisation avec le gouvernement français et ses départements ministériels des années précédant la mise en place de la coordination communautaire. Soit ils adoptent explicitement ce cadre ou raisonnent implicitement à l'intérieur, soit ils s'en démarquent, mais tous y font référence. Soit, encore, ils pla-

cent spontanément l'histoire des débuts de la SEE dans le débat implicite ou parfois plus direct, qui opposait « l'Europe comme une entité, vis-à-vis des USA et des autres », avec son chômage en revanche plus élevé, attribué justement à ses politiques économiques et sociales inadaptées, par rapport au modèle américain.

Préalable à la SEE et l'englobant en quelque sorte, un référentiel de politique économique, le *policy mix* du « programme universel » (cf. Fitoussi, 2000) colore donc la réflexion de tous. Dans ce cadre, les politiques de l'emploi prennent leur place comme « politiques structurelles du marché du travail<sup>69</sup> ».

Par exemple, un de nos interlocuteurs nous indique qu'à son avis, la direction générale économique de la Commission était très sensible à la question de la « taxation du travail », alors que la direction générale « emploi » y était réticente. Aujourd'hui, selon lui, ces questions sont réglées, elles font partie du consensus partagé.

Par exemple, à partir de l'analyse fonctionnelle de l'efficacité d'un grand nombre d'expériences de programmes et de politiques, des expertises, conduites dans le cadre de l'OCDE (voir, par exemple, Fay, 1996 ; Martin, 1998), ont progressivement répandu, dans les communautés d'experts et d'administrateurs l'idée que des politiques « préventives » ou privilégiant une conduite « active » des chômeurs ou des chercheurs d'emploi sont plus efficaces. Cette conception fait partie du consensus général.

En ce sens, les GOPE et la SEE sont *d'abord influencées* par ce programme universel et il est dénué de sens de chercher à imputer une transformation de la pensée française en matière de politiques de l'emploi à la SEE et aux GOPE : il faut remonter plus haut dans les influences.

La version approuvée des GOPE en juin 2001 comporte les éléments essentiels de diagnostic économique et d'orientation normative suivants (Conseil, 2001, notamment p. 18) :

- Une plus grande participation au marché du travail est nécessaire (femmes et travailleurs âgés surtout), ce qui induit la nécessité de développer des services de garde des enfants et l'égalité des chances ainsi que la réforme des régimes de préretraite.
- Les politiques sociales doivent se concentrer sur les « exclus ».
- Les systèmes de « prestations et de prélèvements<sup>70</sup> » doivent être réformés pour être plus favorables à « l'incitation au travail ».
- La mobilité des travailleurs doit être favorisée en Europe car elle est insuffisante et cela suppose notamment la transférabilité des droits de retraite, donc une action en faveur de la retraite par capitalisation.
- L'apprentissage tout au long de la vie est un élément essentiel de l'adaptation du capital humain, ainsi que l'amélioration de la qualité des emplois.
- Les politiques de l'emploi doivent être actives et ciblées sur des populations qui en ont le plus besoin, en coordination avec des politiques d'assistance efficaces.
- La flexibilité et la sécurité doivent et peuvent être combinées.
- Les écarts de salaire entre hommes et femmes qui reflètent une discrimination doivent être réduits.

Ce référentiel normatif est adapté au modèle libéral de protection sociale, et, en particulier à sa variante britannique contemporaine<sup>71</sup>. Mais, il est si général et lisse d'aspérité qu'il peut s'adapter aus-

<sup>69</sup> Comme tous les pays, la France se situe dans le cadre du respect des grandes orientations de politique économique, publiées chaque année. Pour l'Union et pour chaque pays, ce document traite successivement des politiques budgétaires, des marchés du travail, des marchés de produits et des marchés de capitaux.

<sup>70</sup> Traduction universalisante de *tax and benefits systems*.

<sup>71</sup> Pierson (2001, p. 435) souligne ses principaux traits : la connexion entre un *income support* (l'assistance) et le marché du travail est essentielle ; la flexibilité salariale est traitée comme le principal mécanisme contre le chômage élevé ; c'est un système qui accepte implicitement de larges différences de salaires, en particulier aux dépens des faiblement qualifiés ; la pression à la flexibilité va de pair avec la recherche d'« incitations au travail » qui justifient la rigueur du système d'assistance ; et cela débouche sur la subvention aux bas salaires *via les tax credits*.

si dans tous les pays<sup>72</sup>, de même qu'à l'ensemble des secteurs de la protection sociale (exclusion, fonds de pension, etc). Toutefois, il comporte des éléments qui ne ressortissent pas au *credo* orthodoxe le plus commun : celui de ces éléments qui nous semble le plus important est l'accent mis sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, et les conséquences normatives qu'il implique. D'autre part, l'inscription récente de la dimension dite de la « qualité » représente aussi une novation<sup>73</sup>. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces éléments correcteurs du *credo* le plus standard sont venus de la SEE, qui, dans cette mesure, s'est aussi construite *contre* les GOPE. Il est d'ailleurs significatif, de ce point de vue, que plusieurs de nos interlocuteurs font allusion à l'éventualité que la SEE disparaisse dans l'avenir et soit « intégrée » dans les GOPE (certains pour le souhaiter, d'autres pour le déplorer vivement).

#### 4.3. Le changement interne du référentiel des politiques de l'emploi en France

Ainsi, « Bruxelles », comme ils disent tous<sup>74</sup>, est présent chez tous nos interlocuteurs. Ils emploient le terme pour désigner *le processus d'interaction de la politique française avec la coordination*. Mais « Bruxelles » ne constitue que l'un des canaux, l'un des lieux internationaux de la construction et de l'évolution de cette pensée économique commune. « Bruxelles » est à la fois un forum et l'une des arènes politiques pertinentes, qui vient renforcer l'adoption du référentiel commun, mais la transformation des conceptions, dans le système français des acteurs pertinents, n'a pas attendu la SEE.

De la même façon qu'existe un discours politique relativement consensuel à propos du système de protection sociale, avec des tonalités nationales qui distinguent la France d'autres pays (cf. Schmidt, 2000), il existe un « référentiel français consensuel », sectoriel, en matière de politiques de l'emploi. Sa transformation décisive, dans les années 1980 et au cours des années 1990 (une transformation incessante) ne trouve donc son origine *ni d'abord ni principalement* dans la SEE. Nos interlocuteurs, là aussi, ont, pour la plupart, abordé des exemples concrets de cette transformation, bien antérieure à 1996 et 1997. Certains font allusion au passé de leur expérience, du temps où on faisait des « politiques de gestion du chômage », pour les distinguer de celles d'aujourd'hui. Un autre voit dans le programme des « emplois-jeunes » « une vraie problématique économique » qui s'oppose au traitement social. Un interlocuteur considère que la prise en compte conjointe des « système fiscal et système social », c'est-à-dire le raisonnement en termes de *tax and benefit* dans le domaine de l'emploi, est acquise depuis que le consensus s'est fait autour des allègements de charges, ou, comme le fait remarquer un autre, de la question du « coût du travail ». Dans le même sens, les récentes innovations (par exemple, la prime pour l'emploi) viennent, pour plusieurs de nos interlocuteurs, s'inscrire dans une longue liste de réformes qui précèdent la SEE.

Les théories économiques qui fondent les politiques (et les programmes un par un) ont évolué (discussions, décisions, rapports de force, arbitrages) dans le cadre interne. Les ouvrages récents parus ces dernières années le démontrent amplement : c'est le cas, par exemple, de *40 ans de politique de l'emploi*, paru à la Documentation française sous la signature de la Dares, en décembre 1996. N. Holcblat y note, entre autres, que « le milieu des années quatre-vingt va voir s'affirmer une nouvelle vision du marché du travail » (1996, p. 33).

La *nouvelle vision du marché du travail est préalable à la mise en place de la SEE* et elle s'est imposée dans le cadre interne. Il ne fait guère de doute que deux des protagonistes de l'administration, tout à fait prédominants, qui ont fait évoluer cette vision, sont le ministère du Travail (et, en son

<sup>72</sup> Il est, en outre, répandu dans la presse économique internationale que lisent, tous les matins, les administrateurs et les experts.

<sup>73</sup> Entre la version 2000 et la version 2001 des GOPE, on note l'adjonction de la « qualité des emplois ». Ce thème est nouveau et il correspond à sa mise sur agenda au sommet de Lisbonne en mars 2000, qui donne lieu à des développements ultérieurs. La « qualité des emplois » ne fait pas partie du cœur du référentiel.

<sup>74</sup> Ce qu'ils appellent aussi, mais moins souvent « l'Europe ».

sein, ses services d'études) et le ministère des Finances (et, en son sein, la direction de la Prévision). Tous nos interlocuteurs partagent en tous les cas cet avis. Quant aux interlocuteurs des deux ministères concernés, ils situent leur propos constamment dans le cadre des rapports entre leurs deux départements ministériels. L'équilibre, la rivalité, voire les oppositions entre les deux, mais aussi entre les deux ministres (qui ont changé pendant la période, faisant ainsi changer la nature de l'équilibre d'arbitrage entre les débuts de la SEE et aujourd'hui) sont une clef d'explication de l'évolution des politiques que les interviewés évoquent, là aussi, spontanément.

#### 4.4. Un cadre cognitif en constante évolution

Cependant, ce cadre cognitif économique est tout sauf figé. Il évolue constamment, parfois avec des « coups de théâtre », en tous les cas des surprises, comme ce fut le cas de la « prime pour l'emploi » qui est venue remplacer le projet initial de remboursement de la CSG après la décision du Conseil constitutionnel en matière de rupture d'égalité devant l'impôt.

Les transformations du référentiel français des politiques de l'emploi ne se réduisent donc pas, à l'évidence, à l'adoption d'une idéologie désincarnée de la flexibilité du marché du travail ; elles mettent en jeu des débats sans cesse renouvelés entre les tenants d'options opposées à l'intérieur du cadre de référence communément admis.

En outre, le référentiel sectoriel est suffisamment souple pour accueillir de nombreuses adjonctions, comme le montre la double évolution actuellement en cours concernant la qualité de l'emploi et l'égalité entre les hommes et les femmes (qui ne font, ni l'un ni l'autre, partie du cœur du référentiel orthodoxe). Cette évolution est conjointement en cours au niveau national et au niveau communautaire et les jeux d'acteurs en tiennent compte. Il y a possibilité d'infinies déviations par rapport au modèle standard des réformes structurelles.

Mieux, le référentiel permet, tout en réalisant un accord sur l'essentiel, d'articuler les divergences. Ces divergences sont, à l'évidence, vécues par certains de nos interlocuteurs comme idéologiques ou politiques<sup>75</sup>. Marque de cette capacité du référentiel à articuler des divergences, il est vécu comme fondé, selon l'un de nos interlocuteurs, sur un *trade off*, issu de Lisbonne, selon lequel un supplément de domination des orientations économiques serait contrebalancé par « plus de social », et cet interlocuteur s'interroge sur la pérennité de ce *trade off*. La même idée que la SEE est un lieu de débat apparaît quand l'un des interlocuteurs la présente comme le moyen de ne pas « remettre en cause le Pacte de stabilité », mais de « faire plus de social ».

Au total, cependant, la plupart des interviewés pensent que ce sont les Finances qui dominent (en France, surtout dans la dernière période). « Bercy » se voit qualifier de « gardien du temple ». Il arrive qu'on lui impose des réformes dont « il ne voulait pas », comme la baisse de la TVA, ou des « arbitrages favorables sur le financement » aux débuts de la SEE. Mais, en général, on assiste à un « partage des tâches » entre les questions concernant les dispositifs et celles concernant les moyens fiscaux et généraux, ou « les aspects de macroéconomie et microéconomie du travail » qui sont fermement contrôlés par le ministère des Finances.

Des divergences variées entre acteurs (vues ici comme résultant de leur position dans le système d'action<sup>76</sup>) sont possibles autour du même référentiel consensuel. Un interlocuteur rappelle que le « consensus français » a eu raison des conceptions de l'OCDE sur le Smic, du moins, les a fortement entamées. Un autre souligne l'écart idéologique qui existe entre l'esprit de la SEE et les conceptions libérales les plus orthodoxes, en insistant sur le fait qu'on peut combiner niveau généreux de protection sociale et flexibilisation du marché du travail. Cela constitue d'ailleurs, selon lui,

<sup>75</sup> [Ce facteur n'est pas pertinent pour le niveau de la présente interprétation, comme nous l'avons dit dans le chapitre « méthodes »].

<sup>76</sup> Comme nous l'avons dit (chapitre « méthodes »), nous n'avons pas ici les moyens méthodologiques de référer ces différences aux facteurs personnels, ce qui est évidemment une limite de l'étude.



un « différend idéologique » entre la Commission et l'OCDE. Pour lui, on peut combiner une analyse économique rigoureuse des phénomènes structurels du marché du travail avec une préoccupation sociale, comme c'est le cas dans l'approche « préventive » qui évite que les personnes soient « enfermées dans des cercles vicieux ».

Le débat est constant et apparemment vif, dans le cadre national, sur la façon d'introduire la question de la qualité des emplois et celle de l'égalité entre les hommes et les femmes, dans le référentiel commun. Cela ne s'ajuste pas facilement en termes de « différenciation salariale », fait observer un interlocuteur, craignant que l'introduction de normes d'écart salarial nul soit un « facteur d'éviction » de l'emploi pour les femmes.

La France semble perçue, « à Bruxelles », comme porteuse particulière du débat en matière de « travail précaire », qui ne s'ajuste pas facilement dans le référentiel commun, le rôle des CDD en France étant tout à fait différent de ce qui se passe sur le marché britannique du travail. L'intégration des normes sur l'égalité professionnelle des hommes et des femmes ne va pas de soi. Ce n'est que récemment que la force de ces normes (à travers l'inscription dans le traité d'Amsterdam) a pris toute sa vigueur, et il y a bien des manières de l'intégrer dans le référentiel, mais aussi bien des divergences et des combats qui ne sont jamais définitivement aboutis.

L'adoption du référentiel comme cadre général revient cependant à celle d'une représentation consensuelle, parmi les décideurs pertinents, qui acceptent une série d'hypothèses économiques, une représentation des mécanismes de fonctionnement de l'économie qui *commande et limite l'éventail des possibles* de l'intervention en matière de politique de l'emploi au sens large, qui *en interdit certaines et en autorise d'autres*.

Tous les acteurs rencontrés parlent un langage commun (bien qu'avec plus ou moins de conviction ou de réticence). Ils le parlent dans les arènes et les forums français, ainsi que dans les arènes et forums « bruxellois ». Même les partenaires sociaux, selon l'un de nos interviewés<sup>77</sup>, « ont dû s'y mettre » ; selon lui, « ils ont appris un nouveau comportement et compris qu'ils n'étaient pas dans un cadre de tribune ; leur discours s'est arrondi sur l'Europe ».

Plus important encore, l'un de nos interlocuteurs souligne qu'avec la SEE est constituée, au niveau communautaire, une *base de connaissances*. C'est dans cette base, écrite en anglais international (*knowledge base*) que peuvent puiser, éventuellement, les différents acteurs pertinents de l'emploi des États membres.

#### 4.5. Un discours économique à vocation de code doublement « neutre »

Nous faisons ici l'hypothèse que le langage s'est imposé, en quelque sorte, comme « un discours essentiel neutre », un code autour duquel les débats proprement *politiques* peuvent avoir lieu, dans le cadre national. La « neutralité » du code fonctionne d'un double point de vue : neutralité, dans le cadre national, en ce sens que tous peuvent l'utiliser quelles que soient leurs positions politiques et idéologiques ; neutralité, dans le cadre communautaire, en ce sens qu'il permet de parler des politiques et programmes sous un angle purement procédural, fonctionnel. Dans ce dernier sens, la « neutralité » présumée du code (ou du référentiel<sup>78</sup>) constitue précisément l'une des conditions de possibilité des discussions communautaires entre pays, où l'on ne parle, comme nous le dit un interlocuteur « jamais d'idées, mais toujours de procédure ». Au niveau national, des partenaires sociaux aux visions opposées utilisent le code, avec plus ou moins de réticences, certes, mais l'utilisent<sup>79</sup>. C'est un moyen de « dépassionner les thèmes ». C'est même, selon un interviewé, à

<sup>77</sup> Qui n'est pas dans la position de partenaire social, soulignons-le.

<sup>78</sup> Au sens strict, on peut discuter de la différence entre les deux. On peut défendre l'idée selon laquelle le code normatif des politiques n'est qu'un des éléments du référentiel, dont le contenu de valeur peut être analysé plus finement (voir Barbier, 2001c).

<sup>79</sup> C'est la conviction de quelques-uns de nos interlocuteurs. Mais c'est, méthodologiquement, plus que cela. Nous avons des indices convergents qu'il conviendra de mieux fonder méthodologiquement.

mettre à l'actif de la SEE que d'avoir permis que « les Comités de politique économique et de l'emploi parlent un même langage, dans un dialogue d'égaux ». Ce langage, tel que nous l'interprétons, c'est le référentiel économique « dépolitisé », le code neutre.

Toutefois, plusieurs de nos interlocuteurs signalent le caractère délicat de l'établissement des frontières entre la neutralité et son dépassement. C'est comme cela que se comprend l'indignation (peu importe si elle est feinte) d'un de nos interlocuteurs qui signale avoir été confronté à des « réticences idéologiques tout à fait déplacées » à propos du programme de la réduction du temps de travail ou des emplois-jeunes, auprès de membres de la Commission.

Ce référentiel, nous l'avons montré ailleurs (cf. Barbier, 2001c) est compatible avec des discours et valeurs nationales très différentes. Ainsi, le Pare, qui a suscité un vif débat dans le cadre français, s'insère dans la ligne directrice 1 du pilier 1, tout comme la politique beaucoup plus exigeante vis-à-vis des chômeurs britanniques, dans le cadre de l'allocation-chômage. La substance de la controverse française, qui a mobilisé à la fois des universitaires, les organisations syndicales, le patronat et le gouvernement, dans un débat d'une vigueur rare sur la question de l'assurance-chômage<sup>80</sup>, portait précisément sur la rigueur des obligations et des sanctions. La controverse s'est notamment appuyée sur la nature assurantielle du régime d'indemnisation du chômage, trait caractéristique des régimes continentaux. Elle a été fortement déterminée par les rapports stratégiques entre les organisations gestionnaires du régime de cette assurance. Ce contexte et ces acteurs ont conditionné les choix finals quant à la rigueur du contrôle et des obligations imposées aux chômeurs, donc une « acceptabilité » des obligations « à la française », exprimant typiquement un compromis de valeur. Les justifications utilisées n'ont jamais utilisé le même registre qu'au Royaume-Uni. Un interlocuteur nous signale d'ailleurs que des représentants de l'Allemagne dans les interactions communautaires, « titillent » la France sur la question des « contrôles des chômeurs », mais, au total, il est entendu, comme le disent plusieurs interviewés, que les questions précises de l'indemnisation du chômage, sont, au niveau communautaire, « taboues » : ce tabou, nous l'interprétons précisément comme préservant la neutralité du référentiel.

On observe donc sur ce cas, comme dans celui de l'évolution des systèmes nationaux de protection sociale, à la fois la diffusion du référentiel économique orthodoxe et la persistance de la diversité nationale, sa *préservation*. Du point de vue communautaire, et du point de vue des autres pays, le système complet des acteurs français, par exemple, comme nous le fait justement remarquer un de nos interlocuteurs, est perçu comme doté d'une certaine « homogénéité culturelle », voire même de valeurs communes. C'est ce qui expliquerait son constat apparemment paradoxal dans le cadre national : du point de vue « bruxellois », même le MEDEF est perçu comme « à gauche », et, pour certains pays, les Français seraient « néo-keynésiens », y compris « à Bercy ».

Le couple *homogénéité* du code neutre et *diversité* nationale se manifeste bien en matière d'activation des politiques sociales ou de « prévention ». La logique de « l'activation » a désormais le vent en poupe. Elle regroupe bien les éléments d'un référentiel sectoriel communautaire, fonctionnant comme un corpus de représentations apparemment « dépolitisées ». Les orientations normatives précises, ainsi que les valeurs dont elles procèdent, sont laissées au niveau national<sup>81</sup>, comme si elles relevaient d'une dynamique « indépendante », en tous les cas politique et interne, par rapport à la dynamique communautaire, « dépolitisée » et inter-gouvernementale. La distinction entre des politiques de droite et de gauche ne se pose pas, à ce dernier niveau, puisqu'on peut toutes les regrouper sous la rubrique des piliers. C'est pourquoi certains de nos interlocuteurs, dans le cadre « bruxellois », font remarquer qu'on ne parle que « procédure ».

<sup>80</sup> Les précédentes réformes des années 1990, qui dégradaient nettement les conditions d'indemnisation des chômeurs, assurés ou assistés, étaient « passées » sans aucune controverse notable.

<sup>81</sup> Comme c'est le cas de l'arbitrage entre le « préventif » et le « curatif » dans les lignes directrices, qui est un sujet universellement sensible chez nos interlocuteurs.

L'approche *fonctionnelle* de la SEE, visant le succès procédural, offre ainsi de nombreux avantages comparatifs. Elle correspond au sens commun des gestionnaires de programmes, en même temps qu'à leur souci de renouveler leurs modalités d'action. Elle est tout à fait compatible avec la poursuite d'intérêts et de stratégies particulières à tel ou tel gouvernement, à l'intérieur de la justification générale de l'efficacité fonctionnelle.

Nos interlocuteurs ont donné sur ce point de multiples exemples. Ainsi, nous dit l'un d'entre eux, il n'est pas rare de voir des « alliances contre nature », pour obtenir des compromis sur lesquels les États membres visent à défendre leurs intérêts stricts. La mécanique de la négociation des « indicateurs structurels<sup>82</sup> » a convenu, dans sa dernière version, aux Britanniques qui ont été contents de « *scratcher* l'indicateur sur les ménages inactifs » qui donnait une visibilité peu agréable à l'un des traits du marché britannique actuel. De même, les « ambiguïtés » dans le calcul des pourcentages de référence dans les lignes directrices 1 et 2 (ex 1 à 3) restent énormes, nous dit un autre, et sont bien « utiles » pour faire passer des accords. Au point qu'on ne mesure très souvent pas la même chose.

Une notion communautaire et un indicateur, relativement ambigu, peuvent toujours être produits, qui regroupent, selon des critères fonctionnels, des politiques très différentes<sup>83</sup> (cf. Barbier, 2001a). Leur efficacité présumée est acceptée par l'ensemble des communautés d'experts et d'administrateurs qui participent à la définition de la SEE, indépendamment des contenus nationaux particuliers, qui peuvent être aux antipodes les uns des autres, tout en s'abritant sous le manteau commun des piliers et des lignes directrices de la SEE<sup>84</sup>. Les indicateurs, les échanges, nous disent plusieurs de nos interviewés, produisent énormément « d'interconnaissance » et des accords politiques se nouent. Dans ces processus, « il est aussi, sinon plus important, qu'on obtienne un accord sur un mode de mesure que de construire un bon indicateur ».

Les programmes nationaux gardent leur spécificité, qui est clairement interprétable en termes de cohérence avec le type de système national de protection sociale et, bien sûr, avec l'hétérogénéité très grande des programmes sociaux, et, plus particulièrement ici, celle des régimes d'activation (cf. Barbier, 2001a) ou des *labour market regimes* (cf. Wood, 2000). La contrainte de la coordination de la SEE n'a donc que peu à voir avec celle de l'homogénéisation impérative des politiques macro-économiques sous la gouverne de la Banque centrale. Il est d'ailleurs frappant, de ce dernier point de vue, que nos interlocuteurs, quand on leur demande quelles sont les *coalitions stables* entre les pays au sein de la SEE, ne font pas la même réponse selon qu'ils sont positionnés du côté des instances « Ecofin » ou de celui des instances « sociales ».

#### 4.6. La Stratégie européenne pour l'emploi renforce le référentiel et ajoute aux arènes où elle se construit collectivement

Au total, en raison des transformations que nous venons de passer en revue, la SEE, dans le cas français, mais sans doute aussi dans bien d'autres pays, renforce le référentiel commun des politiques de l'emploi (plutôt orthodoxe, en constant débat et avec ses variétés nationales). Ce processus

<sup>82</sup> Indicateurs désormais au nombre de trente-six et classés en sous-thèmes.

<sup>83</sup> Anthony Giddens, en tant que « gourou » de Tony Blair, est familier de l'exercice. Répondant notamment aux critiques de son *Third Way*, il prétend qu'existent en Europe « quatre *third ways* différents », celle qui est « *market-oriented* » au Royaume-Uni, la « *market-and-consensus-oriented* » des Pays-Bas, la « *reformed-welfare-state* » de la Suède et la « *state-led* » de la France (2000, p. 30-31).

<sup>84</sup> Ce qui n'est pas incompatible avec le fait que la SEE comporte également des orientations normatives d'inspiration communautaire, la principale étant l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, comme l'accent mis plus récemment sur d'autres dimensions comme la lutte contre la discrimination et le développement durable. L'introduction (émergente) de la « qualité dans les politiques sociales et de l'emploi » (Commission, 2001), depuis le sommet de Lisbonne, semble redevable d'une analyse de même ordre et elle est évidemment liée à des interventions initiales particulières de certains pays, qui rencontrent ensuite un consensus. Pour en apprécier les origines, il faudrait faire un travail précis de recherche qui n'est pas prévu pour le présent rapport.

se produit dans le cadre d'arènes<sup>85</sup> multiples, françaises et « bruxelloises ». La distinction entre les arènes a beau se faire bien sûr toujours selon qu'elles sont nationales ou intergouvernementales (voire quasi-fédérales ou supranationales), il n'empêche que le débat national est indubitablement influencé par celui des autres niveaux, et que, nous y reviendrons dans la section suivante, les acteurs qui ne disposent pas de la ressource « externe » en sont affaiblis. Les conflits d'orientation normative, les conflits entre forces politiques, les systèmes de valeurs nationaux du discours politique (qui restent très différents), les compromis continuent de se construire dans le cadre national, mais ils utilisent *aussi et de façon de plus en plus indispensable* le « passage par Bruxelles ».

Le renforcement du référentiel par le processus de la SEE est illustré par de nombreux exemples que nous donnent nos interlocuteurs. Ainsi, « l'appropriation s'est faite à Bruxelles » d'un mode de réflexion qui associe étroitement politique fiscale et sécurité sociale (modes de financement, prestations). Il en va de même de la notion de « trappe à pauvreté »<sup>86</sup>. Le débat à propos de la « prime pour l'emploi » n'aurait pas été le même dans un cadre strictement franco-français. Le référentiel commun joue ; il est renforcé et utilisé à sa façon par chacun des protagonistes du débat national, qui n'en gardent pas moins des divergences. Ainsi, il y a au moins deux conceptions de la prime en question<sup>87</sup>, l'une pouvant passer pour « keynésienne », l'autre s'inscrivant dans le cadre de « l'incitation au travail ». Au total, qu'ils le manifestent par la situation de leur action qu'ils décrivent, ou qu'ils le disent explicitement quand on les interroge, nos interlocuteurs nous montrent que « Bruxelles pèse dans le débat domestique ».

Ce débat n'en est pas moins fort ouvert, ne serait-ce que parce que, comme le fait remarquer un interviewé, « je ne crois pas que personne au niveau national maîtrise le processus ». Beaucoup de recherches de science politique récentes ont évidemment signalé cette « ouverture ». Les arènes sont *multiples* et les jeux ne sont pas faits. Le jeu de la Commission ne peut être considéré ni comme unifié, ni comme indépendant des alliances faites avec les représentants des États membres dans les instances pertinentes. La rivalité, (divergence, lutte, etc.) entre les directions générales économie et emploi - associée aux rapports entre les formations du Conseil (Ecofin et Affaires sociales) - est constamment évoquée, en général à partir d'exemples concrets : c'est, par exemple, la rivalité et la lutte stratégique pour le contrôle des indicateurs, pour l'examen des documents du « paquet-emploi », leur place et leur équilibre, les rapports entre les GOPE et les lignes directrices, leur indépendance ou leur prééminence réciproque, etc. Les confrontations sont aussi directement liées aux théories du marché du travail, comme en témoigne cet exemple d'un débat entre la partie française et la Commission sur l'interprétation de la courbe de Beveridge, exemple pris par l'un de nos interlocuteurs. Le débat sur la « qualité » des emplois semble aussi un enjeu important qui passe par l'adoption de compromis, largement encore ouverts, apparemment, à propos du futur contenu consensuel de cette qualité.

Il n'y a aucune raison de considérer le référentiel comme figé, même s'il est globalement stable depuis les années 1980. La relance latente d'un débat actuel, au niveau communautaire, à propos du pacte de stabilité et de croissance est là pour le montrer, de même que ces oppositions entre les directions générales de la Commission (Emploi et Finances), qui, souvent, semblent « homologues » des oppositions entre le Comité de l'emploi et le Comité de politique économique, ou encore, dans le cadre français, entre les ministères des Finances et du Travail.

La réduction du temps de travail, nous dit un interlocuteur, suscite des réserves majeures de la part de la direction générale Économie et Finances, mais certains trouvent des arguments internes au référentiel commun pour la justifier (ainsi la modération salariale qui l'accompagne, et

---

<sup>85</sup> L'une des limites de l'investigation présente est de mal maîtriser le fonctionnement de ces arènes et de n'avoir pas eu accès à des documents. Ce point doit être complété par la suite.

<sup>86</sup> Voir nos remarques dans le chapitre 2, partie 5.

<sup>87</sup> Il en existe d'autres qui contrastent les choix en matière de redistribution selon les formules adoptées.

l'accroissement de la productivité). Les tensions sont fortes sur la question des « pensions »<sup>88</sup>. Un interlocuteur nous dit que les partenaires sociaux français ne semblaient pas, à une certaine époque, avertis des enjeux « bruxellois » et qu'il avait fallu leur dire : « si vous croyez au modèle français, eh bien, défendez-vous à Bruxelles ».

Évidemment la rivalité plus générale des interactions intergouvernementales joue aussi dans le cas de la SEE. Cela explique que plusieurs de nos interlocuteurs nous expliquent que « la France voulait être exemplaire », qu'elle cherchait à « avoir le meilleur plan national » lors du premier exercice de 1998.

La question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est également un champ d'interaction privilégié dans ces arènes multiples, qui mêlent les acteurs nationaux et les instances communautaires, mais aussi les réseaux bilatéraux privilégiés<sup>89</sup> sur certains thèmes. Les arbitrages et décisions qui résultent de cette action multi-niveaux rendent beaucoup plus complexe l'action mais en multiplient les ouvertures et les opportunités à saisir par les acteurs.

#### 4.7. La contamination langagière et son importance

Au total, le langage commun, qu'on l'ait désigné ici comme référentiel ou plus étroitement comme code, joue donc un rôle tout à fait important dans le système des influences réciproques. Il circule grâce à l'usage de l'anglais, lequel est le vecteur du partage de la *knowledge base* dont on parlait plus haut. Mais, dans ce processus ce n'est pas l'anglais en tant que langue qui est important, ni l'anglais britannique, mais *l'anglais international* en tant que code<sup>90</sup>. Il est intéressant de noter d'ailleurs que plusieurs de nos interlocuteurs émaillent leurs propos français d'expressions anglaises, voire de traductions d'expressions anglaises : ce trait manifeste leur acculturation plus poussée que chez d'autres à la pratique de l'interaction en anglais.

Contrairement à une assimilation souvent faite, à l'extérieur du cercle des personnes rencontrées, si les « idées » et les « théories » constitutives du référentiel circulent *via* l'anglais, cela ne signifie pas, automatiquement, qu'avec l'anglais en question circulent aussi les contenus anglo-saxons concrets des politiques à dominante libérale du Royaume-Uni.

La raison principale, du point de vue interne à la langue, tient à ce que le processus de production des textes aboutit, comme le dit un de nos interlocuteurs à « décaféiner » le contenu. Et puis, comme le dit un autre, qui utilise l'anglais international et les expressions anglaises comme les autres, « je ne sais pas que l'anglais soit la langue officielle en France ». Le fait qu'il soit langue obligatoire conduit à utiliser des expressions qui « ne correspondent pas à grand chose, comme la récente notion d'inclusion », mais cela ne signifie pas qu'on en soit dupe ou influencé quant au contenu<sup>91</sup>. Et, quand effectivement il y a de rares cas où la traduction de l'anglais international ne convient pas, on trouve des formules, comme ce fut le cas pour « capacité d'insertion professionnelle » contre « employabilité », débat qui effectivement traduisait une opposition dans les visions du marché du travail. Mais finalement, l'employabilité comme la capacité d'insertion professionnelle peuvent très bien fonctionner concurremment dans le langage commun. La même chose vaut aussi pour l'opposition, en France, à la notion de « compétences », et les *skills* ou les *abilities* peu-

<sup>88</sup> C'est-à-dire, en français, des retraites, mais là aussi le mot est passé de l'anglais au français dans le groupe des interviewés.

<sup>89</sup> C'est l'un des thèmes qui montre aussi que l'influence communautaire au niveau du contenu des politiques passe d'autant plus facilement qu'il y a des affinités structurelles entre les pays ou du moins qu'il y a certaines conditions internes qui le favorisent.

<sup>90</sup> Il faut le distinguer de l'anglais britannique, l'anglais américain, etc. L'anglais international (*world English*) a ceci de particulier qu'il est utilisé par des *non native speakers* dont la plupart se soucient comme d'une guigne de l'anglais en tant que langue, dès lors qu'ils ont accès à la ressource fonctionnelle qu'il constitue pour les échanges. Steiner (1978, pp. 431-438) identifie ainsi le problème : « La croûte superficielle de l'anglais est acquise par des gens totalement étrangers à la trame historique, aux facettes multiples de la morale intériorisée et de la culture enfouie dans la langue (...). À mesure qu'il gagne toute la surface de la terre, l'anglais international est comme un lait de chaux, merveilleusement fluide mais dépourvu de base ».

<sup>91</sup> En disant cela, certains de nos interlocuteurs sous-estiment les risques de mal compréhension.

vent très bien fonctionner avec les qualifications « à la française », les jeunes sortant sans qualification y étant considérés comme des jeunes sortant prématurément du système scolaire, au niveau communautaire, à la manière des *truants* britanniques.

Nous avons par ailleurs attiré l'attention sur ces questions, qui nous semblent fondamentales, de langage (cf. Barbier, 1998b ; 1999a). Au niveau où nous nous plaçons ici, pour l'analyse de la coordination, nous constatons la fluidité de la langue anglaise internationale, son caractère fonctionnel, sa capacité à articuler homogénéité apparente et diversité maintenue. La force des Britanniques, nous dira un interlocuteur, c'est que, pour la SEE, ils avaient déjà toutes les formules, tous les mots, même s'ils ne furent pas parmi les protagonistes les plus passionnés par l'introduction de la SEE.

## 5. SYSTÈMES D'ACTEURS, MANAGEMENT DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Par son caractère limité (voir chapitre « méthodes »), notre investigation permet seulement de présenter dans cette section des *tendances* que nous voyons émerger dans la transformation de la composition du système d'acteurs pertinents des politiques de l'emploi et des *hypothèses* quant aux influences sur leur gestion.

Quant au système d'acteurs pertinents, les dires de nos interlocuteurs devraient en effet être confirmés ou infirmés par une enquête plus large, incluant notamment les services déconcentrés, et s'appuyant sur un relevé plus précis de faits. Mais surtout, il faudrait aussi étudier quelles sont les conséquences effectives de cette modification. Quant aux effets de gestion, nous observons qu'un « cadre » transformé se met en place progressivement. Le point clé de l'*impact* de ce cadre reste entièrement à évaluer, par d'autres méthodes. Trois grands thèmes peuvent être évoqués.

### 5.1. L'élargissement du système d'acteurs qui définit le cadre des politiques de l'emploi

Sans risque méthodologique, les éléments rassemblés dans les entretiens permettent de dépasser le simple niveau de l'enregistrement des sentiments des interviewés à propos des influences qu'ils attribuent à la Stratégie européenne pour l'emploi.

Le cercle des acteurs pertinents des politiques de l'emploi s'est élargi et certains d'entre eux ont pris une place accrue. Ce serait l'objet d'une autre étude que d'apprécier exactement les conséquences de cette transformation, à propos de laquelle nous ne pouvons que faire des conjectures. Comment le cercle s'est-il étendu et qui a gagné de la place dans le cercle ?

- Les partenaires sociaux sont effectivement désormais associés à la discussion sur les plans nationaux. Cette novation des deux dernières années surtout leur permet d'intervenir dans un domaine dont ils étaient éloignés (sauf dans le domaine de la formation professionnelle). Cette inclusion des partenaires sociaux est imputable à la SEE.

- Le service des droits des femmes et de l'égalité est le second acteur qui gagne nettement en champ d'intervention et en légitimité d'action. La transformation est spectaculaire et, elle aussi, imputable à la SEE. Le résultat en est la montée de l'approche de *mainstreaming*. Il serait du plus haut intérêt d'évaluer les effets de cette montée (voir point ultérieur).

- Le ministère de l'Éducation nationale est également l'un des « gagnants » en termes d'association plus étroite au système des politiques de l'emploi, et ce changement est aussi imputable à la SEE. Le ministère s'est trouvé associé dans la suite logique de sa participation au FSE, mais son association est beaucoup plus visible. Toutefois, les entretiens ne permettent pas d'en conclure qu'une synergie beaucoup plus puissante s'est instaurée entre les ministères.

- La SEE n'a pas, selon toute vraisemblance, modifié les rapports entre le ministère des Finances et celui du Travail. La première période de la mise en œuvre de la Stratégie semble avoir, de ce point

de vue, été exceptionnelle en raison du caractère innovateur de l'approche dans le PNAE dont les acteurs « Travail » se sont saisis avec opportunité.

- Si l'interministérialité accrue en matière de stratégie pour l'emploi est très uniformément citée par les acteurs, nous n'avons pas pu, en revanche, dans les entretiens, concrétiser exactement ses conséquences. Une investigation plus précise est nécessaire pour apprécier les conséquences de cette évolution.

## 5.2. L'installation de l'arène « bruxelloise » dans le jeu des acteurs et « l'effet de levier »

Avant l'existence de la SEE, les questions d'emploi n'étaient traitées que très marginalement dans le cadre des travaux communautaires. Nous avons noté ailleurs qu'elles relevaient de ce vaste ensemble assez flou qualifié dans le langage communautaire de « politique sociale<sup>92</sup> ».

L'introduction de la coordination bouleverse la situation parce que la voie est ouverte à de nouvelles activités et de nouvelles missions qui vont être assumées par les services administratifs compétents des différents États. Nous avons déjà remarqué que la charge et le contenu du travail de ces services en sont automatiquement modifiés (en France, la DGEFP, la Dares, la DP, mais aussi l'Insee en liaison avec les travaux d'Eurostat, les services responsables des différents ministères impliqués, les conseillers des ministres, le SGCI, etc.). Pour certains d'entre eux (Dares, DGEFP) ils passent brusquement d'un certain régime d'activité à un autre dans lequel la « part communautaire » va croissante. Ce sont les personnes qui assument ces nouvelles tâches - qui, dans la plupart des cas, semblent les intéresser vivement - que nous avons rencontrées. Nous n'avons eu que très peu de contacts avec d'autres personnes des mêmes services qui n'appartiennent pas au cercle restreint des « fortement impliqués ».

L'analyse de la transformation peut être interprétée dans les termes de la création d'une arène bruxelloise nouvelle qui vient s'ajouter aux arènes nationales. Nous reprenons la notion d'*arène* de Bruno Jobert. Dans son article de 1995, il insiste sur la différence entre les « espaces de négociation » et ceux « des débats de politique publique » ; les premiers sont des « arènes » et les seconds des « forums »<sup>93</sup> (p. 19). Dans les « arènes », les référentiels des politiques sont non seulement débattus mais le débat aboutit à la décision, par la sélection au sein d'un petit nombre d'alternatives. Les instances au sein desquelles se déroulent les processus d'échanges, de négociation et de décision de la SEE (voir section 2) nous semblent pouvoir être décrites comme des « arènes ». Notre hypothèse générale est la suivante.

L'un des effets principaux de la coordination mise en œuvre par la SEE tient en ceci que, *au sein du petit groupe de décideurs et de participants à la décision* dont nous avons rencontré des représentants, « l'arène bruxelloise des politiques de l'emploi » [ici analysée par l'intermédiaire de *certaines de ses institutions formelles* (les comités)] est devenue un point de passage obligé. Ce lieu de décision vient à la fois interpénétrer, concurrencer, parfois remplacer les arènes nationales qui continuent bien sûr d'exister. Les interlocuteurs rencontrés montrent tous une conscience claire du fait que la participation à l'arène bruxelloise est une condition de leur participation conséquente et utile à la décision, quand bien même la compétence des politiques de l'emploi reste clairement nationale et que les décisions  *finales*  se prennent dans le cadre  *national* .

Deux types d'acteurs, dans des positions opposées sur ce point, constituent de bonnes illustrations de l'importance du détour par Bruxelles : avec la SEE, les partenaires sociaux font désormais partie

<sup>92</sup> Dans sa communication sur la qualité (juin 2001), la Commission emploie désormais une autre notion, « les politiques sociales », qu'elle définit en termes de dépenses (pensions, santé, personnes handicapées, famille, chômage, logement et politiques d'insertion, éducation et formation) (2001, p. 5).

<sup>93</sup> Les réunions organisées par les États pour les *peer reviews* fonctionnent plutôt comme des forums, ce qui n'en enlève pas le caractère politique, l'État membre pouvant choisir de « verrouiller » les débats dans un sens favorable.

de cette arène ; à l’opposé, les représentants des régions en sont, encore aujourd’hui en France, exclus.

L’exemple des régions est emblématique. La ressource communautaire leur aurait permis de peser beaucoup plus au plan national, surtout qu’elles se plaignent toujours des empiètements de l’État sur leurs compétences. Leur non-implication s’explique probablement par des traits structurels du système politique français, mais elle est assez paradoxale compte tenu, précisément, de ces compétences. Elle l’est d’autant plus quand on observe que, dans les PNAE, des objectifs sont fixés (par exemple, celui des entrées des jeunes filles dans l’apprentissage) dont la réalisation dépend des régions, lequel apprentissage se trouve par ailleurs être un programme clé du FSE objectif 3, qui est le seul financement spécifiquement « dédié » à la SEE sur le plan communautaire.

À l’inverse, accéder à l’arène bruxelloise, c’est avoir la possibilité de participer à la construction des normes nationales influencées par le niveau communautaire, c’est vivre les interactions entre le niveau communautaire et le niveau national d’un point de vue actif. C’est tout l’exemple des partenaires sociaux qui paraissent bien conscients de cette « interférence de l’Europe sur le national », quoique moins impliqués que d’autres types d’acteurs. C’est aussi l’exemple du service des droits des femmes et de l’égalité.

L’effet propre de la SEE est donc, en inventant cette nouvelle arène, de modifier les conditions dans lesquelles les référentiels (section précédente) sont adoptés, et, plus concrètement de changer les règles du jeu. « Bruxelles pèse sur le débat national », nous dit-on. Ou encore, c’est à Bruxelles que le raisonnement sur tel ou tel programme a été adopté. Les conditions dans lesquelles les programmes sont décidés, sont transformées, non pas sans doute, pour l’instant du moins, parce que les politiques françaises sont sous la surveillance des autres États, mais parce que les participants à la décision nationale se combattent, se mettent d’accord et discutent aussi dans le cadre communautaire.

L’un des éléments, qui nous paraît le mieux illustrer ces jeux entre les arènes différentes, semble être la combinaison entre (i) les oppositions/compromis entre ministère du Travail et ministère des Finances, au plan national, (ii) les oppositions/compromis entre les Comités de l’emploi et de politique économique, avec chaque formation du Conseil.

Parce que le débat sur l’emploi n’est plus seulement interne, parce qu’il s’est déplacé aussi sur une autre arène, il est compréhensible que ses protagonistes au niveau national cherchent à profiter de tous les atouts et à exploiter toute initiative communautaire qui pourrait leur donner davantage de poids dans le système des acteurs nationaux. Cette attitude, ils l’ont tous présentée sous la dénomination de « l’effet de levier ».

### **5.2.1. L’effet de levier**

Une influence nette de la SEE sur les représentations des acteurs interrogés réside en effet dans leur intériorisation de la contrainte communautaire. Ce qui permet de penser que les normes communautaires acquièrent de plus en plus de poids dans les représentations des acteurs, c’est qu’elles sont perçues de plus en plus, par eux, comme générant à la fois des *opportunités* et des *contraintes* pour l’action. Nos interlocuteurs disent utiliser le « communautaire » comme *levier* pour créer ou pour impulser des dynamiques. Cette perception de disposer d’un « levier » d’action est commune à tous. Ils partagent l’idée que les politiques publiques menées et arrêtées dans l’espace national sont susceptibles d’être agies par le recours au communautaire, dans le sens de leur projet : ce que le national n’aurait pas fait spontanément, le communautaire peut l’y obliger sous certains aspects.

Par exemple, tel acteur utilise les débats bruxellois pour faire passer un point de vue qui ne serait pas passé dans le débat franco-français. Ou encore, tel acteur se saisit de la dynamique de la SEE pour imposer des contraintes fortes à tout un ensemble d’acteurs, qui ne les auraient pas acceptées sans cela (exemple du thème de l’égalité entre les femmes et les hommes). Mais, bien sûr les capa-



cités d'utilisation de ce levier sont différentes selon les acteurs<sup>94</sup>. En impliquant certains acteurs plus que d'autres, en insistant sur certains thèmes plus que d'autres, en fixant des objectifs quantifiés ici plutôt que là, les lignes directrices rendent visibles et importants des thèmes et des acteurs majeurs. Par exemple, dans la mesure où ils sont davantage impliqués dans la SEE, les partenaires sociaux sont beaucoup plus enclins que les partenaires locaux (les régions) à envisager des changements en interne par le recours au communautaire.

Nous prenons deux exemples de cet effet de levier, dans les encadrés ci-après.

#### **L'ANPE : Le nouveau départ comme levier**

Les premières lignes directrices - objectifs des 100 % et des 20% - ont particulièrement eu pour effet de faire peser sur l'ANPE une sorte d'obligation de résultat. En effet, dans le cadre du *nouveau départ*, elle doit tendre chaque année d'une part, vers l'objectif de faire bénéficier de mesures de prévention du chômage de longue durée tous les jeunes chômeurs avant six mois et tous les chômeurs adultes avant douze mois, et d'autre part, vers celui de faire bénéficier de mesures dites « actives » au moins 20 % du flux des chômeurs nouvellement inscrits. Dans la mesure où elle doit faire l'objet d'un suivi annuel sur ces objectifs, son activité se trouve donc exposée à la sanction communautaire. Mais en même temps que et parce que cette obligation de résultat lui impose des contraintes nouvelles en la conduisant à concevoir autrement son fonctionnement, elle lui offre des opportunités pour réclamer des moyens supplémentaires.

De façon incontestable, d'après certains parmi les acteurs que nous avons interviewés, il semblerait, dans le cas de l'ANPE, que la SEE ait servi de levier vis-à-vis du ministère des Finances, qui, classiquement, dans les dernières années, était pour le moins sceptique sur l'efficacité de l'Agence<sup>95</sup>. L'ANPE s'est vue dotée de moyens financiers qu'elle n'aurait certainement pas obtenus n'eût été le coup de pouce communautaire : « sans cet appui de l'Europe, les moyens de l'ANPE n'auraient pas crû comme ils l'ont fait ».

Le levier communautaire a pu jouer en faveur de l'ANPE en lui conférant un pouvoir de négociation accru et une légitimité à l'exercer. Comme les objectifs du *nouveau départ* lient l'État, ils constituent des motifs suffisamment puissants, soit pour atténuer les réticences du ministère des Finances, soit pour faire intervenir l'arbitrage de Matignon dans le cas contraire.

Les évaluations futures permettront de voir comment la SEE a contribué à produire des changements des pratiques de l'ANPE. Il est clair, en revanche, que celle-ci s'est appropriée de façon stratégique l'idée du nouveau départ, puis, dans la foulée, la question du Pare-Pap.

#### **Le ministère du Travail : Le communautaire comme levier généralisé**

La contrainte communautaire a aussi servi de levier pour le ministère du Travail dans ses rapports avec le ministère des Finances, en lui permettant de légitimer des financements qu'il n'aurait pas reçus en l'absence de la SEE. Cette situation n'est pas propre au ministère du Travail même s'il semble être le principal bénéficiaire.

Une autre illustration de l'utilisation par le ministère du Travail de la contrainte communautaire comme d'un levier est fournie par la question des indicateurs. Étant donné que des indicateurs sont nécessaires pour le suivi des engagements pris par la France au niveau des lignes directrices, la Dares peut étendre ses investigations vers des champs qui, auparavant, lui étaient fermés (un interlocuteur nous a parlé par exemple de possibilités nouvelles de coopération avec le régime d'assurance chômage). Plus généralement, l'impact, parfois indirect, de la SEE est d'ouvrir de nouvelles opportunités d'évaluation.

<sup>94</sup> Il serait nécessaire aussi d'étendre ces analyses à d'autres types d'acteurs que l'élite décisionnaire que nous avons rencontrée.

<sup>95</sup> Expérience vécue en tant que participant à l'évaluation du premier contrat de progrès de l'ANPE.

### 5.2.2. La question de l'égalité : les indicateurs et les objectifs quantifiés comme levier

Comme cela a déjà été souligné, la SEE a été (et est actuellement) le vecteur incontestable de l'introduction de la logique du *mainstreaming* dans la conception et l'élaboration des politiques de l'emploi en France, qui, jusqu'à très récemment, en étaient parfaitement éloignées<sup>96</sup>.

En insistant sur la production par les États membres de statistiques sexuées et en affichant des objectifs différents par genre (taux d'emploi à 60 % en 2010), la SEE est à l'origine d'une nouvelle norme qu'il n'est pas légitime de contester. Le vecteur technique de cette dimension passe par la question des indicateurs sexués, et il semble bien que ce soit, pour l'instant, la principale modification enregistrée dans les derniers PNAE. « En matière d'égalité, nous ne pouvons avancer que si nous disposons d'indicateurs chiffrés », nous dit un interviewé. Les indicateurs constituent ici un levier tout à fait essentiel pour porter politiquement la dimension « égalité ». Instruments de suivi, de gestion voire d'évaluation, les indicateurs et les objectifs chiffrés sont également, dans le domaine de l'égalité, le symbole de la contrainte communautaire.

Le levier que constitue la SEE dans le domaine du *mainstreaming* n'entraîne pas pour autant que toutes les résistances soient vaincues ; nous en avons noté plusieurs au cours des entretiens, qui se traduisent aussi dans l'arène communautaire (par exemple, la question de l'indicateur de salaire selon le sexe). Mais, en tant qu'acteur collectif, c'est probablement le service des droits des femmes et de l'égalité qui a le mieux profité de la mise en place de la SEE, une « clef d'entrée extraordinaire » pour lui.

### 5.2.3. Les indicateurs et les objectifs quantifiés : des leviers pour agir au niveau communautaire

Les indicateurs et les objectifs quantifiés représentent l'un des vecteurs à travers lesquels un ou plusieurs États membres essaient de faire passer leurs conceptions au communautaire, ils participent de la construction de la contrainte communautaire.

Un interlocuteur insiste sur les enjeux de transformation qui passent par le canal des indicateurs. D'après lui, « la question des indicateurs a eu un rôle extrêmement moteur », ça a été « une épée dans les reins des différents pays », « ça a eu un effet magistrature du chiffre ». Il pense que la mise en place de ces derniers - même s'ils sont parfois très « limités » et qu'on ne voit pas bien encore toutes leurs potentialités, a eu un « effet fondateur ». « Ce qu'il faut c'est qu'un indicateur soit là même s'il n'est pas bon ». Cet effet de levier, envisagé ici au plan communautaire est toutefois sévèrement limité par les difficultés techniques de mise en place des indicateurs.

## 5.3. Les transformations du cadre de gestion

### 5.3.1. Indicateurs, benchmarking, évaluation, raisonnement en termes d'objectifs et de résultats

Au départ de l'enquête, nous avons formulé l'hypothèse que la SEE influencerait notablement le management des politiques publiques de l'emploi en France. Nous faisons l'hypothèse que le référentiel de management communautaire influencerait les méthodes françaises. À l'issue de l'enquête, nos conclusions sont plus *partagées* pour trois raisons essentielles.

La première tient au fait que l'influence communautaire ne prend son efficace qu'au moyen et en tenant compte des évolutions internes enclenchées bien avant la SEE. La seconde tient au constat que, au cours de la durée des quatre PNAE, la prise en considération d'un *management* fondé sur des objectifs et appuyé sur une démarche d'évaluation, n'a pas été constante : les débuts de la SEE

<sup>96</sup> On pense par exemple au rapport du cabinet Frêne sur les pratiques des agents de l'ANPE. Le premier document qui analyse les bénéficiaires des politiques de l'emploi a été produit en raison de la demande pressante du comité d'évaluation du FSE objectif 3 (édité en août 1998, cf. Piot F., « Quelle place pour les femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi entre 1992 et 1996 ? », Documents d'études, DARES, n° 22). Voir sur ce point l'article de Barbier et Rack (1999).

nous semblent avoir constitué une période de forte mobilisation politique, qui n'est plus aussi présente aujourd'hui qu'à l'époque. La troisième raison découle de notre analyse du recours à l'évaluation proprement dite dans les PNAE, qui, finalement, s'avère limité et concentré sur un petit nombre de programmes, *mais aussi en retrait* par rapport à l'utilisation de l'évaluation dans le cadre national.

Traisons tout d'abord du dernier de ces points, l'évaluation proprement dite. Nous entendons par ce terme l'application d'une démarche qui vise à expliquer des résultats des actions publiques en termes de causalité, et qui cherche à objectiver des liens entre des causes et des effets (imputabilité). Défini ainsi, et sans préjudice d'une littérature abondante sur les caractéristiques distinctives de l'évaluation, retenons que ce « modèle » d'évaluation correspond à celui qui est en vigueur au plan communautaire (DG Budget) ou dans les définitions de l'évaluation par les décrets de 1990 et de 1998 en France.

Un relevé systématique du contenu des quatre plans nous montre que les données qu'ils utilisent principalement sont des données de suivi, de réalisations. Les mises en relations des indicateurs mesurant des phénomènes avec des causes qui les ont produites sont rares dans les PNAE : elles sont, pour l'essentiel, limitées à quatre domaines, les effets « emploi » de la RTT, les créations d'emplois du programme NS-EJ qui sont (parfois) mises en relation avec un effet sur le chômage des jeunes, les estimations de l'impact de l'allègement des charges et de l'effet « emploi » de la baisse de la TVA.

Encore dans ces domaines, les données évaluatives sont-elles plutôt en retrait par rapport à ce qui est disponible dans les travaux nationaux. Tout se passe comme si *le ton, le style, la nature* du document PNAE hésitait souvent entre deux formats incompatibles, le format « programme politique dans le domaine de l'emploi », fortement imprégné d'une dimension de communication politique<sup>97</sup>, et le format « document évaluatif et de suivi ». Les indicateurs ressortissent clairement au format « document évaluatif et de suivi », mais ils ne sont pas interprétés dans un raisonnement évaluatif à proprement parler.

En second lieu, notre hypothèse initiale, nous le pensons maintenant, était trop unilatérale. Tout d'abord, il y a, en particulier dans le domaine des politiques de l'emploi, un mouvement de réforme de leur gestion qui est enclenché depuis plusieurs années (les objectifs pluriannuels, la globalisation, etc.). Ce mouvement s'inscrit d'ailleurs dans le mouvement plus ancien de la réforme de l'État<sup>98</sup>. À l'issue de l'enquête, nous pensons plutôt que les acteurs de la réforme de l'État, dans le domaine particulier, se sont saisis des outils communautaires : objectifs chiffrés, engagements, mesures des « résultats », pour les intégrer dans des projets plus anciens. Nous avons déjà noté de telles influences dans le cas de l'évaluation de l'objectif 3 du FSE. D'autre part, il ne faut pas confondre la pratique de l'affichage d'objectifs politiques et la transformation, par une intégration effective d'outils, des pratiques réelles de *management*.

C'est en effet notre troisième remarque. Dans le cadre national, la mobilisation et le pilotage politique ont été plus forts aux débuts de la SEE : cette mobilisation explique la fixation d'objectifs quantifiés et le fait de faire peser la menace sur différents départements ministériels d'avoir à rendre des comptes, tout autant qu'une influence du *management* communautaire. On voit d'ailleurs que, comme nous l'avons analysé au chapitre 2, la précision des objectifs quantifiés a tendance dans les derniers plans à être moins grande, du fait d'un discours de présentation plus global et plus cohérent.

Ainsi la SEE est, sans doute, le vecteur de nouvelles pratiques dont se saisissent certains acteurs, engagés depuis de nombreuses années dans la réforme du *management* public. La place de

---

<sup>97</sup> C'est aussi le statut ambigu de ce point de vue des « bonnes pratiques ».

<sup>98</sup> On nous a fait plusieurs fois remarquer que le projet de directive nationale pour l'année 2002 était fortement marqué par l'influence de la SEE, mais nous n'avons pas eu le temps d'analyser ce point.

l'évaluation n'a pas crû dans les PNAE et elle n'est pas en phase complète avec les travaux nationaux.

## SYNTHÈSE

---

1 – Nous présentons ici une enquête exploratoire sur les représentations de quelques hauts responsables (17) impliqués dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Il est inutile de chercher une quelconque représentativité à ces entretiens, mais, rapportés à d'autres travaux de science politique, nous les trouvons fort significatifs des conceptions qui ont cours dans « l'élite de la SEE ». Le matériau est traité, pour cette raison, globalement, car la significativité des entretiens est assurée. Les dimensions personnelles sont donc complètement gommées.

2 – Nous avons fait quelques hypothèses en réaction à la commande du ministère du Travail : rechercher des influences multiples entre pays, entre pays et Commission ; hypothèse de la stabilité des contenus des politiques et programmes, liés aux types d'États sociaux ; hypothèse d'une homogénéisation autour d'un référentiel relativement neutre par rapport aux valeurs et normes nationales ; hypothèse de l'influence managériale ; cas particulier de l'influence communautaire majeure dans le domaine de l'égalité entre sexes.

3 – Globalement ces hypothèses sont validées, mais les enseignements ont remis en cause le modèle implicite des influences, en réintroduisant la dimension historique interne, qui est apparue déterminante, y compris dans ses changements au cours du déploiement de la SEE (entre 1997-1999) et depuis. Nous avons une vision trop simple des influences, trop « balistique » sans doute.

4 – *Trois types de résultats* de la recherche sont présentés.

5 – Nous avons commencé par une *analyse interne* des documents, de leur structure, de leur lexique en essayant de les comparer aux documents de l'Union européenne, mais aussi aux documents français.

Au-delà d'un grand foisonnement, on observe que les lignes directrices et leurs contenus sont globalement stables. C'est particulièrement vrai pour les « programmes phares » (« nouveaux services-emplois jeunes ») ; la réduction du temps de travail ; le nouveau départ transfiguré en plan d'aide au retour à l'emploi-plan d'action personnalisé-nouveau départ [Pare-Pap-ND]).

Cependant, dans les autres lignes, il y a des incertitudes sur le rangement de certaines politiques qui ont tendance « à bouger » constamment (c'est le cas de l'actuelle ligne 7). Nous interprétons ce flou comme un indice du désajustement des théories d'action des politiques nationales par rapport au cadre communautaire, en particulier, sur la question de la définition de l'exclusion, mais aussi des politiques dites « préventives » et du rôle de l'incitation au travail avec la définition incertaine de la notion d'« activation ».

La forme des documents donne une impression de maîtrise croissante de l'exercice, qui aboutit à présenter une grande variété de politiques dans un ensemble intégré qui n'existait pas en France. Au total, ces notations montrent une présentation de plus en plus cohérente et de plus en plus appuyée sur des éléments chiffrés. L'affirmation des objectifs et des engagements était au début très précise, y compris quant aux évaluations en termes de moyens pour les programmes individuels (qui avaient notamment pour fonction d'exercer un effet de levier sur les crédits budgétaires). Il n'en est plus de même ensuite : ce qu'on gagne en cohérence est perdu en précision.

L'usage des statistiques sexuées se généralise progressivement, ainsi que les objectifs spécifiques d'égalité entre les hommes et les femmes.

Le champ des données et informations mobilisées est de plus en plus vaste, quittant le cadre classique des politiques de l'emploi. Le raisonnement en termes de taux d'emploi est acclimaté solidement. En revanche, le discours évaluatif à proprement parler (en termes d'imputation d'effets à des causes) ne se diffuse pas et il est limité à quelques programmes (par exemple, la réduction du temps de travail, les emplois-jeunes, les allègements de charge).

Le changement majeur est l'introduction effective d'indicateurs et d'objectifs visant l'égalité entre les hommes et les femmes. Mais il ne faut pas mésestimer la révolution cognitive que représente l'adoption du taux d'emploi. Les recommandations communautaires obéissent à une structure relativement stabilisée, qui est d'ailleurs commune à tous les pays, sauf qu'évidemment la France se trouve épinglée sur des dimensions où les indicateurs résistent. La France n'a jamais eu de recommandation sur l'égalité entre les sexes ; elle n'en a plus sur les partenaires sociaux ; la Commission semble rester sceptique sur les « effets nets » des programmes phares de la France.

L'analyse du texte précis des plans trahit incontestablement une influence de l'*anglais international* et, par son intermédiaire, des *catégories des politiques sociales* anglo-saxonnes dans les politiques françaises. Cette influence devrait être analysée plus en détail. Elle peut se comprendre comme résultant d'une attitude d'adaptation visant à communiquer aux partenaires, mieux et au plus vite, la réalité des politiques françaises. On retrouve ici une démarche de caractère universaliste qui n'est pas propre aux acteurs des politiques publiques et que nous avons analysée par ailleurs dans le domaine scientifique. Elle ne doit donc pas être analysée comme la trace d'un processus maîtrisé, mais plutôt comme un effet de *communication* par le biais de l'anglais indispensable. Il s'agit d'une influence de *nomination*. Elle comporte évidemment de nombreux avantages puisqu'elle permet de résumer des politiques très différentes sous des catégories communes et elle n'est pas propre à la SEE. Elle est aussi évidemment porteuse d'effets de compréhension très superficielle, pour des partenaires qui croient parler de la même chose et peut entraîner des sources de controverse. Nous ne saurions en tirer pour autant aucune conclusion sur l'influence sur la substance des politiques.

6 – Nous avons ensuite longuement travaillé sur les dimensions que nos interlocuteurs nous ont déclaré être porteuses d'influences (réciproques) et aussi de blocages de ces influences par la résistance du cadre national de référence. Nous avons commencé par montrer qu'ils n'étaient pas tous d'accord sur les causes qui ont amené l'invention de la Stratégie européenne pour l'emploi, ni sur l'appréciation des coalitions de pays dans les instances communautaires, comme le Comité de l'emploi ou celui de politique économique. D'où la difficulté de repérer de quels pays peuvent venir les influences.

En revanche, les interviewés sont très homogènes dans leur identification des influences de la SEE sur les politiques françaises : meilleure cohérence et articulation des politiques, rôle accru des partenaires sociaux, nouvelle approche de l'offre de travail, adoption du taux d'emploi, références aux stratégies d'activation et d'incitation, montée du *mainstreaming* de l'égalité des sexes.

Ils le sont aussi quant à l'appréciation de la faible influence communautaire en matière de « vieillissement actif », de formation tout au long de la vie, ou en matière d'association des régions au plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Ils constatent que les dispositifs « phares » français sont restés originaux et n'ont pas fait d'émules à l'étranger.

La France leur semble cependant active dans le domaine de la qualité de l'emploi et elle a réussi à imposer la baisse de la TVA sur les travaux des logements. Elle est peu comprise dans sa démarche dite « curative » et l'on retrouve l'incertitude de la question de l'exclusion, qui est devenue maintenant « inclusion ».

7 – Enfin, à la fin du chapitre 2 et dans le chapitre 3, nous avons présenté quelques conclusions générales.

La première présente une analyse en termes de référentiel. Nous constatons que la vision française des politiques de l'emploi et du marché du travail a depuis longtemps évolué, et qu'elle n'a pas attendu la Stratégie européenne pour l'emploi. Elle s'est désormais ancrée à une certaine orthodoxie, tout en maintenant des dispositifs originaux (réduction du temps de travail, emplois jeunes et non marchands en général). Ceci s'est fait avant la SEE. Mais la SEE offre l'avantage de renforcer et de mieux diffuser une *espèce de code de lecture économique neutre* des politiques ; neutre du point de vue politique, neutre du point de vue des modèles nationaux de politiques.

C'est donc l'importance sans cesse croissante de ce que nous avons appelé *l'arène bruxelloise* que nous avons notée, arène où les acteurs français discutent avec ceux des autres pays, mais aussi entre eux. Si bien que *l'arène bruxelloise* permet de déplacer des enjeux, d'obtenir des décisions différentes de celles qui auraient eu lieu dans le strict cadre français. Le « passage par Bruxelles » et la traduction des débats et oppositions dans le langage neutre est devenu un trait structurel du milieu décisionnaire des politiques de l'emploi (il reste à savoir comment cette situation se « diffuse » ou non dans d'autres cercles). Sous ce double aspect (référentiel commun, arène bruxelloise) la SEE renforce les processus précédemment engagés en France.

En revanche, nous sommes restés sur notre faim - mais peut-être cela tient-il à la méthode qualitative employée et à la légèreté de l'enquête - quant au repérage de véritables influences managériales (à la différence de celles que nous avons notées dans le cas du Fonds social européen [FSE]). Le recours à l'évaluation, par exemple, reste, dans le cadre de la SEE, en retrait de ce qui se fait en France.

L'une des influences majeures de la SEE est d'avoir modifié assez considérablement le système des acteurs classiques des politiques de l'emploi en y introduisant sérieusement les partenaires sociaux et le service des droits des femmes et de l'égalité. Nous restons plus interrogatifs, *in fine*, sur la question de l'interministérialité, que nous n'avons pas eu le temps de traiter de façon approfondie.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARBIER J.-C., 1996, « Comparer *workfare* et insertion ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, p. 7-27.
- BARBIER J.-C., 1998a, « La logica del *workfare* in Europa e negli stati uniti : i limiti delle analisi globali », *L'Assistenza sociale*, n° 1, gennaio-marzo 1998, pp.15-40.
- BARBIER J.-C., 1998b, « À la recherche de la politique européenne de l'emploi », in Barbier J.-C. et Gautié J., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris, pp. 357-380.
- BARBIER J.-C., 1999a, « À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen », Communication au séminaire « Catégorisations des statuts d'emploi et d'activité », LASMAS - IRESCO, Paris, 15 novembre 1999, *Cahiers du Lasmas*, 00-2, pp. 21-41 [Document de travail, 2000, n° 3, CEE, septembre, 30 p.].
- BARBIER J.-C., 1999b, « La mise en œuvre du programme Objectif 3 : contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France », *Document de travail CEE 99-27*, août, 140 p. + annexes.
- BARBIER J.-C., 1999c, « La stratégie européenne de l'emploi : où en est-on deux ans après le sommet de Luxembourg ? » *Analyses et documents économiques*, n° 81, décembre, pp. 4-8.
- BARBIER J.-C., 2000 a, « Juger l' « Europe sociale » en termes d'efficacité et d'équité ? », in Alcouffe A., Fourcade B., Plassard J.M. et Tahar G., *Efficacité versus équité en économie sociale*, Tome 1, L'Harmattan, Paris, pp. 199-211.
- BARBIER J.-C., 2000b, dir., « Évaluation du programme de l'Objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-99), rapport final de synthèse », *Document de travail CEE*, mars, 53 p + annexes.
- BARBIER J.-C., 2000c, « Le programme de l'objectif 3 du Fonds social européen dans le système des politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle en France (1994-2000) », in *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, Dossiers de la Dares n° 5-6, La documentation Française, pp. 31-40.
- BARBIER J.-C., 2001a, *Les mesures d'aide à l'embauche dans le secteur non marchand : une analyse comparative européenne*, rapport pour l'instance d'évaluation des emplois du secteur non marchand (Conseil national de l'évaluation), mars, Noisy-le-Grand, 66 p. + annexes.
- BARBIER J.-C., 2001b, « Europe sociale : l'emploi d'abord », *CEE 4 Pages*, n°44, mars, Noisy-le-Grand, 4 p.
- BARBIER J.-C., 2001c, « Europe sociale, Référentiels, Valeurs : quelques leçons de la stratégie européenne de l'emploi et des fonds structurels », communication au séminaire « Intégration continentale, recompositions infra-nationales, protection sociale en Europe et en Amérique du Nord », Les Diablerets, Suisse, 20 septembre, miméo, 36 p.

- BARBIER J.-C., 2002a (à paraître), « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° spécial.
- BARBIER J.-C., 2002b (à paraître), « Conditions d'une comparaison internationale approfondie », *Sociétés contemporaines*.
- BARBIER J.-C. et GAUTIÉ J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- BARBIER J.-C., RACK C., 1999, « L'égalité des chances entre les hommes et les femmes : les politiques de l'emploi françaises à la lumière des politiques européennes », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre, n° 4, pp. 113-130.
- BARBIER J.-C. et SIMONIN B., 1999, « The “ Nouveaux Services, Emplois Jeunes ” (NSEJ) programme : the challenges of innovation », report prepared for the Peer Review Meeting, DGV- NEL, septembre, Paris, 28 p.
- BARBIER J.-C. et THÉRET B., 2000, « The French Social Protection System Path Dependencies and Societal Coherence », in Gilbert N., editor *Continuities and Change in the Welfare State : Marginal Adjustments or a Paradigm Shift?*, Transaction Publishers, (forthcoming).
- Commission européenne, 2001, « Communication « politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité » – 20-6-2001, COM (2001) 313 final.
- Conseil de l'Union européenne, 2001, *Recommandation du Conseil du 15 juin 2001 sur les GOPE des États membres et de la Communauté*, 9326/01.
- EDELMAN M., 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois, Chicago.
- FAY R.G., 1996, « Enhancing the effectiveness of active labour market policies (ALMP): evidence from programme evaluations in the OECD countries », OECD, *Labour market and social policy occasional papers*, n° 18, Paris.
- FITOUSSI J.-P., 2000, « L'avenir de l'Europe : l'ambition d'un autre contrat social », *Revue de l'OFCE*, n° 75, octobre, pp. 165-182.
- GAZIER B., 1998, *Employability: Concepts and Policies*, report for the Employment Observatory, European Commission, Brussels.
- GOETSCHY J., 1999, « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol 5, n° 2, pp. 117-137.
- GIDDENS A., 2000, *The Third Way and Its Critics*, Polity Press, Cambridge.
- HALL P.A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25, n° 3, April, pp. 274-296.
- JOBERT B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), pp. 219-234.
- JOBERT B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOBERT B., 1995, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Faure A., Pollet G. et Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 13-24.
- JOBERT B. et MULLER P., 1987, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.
- MARTIN J.P., 1998, « What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Labour market and social policy occasional papers*, n° 35, Paris.
- MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G. et Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, p. 153-179.
- MULLER P., 2000a, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol 50, n° 2, avril, pp. 189-208.
- MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Clefs, Paris.
- OCDE, 1996, « Le vieillissement dans les pays de l'OCDE. Un défi fondamental pour la politique », Paris.
- PIERSON P., ed., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, OUP, Oxford.
- SCHARPF F.W. and SCHMIDT V.A., eds., 2000, *Welfare and Work in the Open Economy, From Vulnerability to Competitiveness*, Vol I, Oxford University Press, Oxford.



- SIMONIN B., GOMEL B., SCHMIDT N., 1993, « Un bilan de l'évaluation des TUC », *Dossier de recherche du CEE*, n° 49.
- SCHMIDT V. A., 2000, « Values and Discourse in the Politics of Adjustment », in Scharpf F.W. and Schmidt V.A., eds., *Welfare and Work in the Open Economy, From Vulnerability to Competitiveness*, Vol I, Oxford University Press, Oxford, pp. 229-309.
- SMITH A., 1995, *L'Europe au miroir du local*, L'Harmattan, Paris.
- SMITH A., 1998, , « La commission européenne et les fonds structurels européens, vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de science politique*, vol 46-3, juin.
- STEINER G., 1978, *Après Babel*, Albin Michel, Paris.
- WOOD S., 2001, « Labour Market Regimes under Threat? Source of Continuity in Germany, Britain and Sweden », in Pierson P., ed., *The New Politics of the Welfare State*, OUP, Oxford, pp. 368-409.



## ANNEXE I

### HYPOTHÈSES INITIALES

---

(Résumé - cf. réponse à l'appel de propositions - 15 septembre 2001)

Les contenus et les types de politiques de l'emploi menées dans les divers États membres se présentent comme des éléments d'une cohérence sociale, au sein de laquelle le facteur directeur est le système national de protection sociale, lui-même historiquement appuyé par un système de valeurs en vigueur dans chaque communauté politique nationale. Cette cohérence est articulée au système de relations professionnelles et aux pratiques dominantes de gestion des ressources humaines dans les entreprises. L'ensemble est congruent avec un régime d'activité et d'emploi relativement stable, c'est-à-dire une répartition, au sein de la population potentiellement active, de l'activité professionnelle, des statuts d'inactivité, de l'accès et des formes de la protection sociale (handicap, chômage, revenus minimum, etc.) selon les catégories d'âge et de genre.

Ces cohérences nationales sont stables dans le temps. La Stratégie européenne pour l'emploi - coordination essentiellement cognitive et procédurale - s'est, dans ses quatre premières années, déployée en rendant compatible :

- d'une part, la persistance des types de politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, dépendantes du passé des États sociaux ;
- d'autre part, la présentation, au niveau communautaire, de politiques publiques fort hétérogènes dans le cadre commun de « piliers » et de « lignes directrices ».

Nous avons privilégié l'hypothèse selon laquelle les orientations (valeurs et normes) qui président aux politiques nationales restent fondamentalement décidées dans le cadre national ; qu'ainsi, l'influence *substantielle* de la SEE (sur les contenus, les choix politiques et de justice sociale, etc.) est très limitée, à l'exception de *domaines très circonscrits*. Le plus important de ces domaines est l'orientation en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (traité de la Communauté, article 2), qui, dans le domaine social, se traduit par l'égalité professionnelle (et parfois égalité des chances). Dans les autres domaines normatifs ou de choix fondamentaux, la SEE fonctionne comme un filtre cognitif de mise en cohérence.

#### 1. Multiplicité des influences

On part d'une hypothèse de pluralité d'influences entre États membres et Commission :

- L'influence des politiques communautaires ne saurait être représentée comme un processus univoque qui va de la Commission aux États. En réalité, une éventuelle « européanisation » (c'est-à-dire un processus d'homogénéisation partielle) est plutôt le résultat d'interactions multiples entre les États, les forums, les experts, les services de la Commission, etc.
- Il n'existe pas une et une seule « conception communautaire », mais une pluralité de conceptions, dont la combinaison se cristallise à certains moments, comme ce fut le cas, à Lisbonne en mars 2000, pour la solidification de la « méthode ouverte de coordination », désormais applicable aux premiers « Plans nationaux pour l'inclusion sociale ».
- Les influences sont donc entre politiques et entre États membres, qui passent par de multiples canaux.
- Les influences sont, dans tous les États membres, « encadrées » par le référentiel des GOPE (leurs développements consacrés aux politiques structurelles du marché du travail). La SEE, comme il est

prévu au traité (articles 126 et 128), est en effet soumise à leur orientation, de même qu'elle est soumise au respect des compétences nationales.

## 2. Influence et interactions d'européanisation entre Commission et États membres

Les influences et les interactions d'européanisation se situent plus particulièrement dans le domaine de la *gestion* des politiques, dans leur *référentiel*<sup>99</sup> de *management public*. Cette hypothèse commande la grille d'analyse proposée et s'appuyait notamment sur plusieurs points :

- Un rejet de la grille de lecture en termes de politique purement symbolique.
- Une attention particulière au référentiel dominant de *management public*, dont le niveau communautaire est porteur<sup>100</sup>.
- Une attention à l'articulation entre différentes politiques,
- ainsi qu'à l'articulation entre différents niveaux de collectivités publiques.
- La considération de l'égalité professionnelle comme thème privilégié d'influence substantive.

---

<sup>99</sup> On emploie le terme « référentiel » à la suite des travaux de B. Jobert et P. Muller (1987). P. Muller en a donné une définition réduite qui peut servir ici, de façon simplifiée : le référentiel est composé de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images.

<sup>100</sup> Ce référentiel fait partie d'un référentiel plus global (au sens de Jobert et Muller) marqué par les conceptions économiques qui ont progressivement construit ce que, pour sa part, J.-P. Fitoussi (2000) a qualifié de « programme universel » de politique macro-économique. Une partie de ce référentiel relève notamment de ce qu'on désigne désormais sous le terme « gouvernance », mais aussi des principes de management dits « SEM 2000 ».

## ANNEXE 2

### MÉTHODES

---

#### I. LES ENTRETIENS

1	Directeur adjoint	Dares
2	Ancien conseiller au cabinet	Premier ministre
3	Ancien directeur	Dares
4	Responsable de département et chargée de mission	DGEFP
5	Sous-directrice	Dares
6	Chargée de mission	Ministère Éducation nationale
7	Directeur général adjoint	DG Emploi
8	Chargé de mission	DG Emploi
9	Chef de service	SDFE
10	Ancien responsable de département	SGCI
11	Chargé de mission Europe	CGT
12	Responsable service international	CFDT
13	Membre, chargée du Travail et des Affaires sociales	Représentation permanente de la France
14	Directeur	DP
15	Responsable de département	DGEFP
16	Directrice	Dares
17	Directeur	ARF

## 2. GUIDE D'ENTRETIEN

Centre d'études de l'emploi

Jean-Claude Barbier

Ndongo Samba Sylla

14.11.2001

### GUIDE D'ENTRETIEN DES ACTEURS

Les premières minutes de l'entretien sont consacrées à situer l'enquête dans le cadre du thème 10 de l'évaluation de la SEE et à rappeler succinctement la problématique. Si l'interviewé le désire, on lui laisse un exemplaire de la proposition rédigée par Jean-Claude Barbier.

On insiste également sur le fait que l'enquête porte sur les représentations des politiques, de la façon dont on les conçoit et les pilote, et non sur leurs effets substantiels. Les seuls effets qui sont pris en compte sont donc des effets d'influence (le cas échéant, réciproques ou croisées) sur les conceptions, les idées, le vocabulaire, le référentiel de management public, etc.

Le plan de l'entretien, d'une durée prévisionnelle d'une heure et demie, est comme suit :

1. Situation de la personne dans le système de conception et de décision de la politique française dans la SEE (et dans les politiques sectorielles françaises)
2. Canaux et thèmes, exemples d'influences réciproques (Commission - État membre, entre États membres, etc.).
3. Influence managériale : la représentation de l'efficacité et des bonnes méthodes de gestion des politiques.
4. La représentation des frontières entre politiques sectorielles et de leur intégration et articulation + la dimension égalité entre les hommes et les femmes.
5. Les éventuelles transformations liées à la fabrication elle-même du document.
6. Une rubrique *divers*, qui contient notamment des questions adaptées au parcours particulier de la personne (par exemple : développement sur les indicateurs pour X).

#### 1. Situation de l'interviewé(e)

11 - Situer la place de la personne interrogée dans le développement de la SEE sur la période et la nature des tâches auxquelles elle est associée, sur quelle période précise.

En précisant sa place dans le système des politiques de l'emploi (ou autre champ) *avant* la SEE.

*11bis - En précisant la contribution (i) de son service (ii) d'elle-même dans la rédaction, dans l'élaboration du PNAE et la SEE en général, et dans les interactions qui ont lieu à son propos.*

12 - Cette situation a-t-elle évolué au cours du temps ? Pour quelles raisons ? En cas d'évolution, s'agit-il justement d'un effet de la SEE ?

#### 2. Thème n° 1 - Les influences réciproques en matière de représentations : canaux et thèmes, traces dans le vocabulaire

11 - Par quels canaux passent les influences ? (Réponse générale)

12 - Sur quels thèmes ? (Réponse générale)

13 - [Quelles traces significatives dans un éventuel vocabulaire nouveau : on partira ici d'exemples pour lancer la discussion (par exemple : l'esprit d'entreprise, l'employabilité, la « taxation du travail », etc.)]

14 - Pouvez-vous raisonner sur des exemples concrets de programmes ou d'ensemble de programmes, auxquels vous avez été particulièrement associé vous-même (nouveau départ, réduction du temps de travail, parcours d'insertion, emplois-jeunes, Pare, tax and benefit system, traitement de l'exclusion au sens des publics, etc.), tout en analysant ce qui vous semble avoir changé entre un « avant » et un « après » SEE ?

14 bis - Y a-t-il eu, à votre connaissance, des influences de documents ou de pratiques issues de tel ou tel État membre (par exemple : influence britannique après Lisbonne, influence du *New Deal* britannique, influence du pacte pour l'emploi allemand, etc.) ?

15 - « Influences réciproques » veut dire aussi qu'il y a des thèmes français qui sont en « tension » ou même qui résistent (les travailleurs vieillissants en sont peut-être un ?)

### **3. Thème n° 2 – Influence managériale : la représentation de l'efficacité et des bonnes méthodes de gestion des politiques**

11 - Une influence qu'on pourrait qualifier de « managériale » (objectifs, indicateurs, association de moyens explicites au programme, recours à la justification par l'évaluation, etc.) va-t-elle plutôt dans le sens SEE vers France ?

(encore que bien évidemment, il y ait co-occurrence dans nombre de domaines comme, par exemple, la rencontre de la démarche de globalisation des crédits avec des objectifs décentralisés et des référentiels communautaires)

Par exemple : Quand [et où], à votre avis, ont été développés (voire généralisés) les recours à des objectifs chiffrés et cela est-il lié à la SEE ?

Comment cela s'est-il traduit notamment sur les débats quantitatifs ?

- prenons l'exemple de la discussion avant même le sommet de Luxembourg [certains interviewés seulement, associés dans l'amont] ;

- puis, les premières lignes directrices (LD 1 et 2 ex-LD 1 à 3 ; lignes quantitatives aux 100 % et aux 20 %) ;

- autres.

La SEE, en tant que cadre de référence, est-elle un levier, une ressource pour l'action, et, si oui, dans quelle direction et pour quel acteur ?

Rôle de l'évaluation (référentiel et justification par l'argumentation).

12 - Cela concerne aussi le « partenariat », notamment avec les partenaires sociaux (ONG ? et, sans doute, l'absence d'un tel partenariat significatif avec les collectivités territoriales ?)

13- Quel rôle pour les bonnes pratiques ? Quel rôle pour les *peer reviews* ?

### **4. Thème n° 3 - La représentation des « frontières » entre les différentes politiques et de leurs interactions**

L'hypothèse est-elle vraie que, de plus en plus, de 1998 à 2001, il y aurait une intégration - là encore, au niveau des représentations, des discours, des méthodes sans préjuger des effets réels - de la sphère traditionnelle des politiques de l'emploi, en son sein ou avec d'autres ?

11 - Dans le sein des politiques de l'emploi elles-mêmes :

Ses différentes composantes, comme par exemple, système d'indemnisation, cotisations, dispositifs spécifiques) [par exemple, la SEE aiderait-elle à concevoir la cohérence ?]

12 - Avec d'autres champs :

#### Politiques de formation professionnelle

La formation professionnelle

#### Politiques d'éducation

Par exemple : quelles évolutions dans les frontières et articulations avec les politiques de l'emploi et de... ?

exemples : rôle des universités en 2000 (cf. p. 29 ; programme nouvelles chances, LD 6 de 1998 et LD 7 de 1999 ; rôle des ZEP (2001) ; LD 4 et 5 de 2001).

#### Politiques fiscales, politiques budgétaires

[+ modalités du rôle d'arbitrage du ministère du Budget]

#### Politiques de lutte contre l'exclusion

Politiques de lutte contre l'exclusion : comment trouvent-elles leur place dans le dispositif, en dynamique, de plan en plan (changement de ligne directrice) ; rôle de Lisbonne, articulation avec l'autre plan (PNAI) ?

#### Politiques de retraite et de sécurité sociale, etc.)

13 - Cela concerne aussi le poids de la dimension « égalité des chances entre hommes et femmes ».

Influence générale

Fixation des objectifs : comment, par exemple, a été fixé l'objectif de 35 % pour l'apprentissage (LD 16 de 2001) ?

[prégnance et visibilité d'indicateurs]

### **5. Thème n° 4 - Les éventuelles transformations liées à la fabrication elle-même du document**

Comment l'introduction du processus PNAE, qui se « routinise », transforme-t-elle le travail, les circuits de négociation et de décision, les étapes de travail et négociation diverses ?

- avec les services de la Commission et avec les institutions pertinentes (Comité de l'emploi et ses sous-comités, représentation permanente, cabinets du Premier ministre et du ministre de l'Emploi, SGCI, partenaires sociaux, etc.)

- mais aussi en « interne français ».

### **6. Divers**

- Fabrication des indicateurs ;

- Rôle des indicateurs ;

- Articulation évaluation SEE et évaluation des politiques nationales ;

- Questions spécifiques à chaque interviewé.