

Europe sociale : l'emploi d'abord

À Luxembourg, fin 1997, la stratégie européenne de l'emploi se mettait en place dans un contexte économique et politique très différent de celui d'aujourd'hui. Depuis, au niveau communautaire, les questions d'emploi ont eu tendance à être traitées sous la rubrique plus générale des politiques sociales, comme en témoigne l'adoption de l'agenda social à Nice en décembre 2000. Un référentiel général stable se dessine autour de «l'emploi comme solution universelle» pour résoudre tous les problèmes sociaux. Cependant, on n'a pas encore réellement attaqué la question de la «qualité de l'emploi», qui fait l'objet de choix normatifs forts contrastés entre les États membres de l'Union. Cette question prend en outre un sens nouveau dans la perspective de l'élargissement.

On dispose désormais de recul pour apprécier l'impact de la dynamique de la «Stratégie européenne de l'emploi (SEE)» issue du sommet de Luxembourg en 1997. À son lancement, elle se présentait d'abord comme l'affirmation symbolique, par les gouvernements des États membres, de l'importance qu'ils attachaient à la lutte contre le chômage (le taux communautaire de chômage frôlait alors les 11%). Les pays se sont d'abord satisfaits de reclasser leurs politiques existantes dans le nouveau cadre cognitif des quatre «piliers» de la SEE : promotion de la capacité d'insertion professionnelle (ou employabilité), de l'esprit d'entreprise, de l'adaptation des entreprises et de leurs salaires et de l'égalité entre hommes et femmes. Ces piliers ont été déclinés en «lignes directrices» plus détaillées et globalement stables depuis (Barbier, 1998 ; 2000).

En novembre 2000, selon Eurostat, le taux moyen de chômage dans l'Union est de

8,1%. Le contexte de la coordination communautaire est donc bien différent. Le «plein emploi» a fait son retour parmi les objectifs communautaires : au sommet de Lisbonne (mars 2000), la Présidence a déclaré (point 5 des conclusions) qu'il fallait «rétablir les conditions propices au plein emploi» (Présidence, 2000a).

Trois traits principaux caractérisent l'évolution en cours des activités de coordination en matière sociale. Il s'agit d'abord de l'*extension des activités* communautaires dans le champ de l'emploi et de la protection sociale. En second lieu, la dynamique des «recommandations» adressées aux États membres a pris une tonalité stable, autour de *la promotion de l'emploi comme solution universelle* pour résoudre tous les problèmes sociaux. Enfin, la *question de la «qualité» de l'emploi* apparaît désormais sur l'agenda, ouvrant sur de nouveaux enjeux.

Les activités communautaires s'étendent dans le domaine social

La dynamique de Luxembourg, dans la lignée du traité d'Amsterdam [son nouveau titre VIII sur l'emploi] s'affichait sous la rubrique des politiques de l'emploi. En réalité, les événements successifs ont confirmé que cette catégorie de l'action publique n'est pas homogène selon les pays. D'une certaine façon, la France est particulière dans son maintien d'une approche de «politiques de l'emploi». C'est ce qui permet de comprendre, par exemple, le tour nouveau, impulsé principalement par le gouvernement britannique au sommet de Lisbonne, où la SEE, avec ses quatre «piliers» s'est vue enrôlée sous la bannière plus large de «l'État social actif». Il n'y avait rien d'étonnant à cela quand on sait que la «politique de l'emploi» britannique, depuis l'arrivée au pouvoir du parti travailliste en 1997, est désormais conçue comme une partie de la réforme globale du *Welfare State*. Les domaines de la coordination, envisagés à Lisbonne, incluent maintenant notamment la protection sociale et la «lutte contre l'exclusion sociale». Le Conseil de Nice (décembre 2000) a affirmé «six orientations stratégiques dans tous les domaines de la politique sociale» (Présidence, 2000b, point 13). La politique de l'emploi, dans le référentiel communautaire, se confirme comme une province de la «politique sociale». «L'agenda social», entériné lui aussi à Nice (point 32) inscrit désormais les questions de l'emploi (dont la SEE) à l'intérieur des six objectifs suivants :

-
- (I) pour des emplois plus nombreux et meilleurs
 - (II) anticiper et tirer parti du changement de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité
 - (III) lutter contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination pour favoriser l'intégration sociale
 - (IV) moderniser la protection sociale
 - (V) promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes
 - (VI) renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.
-

Dans le même esprit, le traité de Nice (article 137) a ajouté la lutte contre l'exclusion sociale et la modernisation des systèmes de protection sociale à la liste des domaines dans lesquels la Communauté «soutient et complète l'action des États membres».

Les activités d'échange et de confrontations, de groupes de travail, d'examen de bonnes pratiques, d'étalonnage des performances et de construction d'indicateurs de comparaison en sont d'autant renforcées, dans un processus classique d'extension des compétences et du champ d'activité communautaire, qualifié de «*spill over*» (Leibfried et Pierson, 1998).

En raison du caractère récent du tournant des politiques sociales communautaires, il reste à objectiver avec précision dans quelle mesure ces activités transforment *la substance* des politiques sociales dans chaque pays. On sait par ailleurs que les «modèles» nationaux ont la vie dure (Barbier, 2000b). Il est en tous les cas manifeste que *l'influence cognitive* du discours communautaire ne cesse de s'amplifier : les politiques nationales se conforment au cadre défini et les représentations des acteurs se modifient. Dans le champ classique plus limité des politiques de l'emploi, l'influence communautaire passe en particulier par les recommandations du Conseil prises en application de l'article 128(4) du titre VIII du traité d'Amsterdam.

«L'emploi comme solution universelle» : un référentiel stable

L'année 2000 voit en effet l'adoption d'une seconde vague de recommandations adressées par le Conseil aux États membres (Conseil de l'Union, 2001a). La catégorisation des performances des États membres ne change guère par rapport à l'année 1999 (Barbier, 2000a).

Concernant les lignes directrices 1 et 2 (la lutte contre le chômage de longue durée), les pays scandinaves et le Royaume-Uni restent parmi «les meilleurs élèves». Ils sont rejoints cette année par l'Autriche et le Luxembourg. À l'autre pôle, les plus mal classés restent la Grèce, la Belgique et l'Italie. S'agissant de l'objectif dit «d'activation» de la ligne

directrice 3 (l'obligation de proposer à au moins 20% des chômeurs des activités de formation ou analogues), il est atteint pour douze États membres, et les retardataires sont la Grèce, l'Italie et le Royaume-Uni. Dans son rapport, la Commission prend soin d'indiquer que «le but et la portée de cette ligne directrice continuent cependant à être interprétés différemment par les États membres et de nouveaux éclaircissements sont nécessaires» (Commission, 2000, p. 24).

Au delà de l'examen de la mise en œuvre des lignes directrices (en grande majorité non quantifiées), l'évolution la plus frappante réside plutôt dans la conception normative plus ou moins explicite qui se déduit de l'analyse des recommandations. On peut parler d'un *référentiel de l'emploi comme solution universelle*, qui intègre notamment quatre orientations normatives.

La première exprime le constant privilège accordé par la Commission, depuis le traité de Rome, à *l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*. On sait que cet objectif est désormais «transversal»¹ dans l'ensemble du traité d'Amsterdam.

1. Objectif dit de «mainstream» dans le jargon communautaire

La seconde est une *critique récurrente des politiques de retraite anticipée* : l'immense majorité des États membres se voient enjoindre de réduire ces programmes, au nom de l'utilité de l'emploi. C'est un autre élément du référentiel stable des services de la Commission, entériné par le Conseil de l'Union. Il s'insère logiquement dans l'érection, en tant que norme fonctionnelle suprême, de l'augmentation du *taux d'emploi* (le sommet de Nice a confirmé les objectifs quantifiés à Lisbonne, pour 2010, de 70% pour l'ensemble de la population d'âge actif et 60% pour les femmes)².

2. La Commission, dans une première version des lignes directrices, avait échoué à imposer un objectif quantitatif de taux de chômage, qu'elle fixait à l'époque à 7% pour 2002 (Barbier, 1998).

La très grande majorité des États se voient, en troisième lieu, conseiller de *réviser leurs systèmes de protection sociale et leur fiscalité* (dans le jargon communautaire, calqué sur la réalité britannique, leur «*tax and benefit systems*»). C'est le troisième élément du référentiel : plus que la protection

sociale, l'emploi est considéré comme la meilleure solution pour résoudre les problèmes sociaux. Il s'ensuit que les recommandations du Conseil souhaitent que la protection sociale soit, pour les personnes, plus «incitative» vis-à-vis de l'emploi ; d'autre part, elles insistent sur l'abaissement des coûts indirects du travail.

Le dernier élément principal du référentiel tient en l'injonction faite à la majorité des États membres de détruire les «barrières réglementaires et fiscales» au développement des entreprises. Là encore, la conséquence attendue de la promotion de «l'esprit d'entreprise» est l'accroissement de l'emploi.

Politiques économiques et politiques structurelles

L'un des développements de la dynamique de la SEE tient en l'accroissement des liaisons entre politiques sociales et politiques macroéconomiques. Ces liens, prévus par les mécanismes mis en place au sommet de Cologne sont de soumission (Barbier, 2000a), la SEE étant réglementairement asservie aux grandes orientations de politique économique (GOPE). La séparation entre politique macroéconomique et politique sociale n'est donc pas fondamentalement altérée (Barbier, 1998, Fitoussi, 1999). La question des marchés du travail, dans cette optique, relève des «politiques structurelles» (ainsi que les marchés de produits et de capitaux).

Les orientations récentes publiées par la Commission pour le débat sur les GOPE de 2001 (Commission, 2001, point 2.3.3) se félicitent de l'accroissement de l'emploi et du recul du chômage dans l'Union. Cependant, leur souci reste l'offre de travail, comme en 2000. Le document s'interroge en effet sur le fait de savoir si «suffisamment a été fait pour assurer une offre d'emploi adéquate à moyen terme».

Malgré les diminutions des coûts indirects du travail, la Commission affirme que «très peu a été fait pour la réforme des systèmes de protection sociale (*benefit systems*), alors que c'est l'effet combiné de la fiscalité et des prestations sociales qui est crucial pour les décisions d'activité des personnes». Notant qu'un

nombre encore élevé d'États membres souffrent d'un «chômage très élevé et largement structurel», la Commission déplore «qu'aucun effort notable n'ait été fait pour améliorer le processus de formation des salaires – de façon que les salaires reflètent mieux les différences de productivité en fonction de la qualification et des régions – ni pour réformer la réglementation stricte de la protection de l'emploi» (point 2.3). Au chapitre de la «réforme du marché du travail et du capital humain» (point 3.3.4), les «priorités clés» des GOPE vont dans le même sens : accroître l'offre de travail en améliorant les incitations des systèmes fiscaux et sociaux ; améliorer l'éducation et la formation en incitant les entreprises et les individus et en améliorant l'investissement public ; favoriser la mobilité du travail, la différenciation des salaires et revoir la réglementation du travail afin de combattre le chômage structurel.

La conception des politiques sociales communautaires (y compris les politiques de l'emploi), après trois ans d'expérience de SEE, reste donc stable. Globalement, les GOPE sont gouvernées par les impératifs monétaires et budgétaires cohérents avec le Pacte de stabilité. Les politiques sociales doivent, pour les compléter de façon adéquate, s'attaquer aux structures, c'est-à-dire à l'offre de travail. Les conséquences sociales des GOPE sont traitées sous la rubrique «cohésion sociale» (point 3.3.5). En cohérence avec le référentiel de «l'emploi comme solution universelle», la direction générale économie et finances affirme qu'un «emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale». L'agenda social de Lisbonne, entériné à Nice, ayant insisté sur la nécessité d'accroître non seulement la *quantité* des emplois, mais aussi leur *qualité*, la Commission souligne, à cet égard, «l'importance cruciale de l'investissement en capital humain». Au regard des évolutions des marchés du travail dans les États membres, et des débats actuels sur la flexibilité du travail et de l'emploi, cette dernière orientation est loin d'épuiser la diversité des approches possibles de la qualité des emplois.

Une nouvelle insistance sur la qualité de l'emploi ?

On doit reconnaître que les recommandations du Conseil de l'Union à propos de la SEE n'ont pour l'instant pas accordé beaucoup d'attention à la question de la qualité des emplois. Il est frappant que, sur les 58 recommandations du Conseil pour 2001, aucune ne porte sur un élément qualitatif précis, en dehors de la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et d'occasionnelles et vagues allusions à l'élévation générale des qualifications (Conseil, 2001a, 2001b). Le référentiel de l'emploi comme solution universelle n'a, visiblement, pas encore intégré la question de la qualité.

Dans les deux derniers rapports conjoints sur l'emploi, les catégorisations des efforts portent surtout sur des évolutions quantitatives d'emploi et de chômage, mais on ne trouve aucune analyse approfondie de la qualité des emplois. Le principal indicateur donnant une information sur la qualité est indirect : il s'agit du taux d'emploi en équivalent plein temps (son écart avec le taux d'emploi brut est en effet un symptôme d'une éventuelle présence du temps partiel involontaire). Les Pays-Bas, qui caracolent en tête des taux d'emploi bruts dans l'Union (près de 71%), ont un taux en «équivalent temps plein» inférieur de 14 points (56%), un peu inférieur à celui de la France (57%), alors que cette dernière est à la «traîne», avec son taux brut d'emploi de 60% environ. Il est d'ailleurs frappant que la poursuite de l'augmentation de «l'indicateur phare», le taux d'emploi, dans sa brutalité la plus élémentaire, peut être tout à fait contradictoire avec l'augmentation des compétences et de la qualification poursuivie par ailleurs, dans le cas où il traduirait par exemple la régression de la part des jeunes inactifs en raison de leurs études.

De son côté, la ligne directrice 3, censée mesurer l'effort des États membres en faveur de la formation des chômeurs, est ainsi conçue qu'elle ne peut donner aucune indication sur la qualité et le contenu de ces formations, encore moins sur leurs conséquences.

Au titre de ses commentaires sur la «capacité d'adaptation des entreprises et

de leurs salariés», le rapport conjoint sur l'emploi se félicite du développement du temps partiel (Commission, 2000, p.65) en Allemagne, Belgique, Italie, Portugal, Irlande et en Espagne. Mais il n'analyse pas la qualité de ces emplois, les revenus qu'ils procurent, et l'indicateur de temps partiel involontaire (quelles qu'en soient les limites) n'est pas associé à ce commentaire. On sait pourtant bien maintenant non seulement que le temps partiel est discriminatoire pour les femmes, mais qu'il est corrélé à la situation de «travailleur pauvre» dans la plupart des États membres.

Le corpus de la recherche en sciences sociales ne manque pas d'indicateurs en matière de qualité des emplois : indicateurs concernant les salaires, le nombre de travailleurs pauvres, la stabilité de

l'emploi (*job tenure*), les inégalités salariales (et, pas seulement entre les hommes et les femmes), le temps partiel involontaire, l'inactivité involontaire, le travail indépendant non choisi, l'existence et le niveau des salaires minima, les conditions de travail, les accidents du travail, la sécurité du revenu apportée par la protection sociale associée au salaire, etc. La réduction des inégalités est d'ailleurs mentionnée à plusieurs reprises dans l'agenda social adopté à Nice (notamment alinéas 9, 14 et 23).

Il revient au bureau international du travail, dans son rapport *Un travail décent* (BIT, 1999), d'être la première organisation internationale à avoir attiré l'attention sur la nécessité de mieux connaître les aspects qualitatifs du travail. Son assemblée générale a déclaré : «Il ne

s'agit pas seulement de créer des emplois mais de créer des emplois d'une qualité acceptable. Il ne saurait y avoir de divorce entre le volume de l'emploi et sa qualité» (Ibid, p. 4). Insistant sur la protection des travailleurs contre la vulnérabilité et les aléas, le BIT range aussi la *durée du travail* parmi les indicateurs de sa qualité. Pas plus que le rapport de 1998 sur les taux d'emploi publié par la Commission, les différents rapports conjoints sur l'emploi n'intègrent d'analyse de cet élément central de la qualité du travail. Parmi les cinq recommandations faites à la France (Conseil, 2001a), on note que ce pays doit «surveiller attentivement le résultat net de la mise en œuvre de la législation sur la semaine de 35 heures», ce qui fait référence à la création nette d'emplois associée à la réduction mais nullement à ses effets qualitatifs sur les conditions de travail et la nature des emplois ainsi créés.

Apparue en 2000, l'attention à la question de la qualité des emplois met le système de coordination communautaire devant un défi nouveau, qui manifeste nettement que le développement de l'emploi dans l'Union ne peut être considéré comme un simple événement *fonctionnel*. Le jugement de qualité des emplois, qui, pour l'instant, se déploie uniquement dans les cadres nationaux, débouche en effet sur la multiplicité des valeurs qui orientent actuellement le fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale dans l'Union (Barbier, 2000b).

Références

Barbier J.C., 1998, «À la recherche de la politique européenne de l'emploi», in Barbier J.-C. et Gautié J., dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, p. 357-380.

Barbier J.C., 2000a, «La stratégie européenne de l'emploi, deux ans après», *CEE 4 Pages*, n°37, janvier.

Barbier J.C., 2000b, «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, p. 199-211.

Bureau International du Travail, 1999, *Un travail décent*, Genève.

Commission européenne, 2000, *Rapport conjoint sur l'emploi*, Bruxelles.

Commission européenne, 2001, *Orientation debate on the 2001 Broad Economic Policy Guidelines*, ECFIN/47/01, janvier, Bruxelles.

Conseil de l'Union européenne, 2001a, *Recommandation du 19 janvier 2001 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres* (2001/64/EC).

Conseil de l'Union européenne, 2001b, *Décision du conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001* (2001/63/CE).

Fitoussi J. P., dir., 1999, *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fayard/Presses de Sciences Po, Paris.

Leibfried S. et Pierson P., 1998, *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, Paris.

Présidence du Conseil européen, 2000a, *Conclusions de la présidence*, sommet de Lisbonne, mars.

Présidence du Conseil européen, 2000b, *Conclusions de la présidence*, sommet de Nice, décembre.

Jean-Claude Barbier

jean-claude.barbier@cee.enpc.fr

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : J.-F. Germe
Responsable édition et presse : P. Boisard
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : - mars 2001