

L'ADMINISTRATION FRANÇAISE ET LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI : JEUX DE LÉGITIMITÉ ET ENJEUX DE GOUVERNANCE

Luc Tholoniait ¹

* *
*

Résumé :

Après trois ans d'existence, la stratégie européenne pour l'emploi occupe désormais la vie administrative d'un nombre important de fonctionnaires tant nationaux qu'européens. Bien que souvent négligée, la réalité administrative de la SEE, à l'instar du cas français, est pourtant le cadre dans lequel se structurent tant les discours que les pratiques, l'administration étant à la fois le lieu de production et le lieu de mise en œuvre des décisions. Or, si la SEE se présente comme un exercice de coordination au niveau européen, elle a surtout eu pour conséquence de rendre nécessaire une plus grande coordination des administrations au niveau national tout en les incitant à initier ou à entretenir une relation plus étroite avec l'échelon européen. Entre ces différents niveaux d'autorité et au sein de chacun d'eux se nouent des relations de pouvoir et se modifient les rapports de force. Or ces jeux contribuent à dessiner une nouvelle géographie administrative, potentiellement structurante dans la mesure où les effets d'apprentissage à l'Europe touchent aussi bien les institutions que les individus. Mais l'institutionnalisation de la SEE et la dimension administrative qu'elle revêt désormais font peser le risque d'une "routinisation" bureaucratique, diluant le volontarisme politique qui a présidé à sa naissance.

Introduction :

En juin 1997, à son arrivée au gouvernement, le nouveau Premier ministre français exprimait son intention de "rééquilibrer" la construction européenne dans un sens plus favorable à "l'emploi" et au "social". Conformément aux thèmes qu'il avait développés lors de sa campagne, et compte tenu de la composition de la nouvelle majorité "plurielle", l'une de ses premières prises de position publiques fut de conditionner la ratification finale du Pacte de Stabilité et de Croissance à l'adoption d'initiatives européennes en faveur de l'emploi, suscitant l'embarras de ses partenaires européens. Le Conseil européen d'Amsterdam décida finalement la tenue d'un sommet extraordinaire sur l'emploi sous présidence luxembourgeoise et la mise en œuvre anticipée des nouvelles dispositions du traité.

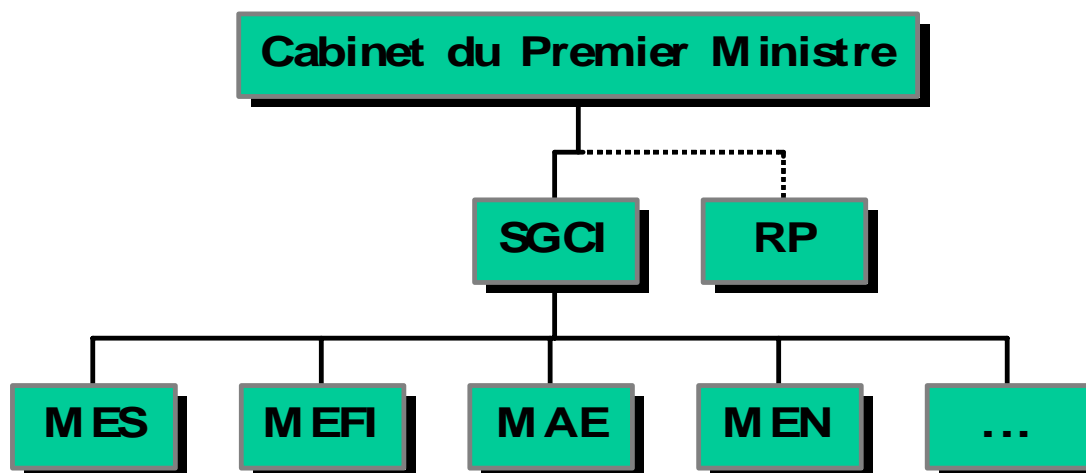
¹ Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de la London School of Economics and Political Science. Les propos tenus ici sont exprimés à titre personnel et n'engagent que leur auteur.

Loin d'être seul à l'origine de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) (voir Johansson 1999), le gouvernement français en revendique pourtant souvent la paternité, tout comme il se pose régulièrement en héraut du "modèle social européen". En 1995, le Président français avait déjà rédigé un mémorandum social visant à instaurer un volet "social" à la construction européenne qui fasse pendant aux développements de l'intégration économique. Sur ce point, bien qu'en phase de cohabitation depuis 1997, l'exécutif français est parvenu à s'exprimer d'une seule voix et n'a cessé d'afficher son "volontarisme" social. Selon les mots de la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque, Martine Aubry, la Présidence française de l'Union devait confirmer l'attachement de la France au modèle social européen et permettre l'adoption d'un "agenda social européen" lors du sommet de Nice en décembre 2000. Cet "agenda social" devrait d'ailleurs comporter l'extension de la "méthode ouverte de coordination" au domaine des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, à l'instar de ce qui existe désormais pour l'emploi.

Mais au-delà des discours et des affichages politiques, quelle est aujourd'hui la réalité et l'impact de la SEE pour un pays comme la France ? A priori, la SEE se donne pour mission de faire reculer le chômage par l'amélioration des politiques nationales d'emploi et une plus grande coopération européenne. Pourtant, rares sont les économistes qui s'avanceraient à trouver un lien entre la SEE et la reprise actuelle de l'emploi. En pratique, il est en effet largement exagéré, ou tout au moins prématuré, d'affirmer que la SEE puisse être à l'origine d'une modification radicale des objectifs et/ou des instruments des politiques d'emploi propres à chaque Etat. Les analystes de la SEE préfèrent d'ailleurs se concentrer sur sa dimension symbolique et sur la rhétorique qui la sous-tend, soulignant avec justesse les influences nationales, les ambiguïtés linguistiques et les connotations idéologiques des lignes directrices, du Rapport sur l'emploi ou des recommandations aux Etats (Barbier 2000, Lefresne 1999).

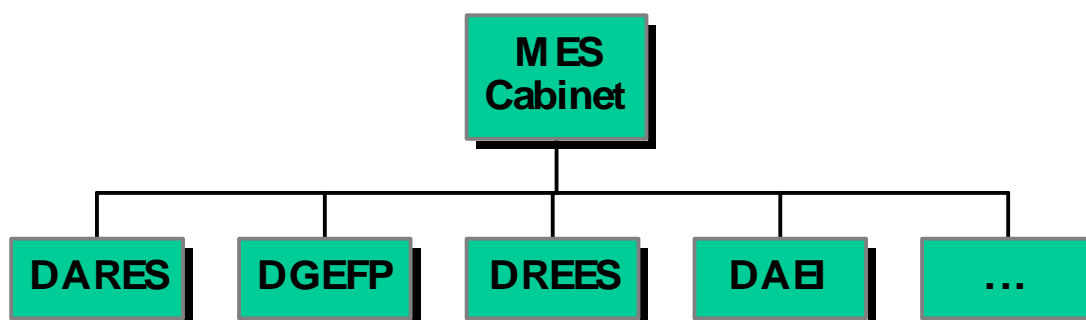
En revanche, la dimension strictement administrative de la mise en œuvre de la SEE est bien souvent ignorée. Or c'est peut-être là que se trouve l'impact le plus visible à court terme : si la SEE n'a pas encore véritablement contribué à redonner du travail aux chômeurs, elle n'a pas manqué d'en donner toujours plus aux administrations, tant nationales qu'européennes. A défaut de structurer l'action publique en faveur de l'emploi, la SEE est en effet devenue une réalité administrative incontournable et elle s'est imposée comme un cadre institutionnel structurant le travail administratif d'un nombre croissant de fonctionnaires. Or ces développements, largement inattendus si l'on se réfère aux commentaires mitigés de l'année 1997, sont à la fois la cause et la conséquence d'autres processus politiques et administratifs : reconfiguration du calendrier et des modalités de la SEE au fil des ans, modifications de la charge de travail et des relations internes à l'administration, évolutions des attitudes individuelles face à l'Europe, changement dans les relations entre l'administration nationale et ses interlocuteurs extérieurs (syndicats, Parlement, établissements publics, Commission européenne).

Schéma n°1 : Définition et mise en œuvre de la politique européenne de la France



SGCI : Secrétariat Général du Comité Interministériel chargé de la coopération européenne
RP : Représentation permanente
MES : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
MEFI : Ministère de l'Economie et des Finances
MAE : Ministère des Affaires Etrangères
MEN : Ministère de l'Education Nationale

Schéma n°2 : Le cas du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité



MES : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
DARES : Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DGEFP : Délégation générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
DAEI : Direction des Affaires Européennes et Internationales

L'assemblage des différentes contributions fut ensuite négociée et finalement décidée au SGCI au début de l'année 1998. Conformément à l'organigramme de l'administration française, les directions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont été sollicitées en tant qu'administrations "pilotes" (schéma n°2). Deux furent plus particulièrement concernées : la DGEFP pour la dimension politique et la rédaction finale du texte ; la DARES pour la production et la collection de données statistiques consacrées à l'emploi, avec l'appui des réseaux d'établissements publics dépendants du Ministère, en particulier l'ANPE (agence nationale pour l'emploi) et l'AFPA (association pour la formation permanente des adultes). D'autres ministères n'ont cessé d'être actifs depuis les débuts de la SEE : les directions du Trésor et la direction de la Prévision du Ministère de l'Economie et des Finances (notamment pour le cadrage macroéconomique), le Ministère de l'Education (de façon croissante à mesure que se tenaient les premiers Conseils des Ministres de l'Education), mais aussi d'autres directions du Ministère de l'Emploi telles le service des droits des femmes.

Cette première organisation s'est maintenue par la suite. Les directeurs de la DGEFP et de la DARES représentent la France au Comité de l'emploi, la première assumant le suivi politique de la SEE en lien avec le SGCI et la RP, la seconde se retranchant derrière son expertise statistique pour lui laisser ce rôle. Contrairement à ce que son nom pourrait indiquer, la DAEI ne joue pas de rôle de coordination entre les différentes directions du Ministère, les arbitrages s'effectuant toujours au SGCI. Récemment réactivée avec l'arrivée d'un nouveau directeur, la DAEI n'opère qu'un suivi lointain de la SEE et s'occupe surtout de questions logistiques, telle l'organisation des événements de la Présidence française. Elle joue toutefois un rôle non négligeable dans la diffusion des informations à l'extérieur du ministère, et notamment avec les syndicats, sans pour autant que son activité soit réellement reconnue par les deux directions "chefs de file". Quant à la DREES, elle constitue l'équivalent de la DARES pour les questions de protection sociale, reflétant en cela la division fonctionnelle du ministère entre les questions "d'emploi" et celles de "solidarité", et contribue à ce titre à la production d'indicateurs et d'études statistiques.

Une priorité politique : l'institutionnalisation de la SEE

Si la réalité administrative née de la SEE a pu être confuse et demeure complexe, la ligne politique adoptée par la France dès 1997 était en revanche beaucoup plus claire. Bien que souffrant d'un chômage massif, la France devait s'efforcer de figurer parmi les "bons élèves" de la classe européenne. Faute de présenter une situation économique enviable, le PNAE devait justement incarner la détermination politique du nouveau gouvernement à combattre le chômage tout en faisant la part belle aux mesures les plus médiatisées, au premier rang desquelles les 35 heures et les emplois-jeunes, alors même que ces mesures étaient loin d'être consensuelles au sein de l'Union. Mais si le gouvernement cherchait naturellement à afficher et à exporter ses principales mesures politiques, il avait surtout pour priorité de "crédibiliser" et de consolider un processus balbutiant. Par la publication d'un premier PNAE dont la qualité formelle a été soulignée, la France manifestait son intention de "jouer le jeu" et cherchait aussi à convaincre ses partenaires de l'utilité de la démarche.

Les autres Etats membres avaient en effet leur propre vision de la SEE. Certains "petits" pays à faible taux de chômage, tels le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas ou l'Autriche, pouvaient ne pas se sentir concernés par la démarche, d'autant qu'ils remplissaient par ailleurs les conditions du pilier "égalité hommes/femmes". Les autres "grands" pays souffrant d'un chômage massif, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, pouvaient être plus sceptiques au départ, même si leur attitude, et notamment celle de l'Espagne, a pu évoluer par la suite.

De fait, c'est bien le seul "grand" pays épargné par la hausse du chômage du début de la décennie, i.e. le Royaume-Uni, qui a été le plus influent dans les négociations. Etant également le pays dont la bonne volonté était la plus recherchée après des années d'obstruction, le Royaume-Uni a en effet su monnayer son volontarisme et faire adopter certaines de ses priorités, notamment les thèmes des piliers 1 et 2 (*employability* et *entrepreneurship* en anglais), ce qui, par la suite, lui a d'ailleurs permis de remplir avec d'autant plus de facilité les exigences des lignes directrices.

Mais si le contenu des lignes et la philosophie de la SEE sont ambigus voire défavorable aux positions françaises, certains piliers reflétant clairement des approches différentes voire contraires, le principal mérite de la SEE aux yeux du gouvernement français reste d'exister. Ce dernier se contentait d'autant mieux du contenu des lignes que leur flou lui permettrait de toute façon de présenter le plan qu'il entendait (voir Aubin 1999). Cette tendance à privilégier la forme sur le fond, l'institutionnalisation sur le contenu, se retrouve de façon symptomatique dans la réaction qu'ont pu avoir certains dirigeants français lorsque le Commissaire Flynn a annoncé à la presse les premières recommandations aux Etats membres au début de 1999. De façon quelque peu abusive par rapport à la lettre du Traité, le Commissaire, sur le départ, a présenté des "recommandations de la Commission aux Etats" (qui ne sont en réalité que des recommandations au Conseil) très critiques à l'égard de pays comme la France. Or, plutôt que de s'offusquer, certains responsables français se sont réjouis du fait que la Commission reprenait à son compte la démarche et, adoptant une position plus ou moins indépendante et offensive à l'égard des Etats, garantissait la crédibilité et le sérieux du processus.

Volontarisme politique versus routine administrative

L'institutionnalisation de la SEE devait passer par la définition d'un calendrier et de procédures stables et réalistes tout en maintenant une forte visibilité politique au processus. Mais l'institutionnalisation a ceci de paradoxal qu'elle peut rapidement céder à une forme de routine administrative. Afin d'éviter la "routinisation" de la SEE, il a rapidement semblé nécessaire de "dynamiser" le processus par la définition d'un calendrier plus approprié. Les modifications apportées à la structure des PNAE au cours de l'année 1999 (cadrage, bilan et mise en œuvre du précédent PNAE, nouvelles actions envisagées) et le rôle joué par les recommandations aux Etats (voir Pochet et Goetschy 2000) devaient permettre à la SEE de conserver une cadence soutenue et une place prioritaire dans l'agenda politique.

Mais la dynamique politique entretenue au niveau européen afin d'éviter une "routinisation" du processus se heurte à des réalités administratives plus inertes. La réalité socio-économique ne s'accommodant pas nécessairement du rythme annuel, les PNAE, tout comme les recommandations, peuvent avoir tendance à se ressembler au fil des ans et il est difficile aux administrations d'en renouveler le contenu dès lors que l'essentiel des mesures annoncées sont en cours ou restent difficilement évaluables. Par ailleurs, la charge de travail que représente la SEE est significative voire excessive tant certaines administrations sont sollicitées aussi bien en amont (préparation d'une position commune en interne, négociation des chiffres et du contenu avec l'administration européenne) qu'en aval des décisions (rédaction du PNAE, réponse aux recommandations, mise en œuvre des nouvelles orientations). C'est dans ce contexte politique et administratif chargé et changeant que se nouent les relations de l'administration française avec le monde extérieur.

II. Le dessous des cartes : l'administration française et les autres

L'administration française, pas plus que le gouvernement, ne saurait être considérée comme une institution homogène, transparente et collégiale. Ici comme ailleurs, controverses héritées du passé, pesanteur des structures, contraintes matérielles et rivalités de pouvoir sont à l'origine de tensions multiples, pouvant donner à l'action administrative son caractère parfois contradictoire et en partie aléatoire. Or, comme tout phénomène administratif inédit, la SEE ne s'est pas imposée d'elle-même au sein de l'administration : cette dernière a dû maîtriser et organiser les tensions internes qui la traversent tout en tentant de répondre aux sollicitations nouvelles de l'échelon européen. Mais la dimension administrative que revêt désormais la SEE semble finalement laisser peu de place à une implication véritable du monde "extérieur", qu'il soit politique ou syndical.

L'administration française face à elle-même

Faisant référence à l'administration française à propos de la SEE, il est en fait possible de la résumer à un groupe d'une quarantaine de haut fonctionnaires, réunis ou informés par le SGCI, suivant ou contribuant directement aux négociations ou à la mise en œuvre des décisions. D'un point de vue sectoriel, ce groupe est assez hétérogène puisqu'il réunit du personnel de différents ministères. Toutefois, le faible nombre de personnes et la forte présence de corps clairement identifiés (inspection générale des affaires sociales, administrateur civil au Ministère de l'Economie, administrateur Insee) induisent des relations professionnelles étroites, l'attitude de la France à l'égard de la SEE dépendant *in fine* de la capacité et de la volonté d'un « noyau décisionnel central » d'une dizaine de personnes. Si ce noyau décisionnel a une vision claire et univoque de ce que doit être la position française dans les négociations, les fonctionnaires concernés de près ou de loin par la SEE sont beaucoup plus divisés sur l'utilité et la portée du processus. Schématiquement, trois lignes de fracture les différencient : « statisticiens *versus* politiques », « économistes *versus* sociaux », « européens *versus* nationaux ».

Le premier clivage oppose les experts "statisticiens" aux stratèges "politiques". Etroitement impliqués dans la négociation ou dans la production d'indicateurs, les premiers s'inquiètent de l'instrumentalisation des données au niveau européen et de la politisation excessive des chiffres. En revanche, ils soulignent volontiers l'apport de la SEE dans d'autres domaines, en particulier pour l'élaboration de nouveaux indicateurs de genre afin d'éclairer les questions d'égalité hommes/femmes. Ils apprécient également l'échange de bonnes pratiques sous la forme de « peer reviews », qui leur apparaît un exercice très enrichissant, alors que les « politiques » y voient au contraire un exercice trop peu contraignant pour avoir une réelle signification. Les « politiques » se souciant en effet avant tout des priorités françaises et notamment de l'institutionnalisation de la SEE, ce sont eux qui ont pu se réjouir des déclarations de Pdraig Flynn critiquant la France alors même que les « statisticiens » dénonceraient la pauvreté de l'analyse économique européenne.

Une seconde ligne de fracture oppose « économistes » et « sociaux ». La question de l'emploi revêt en effet une dimension idéologique marquée et suscite de vives réactions de militants de tous bords. Bien qu'il ne corresponde pas nécessairement à la division entre ministères, le clivage entre « économistes » et « sociaux » est fortement présent au sein de l'administration et reproduit à l'échelon national les débats européens sur la prééminence politique du Conseil Ecofin par rapport au Conseil Emploi et Affaires sociales. Ce second clivage traverse d'ailleurs en partie le premier dans la mesure où les « statisticiens » peuvent

avoir des préférences tantôt « économiques », tantôt « sociales ». En revanche, les « politiques » les plus avancés dans la hiérarchie tiennent surtout à unifier et à affirmer la position gouvernementale au-delà des clivages partisans qui traversent l'administration.

Un dernier clivage semble opposer « européens » et « nationaux » et reflète des choix et des trajectoires de carrière multiples. Sensibilisés aux questions européennes, les « européens » ont parfois fait le choix d'une mobilité dans l'administration européenne avant de revenir dans l'administration française. Ils voient notamment dans la SEE une occasion pour la France d'amender sa politique d'emploi et d'échanger avec ses partenaires. Par exemple, bien qu'en partie critique sur le contenu de la SEE, certains « statisticiens européens » trouveront très enrichissant l'échange d'expériences entre experts dès lors que leur résultat ne sont pas travestis pour servir des objectifs politiques. Les « nationaux » ont quant à eux une vision beaucoup plus réactive et pragmatique de la SEE, défensive ou offensive selon les cas : tout en se félicitant de son existence, leur but est surtout de défendre au mieux la position de la France dans les négociations. Bon gré, mal gré, la position française devra finalement être unique et les discussions internes ont justement pour but d'identifier l'intérêt "national" à défendre à l'échelon européen.

L'administration française face à l'Europe

Dès lors qu'une position est arrêtée, l'administration est censée s'exprimer d'une seule voix face à ses interlocuteurs "extérieurs". Or, vu de France, si l'utilité d'une démarche européenne de lutte pour l'emploi est clairement comprise afin de « rééquilibrer la construction européenne », sa mise en œuvre concrète ne laisse pas d'interroger. L'administration française, tous clivages confondus, fait ainsi régulièrement part de deux inquiétudes : la partialité de l'analyse économique au niveau européen d'une part, son détournement abusif pour des motifs politiques d'autre part.

La question des indicateurs statistiques retenus pour évaluer le succès des politiques est évidemment essentielle, notamment d'un point de vue politique ³, "statisticiens" et "politiques" pouvant se rejoindre sur ce point. Si, *in fine*, la SEE a vocation à mettre les Etats devant leurs responsabilités, avec l'idée de comparer leurs performances relatives et d'échanger des bonnes pratiques, la crédibilité du processus passe en effet par la mise en place d'indicateurs fiables et communs à tous les Etats. Or l'élaboration de ces indicateurs fait évidemment question et est l'objet d'intenses discussions. Lors de la négociation des premières lignes directrices, le champ des possibles a été considérablement restreint et seuls trois objectifs chiffrés ont finalement figuré aux trois premières lignes ⁴. Or il ne s'agit que d'indicateurs de moyens et non d'indicateurs de résultats, les deux premiers objectifs ne garantissant d'ailleurs pas la qualité des moyens employés. Le troisième, visant à garantir un taux minimum de chômeurs en formation, est en partie inapplicable en France pour des questions de définition dès lors que dans ce pays, une « personne sans emploi » suivant une mesure de formation n'est plus considérée comme « chômeur »...

³ Je renvoie ici à mon mémoire de DEA : "Une analyse économique de la stratégie européenne pour l'emploi" (mémoire de DEA, Sciences Po Paris, 85 p., sept. 2000)

⁴ "Les Etats membres feront en sorte : d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage ; d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage" (LD 1 et 2). Chaque Etat membre "s'efforcera d'augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle. Il se fixera en particulier un objectif, en fonction de sa situation de départ, de rapprochement progressif de la moyenne des trois Etats membres les plus performants et au moins 20 %" (LD 3).

Plus généralement, les statisticiens nationaux craignent une manipulation des données par l'administration européenne à des fins normatives. L'exemple des « diagrammes en diamants » figurant dans les Rapports sur l'emploi est symptomatique. Visant à offrir une vision synthétique des situations du marché du travail, ces diagrammes se présentent selon quatre axes, correspondant à quatre indicateurs. Pour le diagramme consacré au chômage, par exemple, figurent le ratio de chômage, le taux de chômage des jeunes, le taux de chômage de longue durée et les écarts de situation entre hommes et femmes. La situation de chaque Etat est ensuite déterminée par sa position relative par rapport à des normes de référence au sein de l'Union définies comme la moyenne des trois meilleures performances pour chaque indicateur, permettant ainsi d'attribuer une "valeur indiciaire" (une note) à chaque Etat. Ce calcul effectué, la Commission considère alors que "plus le diagramme est grand, plus la situation est favorable pour l'Etat membre concerné".

Or, d'un point de vue économique, ce type de représentation n'est pas pertinent. Les statisticiens lui adressent de nombreuses critiques : auto-corrélation des variables, absence d'échelle équivalente entre les axes, partialité des normes de référence ou insuffisance des indicateurs (eg. chômage des jeunes, absence de calcul des taux d'emploi en équivalent temps plein, "oubli" du taux de croissance économique, etc.). En outre, les "diagrammes diamants" ont l'inconvénient de n'offrir qu'une vision figée de la réalité alors que des pays en phase de décrue du chômage, tels la France, privilégieront une approche plus dynamique et qualitative de l'emploi.

La crainte de voir des indicateurs manipulés abusivement est également visible à propos de la constitution d'une base de données *Eurostat* sur les politiques du marché du travail (correspondant au domaine "marché du travail" de la base SESSPROS). D'une part, la définition et le contour de ces politiques restent flous, y compris au niveau national. D'autre part, leurs finalités propres sont souvent ignorées, les analystes négligeant le fait qu'une mesure du marché du travail n'a pas nécessairement pour but d'augmenter le volume de l'emploi mais peut également chercher à en modifier la structure, en agissant sur la "file d'attente", par des mesures de discrimination positive au bénéfice de certains groupes cibles.

La pauvreté ou la partialité des indicateurs statistiques européens sont d'autant plus critiquées qu'ils sous-tendent la dimension politique de la SEE et peuvent servir de caution experte à des jugements normatifs idéologiquement biaisés. Ainsi, la Commission européenne est-elle critiquée lorsqu'elle tire des conclusions plus ou moins définitives des données qu'elles possèdent et semble privilégier une vision particulière de la situation française dans le cadre de ses recommandations aux Conseils (voir encadré 1 et 2 et Pochet et Goetschy 2000 pour le cas de la Belgique). Considérant cette approche comme trop réductrice, l'administration française n'aura de cesse d'opposer une contre-expertise économique aux recommandations de la Commission, soulignant à l'évidence la complexité de la réalité économique et sociale française et mettant en avant les actions déjà entreprises. Mais la négociation de la fiche "France" du Rapport sur l'emploi ou les réponses aux recommandations dans le PNAE ne suffisent pas à imposer le point de vue français et le dernier mot, évidemment politique, appartient généralement à la Commission.

**Encadré n°1 : Recommandation de la Commission
pour une recommandation du Conseil aux Etats membres - sept. 1999**

Après la reprise de la croissance économique en 1997, la situation de l'emploi s'est améliorée en 1998. Toutefois, des problèmes structurels notables subsistent, à savoir :

- un taux d'emploi inférieur à la moyenne (60,8 %) dû au faible taux de participation des travailleurs de plus de 55 ans (29 %), qui est largement inférieur à la moyenne européenne (40,3 %);
- une croissance très lente de l'emploi durant la majeure partie des années 1990 (0,1 % de 1991 à 1998);
- un taux de chômage élevé, dépassant de près de deux points la moyenne européenne et un fort taux de chômage de longue durée;
- des niveaux élevés de chômage des jeunes dus aux difficultés posées par le passage de l'école au travail, notamment pour les jeunes peu qualifiés;
- des coûts salariaux indirects élevés, supérieurs à la moyenne européenne;
- le potentiel de créations d'emplois dans le secteur des services qui, bien qu'il représente une part importante de l'emploi total, n'occupe que 40 % environ de la population en âge de travailler, soit dix points de moins que la moyenne des Etats membres les plus performants.

La France est invitée à :

- (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 en vue d'adopter une approche globale en matière de modernisation de l'organisation du travail.

**Encadré n°2 : Recommandation de la Commission
pour une recommandation du Conseil aux Etats membres - sept. 2000**

La situation de l'emploi continue de s'améliorer. Cependant, de graves problèmes structurels demeurent :

- la participation dans la catégorie des 55-64 ans reste bien inférieure à la moyenne européenne (28,3 % contre 35,9 %). Aucun renversement de cette tendance à la baisse n'était à signaler en 1999;
- le recul du chômage est resté modeste et à 11,3 %, le taux de chômage est toujours supérieur à la moyenne européenne;
- la fiscalité du travail est élevée. Au terme d'une analyse appropriée, il apparaît que de plus amples efforts sont nécessaires pour répondre aux lignes directrices sur l'emploi et aux recommandations concernant : les travailleurs les plus âgés dans la vie active, la réduction de la pression fiscale sur le travail, la prévention et l'éducation et la formation tout au long de la vie.

La France est donc invitée à :

- (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 le travail non qualifié et peu rémunéré;
- (3) poursuivre la mise en oeuvre 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 de la législation sur la semaine de 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 oeuvre de mesures 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.

L'administration française face au monde politique et syndical

L'une des recommandations adressées à la France pour 1999 et 2000 a pourtant le mérite d'attirer l'attention sur un fait : le PNAE ayant une visée politique, il se doit d'être débattu aussi largement que possible, notamment par les syndicats. Aux termes de cette recommandation, la France était en effet tenue de "renforcer le partenariat social en vue d'adopter une approche globale en matière de modernisation de l'organisation du travail". Si cette phrase avait en partie pour but de critiquer à mots couverts la loi sur les 35 heures, elle soulignait également le fait que, du point de vue de la Commission, les syndicats français avaient été insuffisamment consultés lors de la rédaction des deux premiers PNAE.

Cette recommandation a finalement été retirée pour 2001 car la Commission tient compte des efforts formels du gouvernement français pour mieux associer les syndicats à l'élaboration du PNAE. Pour le PNAE 2000 en effet, l'administration a pris soin de consulter à cinq reprises les partenaires sociaux dans le cadre d'un Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI). Ce Comité, dont le secrétariat est assuré par la DAEI du Ministère de l'Emploi, a bel et bien été réactivé depuis deux ans et permet aux partenaires sociaux de discuter du PNAE. Toutefois, en pratique, l'apport de ces réunions est modeste dans la mesure où elles se heurtent à un double écueil : soit elles sont l'occasion d'engager des débats de fond sur les questions nationales (eg. la réforme de l'assurance chômage au début 2000) et, du coup, elles ne semblent pas le cadre le plus approprié et peuvent faire double emploi par rapport à des forums plus institutionnalisés ; soit elles ne font qu'avaliser les textes écrits par l'administration et ne sont au mieux qu'un moyen d'information entre cette dernière et le monde syndical. De fait, l'administration a été à l'origine de la contribution des partenaires sociaux au PNAE, leur proposant un texte à discuter et tâchant de concilier les points de vue. Les organisations patronales ont finalement refusé de le signer pour ne pas donner de caution au gouvernement.

Mais au-delà du monde syndical, *quid* du monde politique, et notamment du Parlement ? Si l'impulsion politique est évidemment essentielle en raison du rôle joué par les cabinets ministériels et par celui du Premier ministre, elle se cantonne surtout aux plus hauts sommets du pouvoir exécutif et la rédaction du PNAE n'a pas véritablement soulevé de débat public au sein du Parlement ou au sein de l'opinion. Différents rapports parlementaires ont certes été écrits sur le sujet par les Délégations pour les Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat mais ils visaient plus à justifier la position française dans les négociations qu'à débattre du contenu des mesures annoncées. D'autres forums ou d'autres vecteurs d'informations auront été préférés pour aborder ces questions.

Sans doute est-il encore trop tôt pour juger de la valeur d'une démarche telle que la SEE d'un point de vue tant institutionnel qu'économique. Il n'en reste pas moins vrai que l'un des objectifs affichés est de rendre les gouvernements redevables de leurs politiques grâce à la présentation d'un plan aussi transparent et argumenté que possible. Or seul l'échelon européen a véritablement saisi l'opportunité de critiquer le fond des mesures nationales, de façon parfois plus politique que scientifique. Si les PNAE peuvent constituer des vecteurs d'information utiles et des supports de négociation prioritaires dans les relations entre l'administration européenne et les administrations nationales, n'ont-ils pas également pour fonction essentielle de contribuer à éclairer le débat public national ?

* *
*

Conclusion :

Traitant de la question très spécifique de l'administration française et de la SEE, il serait hasardeux de généraliser ces conclusions à l'ensemble des pays et de poser la question de l'intégration européenne en général. L'une des principales conclusions de cet article est d'ailleurs de souligner que la SEE, en tant que phénomène administratif, et l'administration française, bien que plus facilement identifiable, restent des objets d'étude relativement équivoques et hétérogènes. Ce détour par la réalité d'une administration nationale permet toutefois d'illustrer ce que peuvent être les difficultés d'un processus "ouvert de coordination" au niveau européen dans le domaine économique et social (annexe n°1)⁵.

Premièrement, la difficulté à dépasser le cadre du discours et, dans un second temps, à mobiliser au-delà de l'administration. Bien que parfois décrite comme un simple exercice d'affichage rhétorique, la SEE n'entre pourtant pas dans cette première catégorie puisque, comme le cas français le démontre, les déclarations d'intention se sont bel et bien concrétisées par une réaction relativement inédite des administrations nationales et une mise en oeuvre rapide des décisions : la SEE représente désormais une réalité administrative structurant le travail d'un nombre important de fonctionnaires tant européens que nationaux. Reste évidemment à savoir si cette réalité administrative nouvelle peut avoir des effets politiques et économiques au-delà de l'administration.

D'un point de vue économique, tout d'abord, la coopération européenne contribue très vraisemblablement à une meilleure compréhension des Etats, au profit tant des administrations nationales que de l'administration européenne. Pour autant, ce phénomène de "dévoilement" a ses limites : la comparabilité des situations est toujours jugée extrêmement dangereuse et la transposabilité des politiques est souvent peu probante tant les réalités économiques et sociales sont complexes d'un pays à l'autre. Ces échanges sont d'autant moins efficaces à modifier le contenu des politiques ou à influencer sur les situations des Etats qu'ils souffrent du manque de crédit, à tort ou à raison, de l'analyse économique européenne. Celle-ci est jugée tantôt réductrice, tantôt illégitime, la sensibilité idéologique des sujets et le besoin de "communiquer" rendant d'autant plus difficile une approche scientifique des problèmes.

Car l'enjeu de cette coordination est également politique : mobiliser autour du "social" et de "l'emploi" pour "rééquilibrer la construction européenne". Or, pour peu que les déclarations du Conseil soient mises en oeuvre, la question demeure : comment mobiliser au-delà de l'administration et faire des questions européennes un enjeu national ? A l'instar de la SEE, la réalité administrative que peuvent avoir tendance à prendre les politiques européennes contribue-t-elle à éclairer le débat public et modifie-t-elle à terme les arbitrages politiques ?

Cette interrogation renvoie à une seconde difficulté, sous forme de paradoxe : comment dynamiser ou conserver une dimension politique à une "coordination ouverte" sans l'enfermer dans un processus institutionnel trop routinier ? Alors que le troisième exercice de la SEE se termine, il est aujourd'hui question de simplifier à nouveau la procédure. De même, l'extension de la démarche de coordination au domaine de l'exclusion sociale n'est envisagée que sous un calendrier et des modalités considérablement assouplis. Cette dialectique instable entre "routinisation" souhaitable et "dynamisation" forcée est de fait une caractéristique fondamentale des politiques européennes, par définition en construction.

⁵ L'annexe 1 est issue des travaux cités précédemment. Elle vise à résumer les hypothèses à l'origine de ces recherches tout en les replaçant dans un contexte plus large.

Annexe n°1 : Une lecture politique de la « stratégie européenne pour l'emploi »

La dynamique d'adoption et le contenu de la « stratégie européenne pour l'emploi » peuvent se comprendre dans une approche de science politique. Seule une configuration institutionnelle particulière et la conjonction d'un volontarisme politique et administratif auront permis à la « stratégie européenne pour l'emploi » de s'affranchir des contraintes qui pèsent structurellement sur l'Europe sociale.

1- Les contraintes

Cinq séries de contraintes ont longtemps limité les velléités d'Europe sociale :

1. des contraintes *philosophiques et juridiques* tenant à l'insuffisante légitimité des interventions de l'Union dans le domaine social et au maintien de formes de souveraineté nationale, l'équilibre entre ces deux niveaux d'autorité devant être recherché selon le principe – ambigu et fluctuant - de subsidiarité. Cet équilibre instable apparaît en fait comme la résultante des quatre séries de contraintes suivantes.

2. des contraintes *politiques ou idéologiques* du fait de l'absence ou de la faiblesse des soutiens à l'Europe sociale au niveau européen, les forces et lobbys les mieux constitués et les plus influents s'opposant à d'éventuelles réglementations du marché unique.

3. des contraintes *institutionnelles*, le biais intergouvernemental du cadre institutionnel européen rendant nécessaire un vaste consensus et n'autorisant que des décisions sur le plus petit dénominateur commun.

4. des contraintes plus simplement *matérielles ou techniques*, l'hétérogénéité des situations économiques et surtout la diversité des institutions sociales rendant irréaliste toute forme d'intégration ou même d'harmonisation sociale.

5. des contraintes *financières*, le manque de ressources allouées à l'Union l'incitant à développer une action de régulation plutôt que des interventions à vocation redistributive.

2- Conséquences sur la politique sociale européenne

A la lecture de ces contraintes, la politique sociale européenne ne pouvait être que très limitée et son émergence est même surprenante. Elle ne se serait en fait développée qu'en tant que corollaire ou complément du processus dominant d'intégration économique [Leibfried & Pierson 1995]. Comme pour d'autres politiques publiques européennes, son émergence est analysée comme un processus d'intégration « négative » au sein de l'Union [Majone 1998], étroitement dépendant du projet d'intégration économique et n'aboutissant en fin de compte qu'à l'édiction d'une réglementation relativement lâche et plus soucieuse d'efficacité économique que d'objectifs proprement sociaux. La politique sociale européenne est ainsi souvent décrite comme une politique tendant à établir (*market-making*) ou à renforcer (*market-building*) le marché européen.

3- Dynamique d'adoption de la « stratégie européenne pour l'emploi »

L'élaboration d'une « stratégie européenne pour l'emploi » au cours de la décennie 1990 peut être comprise selon cet angle d'analyse. Le Conseil de Luxembourg se tient à la conjonction de deux dynamiques, respectivement de court et de moyen termes. A court terme, les gouvernements sortis des urnes au début de l'année 1997 souhaitaient agir pour l'emploi au niveau européen. S'étant déclaré favorable à un rééquilibrage de l'Union, alors en pleine préparation de la monnaie unique, le nouveau gouvernement français avait conditionné la ratification finale du Pacte de stabilité et de croissance à la tenue d'un conseil extraordinaire sur l'emploi. Parallèlement, le changement de majorité au Royaume-Uni laissait entrevoir, pour la première fois depuis de nombreuses années, la possibilité d'approfondir à quinze la coopération dans le domaine social.

Mais ces changements de majorité politique ont surtout ouvert une « fenêtre d'opportunité » par laquelle a pu se concrétiser une tendance plus profonde de l'Union à intervenir dans le domaine de l'emploi. Depuis le début de la décennie en effet, la Commission, en accord avec certains Etats membres, souhaitait investir les questions d'emploi pour des raisons tant de légitimité que de pouvoir administratif. Dans un contexte de chômage croissant, la légitimité politique de l'UEM, mise en cause après la ratification difficile du Traité de Maastricht, puis la nécessité de donner corps au concept de « citoyenneté européenne », auraient finalement contraint l'Union à intervenir dans la lutte contre le chômage.

4- Le contenu du « processus de Luxembourg »

Le contenu de la « stratégie pour l'emploi » n'est pas séparable de sa dynamique d'adoption et reflète les contraintes politiques et institutionnelles des années 1993 à 1997. Depuis le *Livre blanc* de la Commission, le champ des possibles a été restreint et un travail de définition et de répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres s'est opéré. En témoignent le fait que l'emploi tend à relever du domaine de la politique sociale et l'orientation « activiste » des trois premières lignes directrices. S'il devait, pour certains, constituer un équivalent voire un contrepoids à l'UEM dans le domaine social, le « processus de Luxembourg » s'avère en pratique nettement moins contraignant, largement réversible et étroitement dépendant du volontarisme des Etats.

Bibliographie indicative

AUBIN, C. (1999), « Comment Bruxelles traite du social : l'exemple de la stratégie européenne pour l'emploi », *Revue française des affaires sociales*, n°3-4, juillet-décembre.

BARBIER, J.C. (2000), "A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail net des politiques d'emploi en contexte comparatif européen", *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n°3, sept.

BARBIER, J. C. (1999a), « La stratégie européenne de l'emploi : limites et potentialités », *Le 4 Pages du CEE*, n°31, janvier.

BARBIER, J. C. (1999b), « La stratégie européenne de l'emploi : où en est-on deux ans après le sommet de Luxembourg ? », *Analyses et Documents économiques*, n°81, décembre.

BARBIER, J. C. (1997a), « Les modèles de politiques publiques de l'emploi en Europe », *Les Cahiers du GRATICE*, deuxième semestre, n°13.

BARBIER, J. C. (1997b), *Les politiques de l'emploi en Europe*, Flammarion, Dominos, Paris.

BARBIER, J. C. et GAUTIE, J. (dir.) (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 37, PUF.

CADIOU L. et GUICHARD S. (1999), « La diversité des marchés du travail dans les pays de l'Union européenne », *Documents de travail du CEPII*, n°99-10.

CADIOU L., GUICHARD S. et MAUREL M. (1999), « Les implications macro-économiques de la diversité des marchés du travail », *Documents de travail du CEPII*, n°99-11.

COLE, A. et DRAKE, H. (2000), "The europeanisation of the French polity : continuity, change and adaptation", *Journal of European Public Policy*, n°7:1, March.

Commissariat général du Plan (1999a), *Pour une nouvelle géographie économique européenne*, La Documentation française.

Commissariat général du Plan (1999b), *Le gouvernement économique de la zone euro*, La Documentation française.

Commissariat général du Plan (1999c), *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, La Documentation française.

Commission européenne (2000), *Rapport conjoint sur l'emploi en 2000*, Office européen des publications, Bruxelles.

Commission européenne (1999), *Rapport conjoint sur l'emploi en 1999*, Office européen des publications, Bruxelles.

Commission européenne (1998a), *Rapport conjoint sur l'emploi 1998*, Office européen des publications, Bruxelles.

Commission européenne (1998b), *Rapport sur les moyens d'améliorer la comparabilité des statistiques dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi*, COM (98) 698 final.

- Conseil d'analyse économique (1997), *La coordination des politiques économiques en Europe*, La Documentation française.
- DARES (1999a), « L'évolution des marchés du travail européens dans les années 1990 », *Premières informations et Premières synthèses*, 99.07 – N°29.1.
- DARES (1997), *La politique de l'emploi*, Collection Repères, La Découverte.
- Eurostat (2000), *La situation sociale dans l'Union européenne*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- FITOUSSI, J.P. (dir.) (2000), *Rapport sur l'état de l'Union*, Fayard, Presses de Sciences Po, Paris.
- FITOUSSI, J.P. et PASSET, O. (2000), *Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignements des « modèles » de pays*, Conseil d'Analyse Economique, n° 23, La Documentation française.
- INSEE (2000), « Marchés du travail : comparaisons internationales », *Economie et Statistique*, 2/3, n°332-333.
- IRES (2000), *Les marchés du travail en Europe*, Collection Repères, La Découverte.
- JOHANNSON, K.M. (1999), "Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy*, n°6:1, March.
- KESSLER, C. (1996), "Les grands corps face à l'Europe" in d'Arcy F. et Rouban L. (dir.), De la Ve République à l'Europe, Presses de Sciences Po.
- LECA, J. (2000), "Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique", *Politique européenne*, n°1, avril.
- LEFRESNE, F. (1999), "L'employabilité au coeur de la stratégie européenne pour l'emploi", *Document de travail de l'IRES*, octobre.
- LEIBFRIED, S. and PIERSON, P. (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Brookings.
- LEQUESNE, C. (1996), "Union européenne et coordination intergouvernementale : quid novi in France ?", in d'Arcy F. et Rouban L. (dir.), De la Ve République à l'Europe, Presses de Sciences Po.
- MAJONE, G. (1998), 'Understanding Regulatory Growth in the EU', in HINE, D. and KASSIM, H., *Beyond the Market: The European Union and National Social Policy*, Routledge.
- MARTINELLI, S. (1998), « La stratégie européenne en faveur de l'emploi », *Revue du Marché Unique Européen*, vol. 1.
- MÜLLER, P. (1996), "La mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne", in d'Arcy F. et Rouban L. (dir.), De la Ve République à l'Europe, Presses de Sciences Po.
- POCHET, P. et GOETSCHY, J. (2000), "La politique européenne de l'emploi : réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact en Belgique", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n°1, mars.