

La construction européenne des indicateurs ayant accompagné la stratégie européenne pour l'emploi

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a été « mise en place » lors du sommet de Luxembourg de novembre 1997.

Il faut bien noter que cette politique ne vient pas se substituer aux politiques nationales mais qu'elle apporte un cadre global communautaire permettant de resituer les actions menées au niveau national. Ainsi on peut dire que ces politiques nationales sont « sous influence », du fait de l'intrusion des lignes directrices européennes.

Il s'agit en fait d'une préoccupation tardive puisque c'est plus de 20 ans après la montée d'un chômage de masse en Europe que le traité d'Amsterdam (juin 1997) stipulera « que l'Union se donne pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé par le renforcement de la cohésion économique et sociale ».

Le processus mis en place par le sommet de Luxembourg de novembre 1997 se déroule sur 5 ans (1998-2002) et comporte 4 piliers se décomposant chacun en lignes directrices, au nombre d'une vingtaine en tout. Les 4 piliers sont : améliorer la capacité d'insertion professionnelle ; développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois ; encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés ; renforcer les politiques d'égalité des chances pour les femmes et les hommes.

Chaque pays doit présenter tous les ans un certain nombre d'engagements déclinés dans des Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi (PNAE) et évalués ensuite par la Commission Economique Européenne et par le Conseil Européen. A la fin du processus, c'est-à-dire fin 2002 - début 2003, une évaluation globale de la stratégie a été menée au niveau de chaque pays, puis au niveau européen. D'où un nouveau processus démarrant cette année et allant a priori jusqu'à 2010 en prenant en compte les enseignements du premier : simplification des lignes directrices, allègement des PNAE, complets tous les 3 ans, plus sommaires annuellement, logique de résultats beaucoup plus que de moyens, avec plus d'objectifs quantifiés, intégration d'objectifs transversaux...

Peu à peu, les plans se sont dégagés des dispositifs nationaux pour essayer de répondre à l'ensemble des lignes directrices, et en particulier aux premières lignes, dites « européennes », de prévention du chômage de longue durée et d'activation des dépenses passives. Ces lignes, inspirées assez étroitement du dispositif britannique de new start déjà en place à destination des jeunes, se sont appliquées plus progressivement en France au fur et à mesure que l'on passait d'un traitement curatif à un traitement préventif du chômage de longue durée : mise en place du SPNDE (service personnalisé pour un nouveau départ vers l'Emploi) relayé à partir de juillet 2001 par le double dispositif du PARE-PAP (Plan d'Aide à la Recherche d'Emploi - Projet d'Action Personnalisé) négocié avec les partenaires sociaux.

Dans le même temps, les sommets européens successifs ont consolidé la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi : l'objectif de « pacte européen pour l'emploi » affiché à Cologne (juin 1999) est un peu le pendant du pacte de stabilité et de croissance de 1997. Mais surtout le sommet de Lisbonne (mars 2000) vise à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Est affiché un objectif de retour au plein emploi à l'horizon 2010, qui se traduit par la volonté de faire remonter, à cet horizon, les taux d'emploi moyens européens des 15-64 ans, des femmes du même âge et des personnes de 55-64 ans, respectivement à 70 %, 60 % et 50 %.

Les PNAE favorisent alors un processus de coordination itératif donnant lieu à « surveillance multilatérale » et « échange de bonnes pratiques ». Mais contrairement à ce qui se passe dans le domaine économique et financier, il n'y a pas de véritables moyens financiers ni de sanctions prévues pour donner vraiment corps à cette stratégie, le plus souvent subordonnée aux mesures de politique économique et monétaire. Sans parler de la complexité des processus de décision et de la multiplication des acteurs impliqués qui ne favorisent guère la coordination des politiques nationales mises en œuvre.

Une autre question surgit à Lisbonne, celle de la qualité de l'emploi, complémentaire pour certains, antagonique pour d'autres, à celle de la quantité d'emplois. Développé sous présidence française, ce thème est porté par la présidence belge du second semestre 2001 pour aboutir lors du sommet de Laeken à la reconnaissance des 10 domaines de la qualité de l'emploi avec des indicateurs-clés ou de contexte - associés (cf. ci-dessous). Mais du fait du retournement de conjoncture qui est alors intervenu et du fait des faibles motivations des présidences suivantes, (finlandaise, grecque, espagnole et italienne), l'accent s'est progressivement déplacé vers « more jobs » plutôt que « better jobs ».

La construction d'indicateurs associés à la SEE a reposé dès 1998 sur un groupe de travail technique mis en place par le Comité Emploi et Marché du Travail (CEMT) institué par le sommet de Luxembourg. Le groupe « Indicateurs » a essentiellement travaillé sur des indicateurs globaux et sur les indicateurs associés aux 3^{èmes} lignes directrices, dites « européennes », qui étaient les seules à comporter des objectifs quantifiés (objectifs de moyens plus que de résultats)¹.

L'évaluation à mi-parcours du processus de Luxembourg a conduit à modifier légèrement l'organisation du dispositif. Le CEMT est devenu le Comité de l'Emploi ? s'appuyant sur deux groupes : le groupe ad hoc préparant la discussion annuelle des PNAE et le groupe Indicateurs plus formalisé, plus politique, plus lié à la réalisation d'objectifs de résultats affichés. Le suivi des actions entreprises, se référant à la fois à la progression réalisée au niveau de chaque Etat-membre et à la comparaison de leurs résultats respectifs en référence à des objectifs communs, nécessite d'avoir construit un système d'indicateurs à la fois pertinents, mesurables, fréquemment et rapidement connus et comparables entre eux, autant dire la quadrature du cercle. De fait, certains indicateurs sont demandés par Bruxelles à tous les pays sur la base, dans toute la mesure du possible, de sources comparables ; mais beaucoup d'autres sont fournis par les pays, le plus souvent spécifiques à chacun d'entre eux et n'autorisant donc pas la comparaison.

Se met donc en place à partir de 2000 un fonctionnement à 3 : Comité de l'Emploi (fournissant au moins le Président du groupe Indicateurs) - Groupe Indicateurs, plus seulement technique - Commission s'appuyant, pour les questions purement méthodologiques ou techniques, sur les enquêtes ou bases de données communautaires d'Eurostat. De la même façon, pour ce qui concerne le domaine de la protection sociale, interviennent le Comité de Protection Sociale, son groupe Indicateurs et la Commission, avec le suivi des Plans Nationaux d'Action pour l'Inclusion (ou contre l'exclusion) sur la base d'une liste d'indicateurs encore plus fournie que celle des indicateurs-Emploi et traitant parfois de sujets communs : chômage de longue durée, âge de cessation d'activité...).

Le rôle du Comité de Politique Economique est cependant de plus en plus important, à partir du moment où le sommet de Lisbonne a introduit conjointement 4 axes prioritaires (l'emploi, l'innovation et la recherche, la réforme économique, la cohésion, sociale) auxquels sont venus s'ajouter 2 autres thèmes jugés fondamentaux : l'environnement et le contexte économique général. Tout ceci s'est traduit par la superposition aux indicateurs par domaine, d'indicateurs structurels de performance, au nombre de 42² (7 par grand axe), alimentant le « rapport de printemps » de la Commission qui articule les GOPE (grandes orientations de politique économique) et les politiques sociales.

¹ cf. « Les PNAE et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen » chapitre Emploi de Données Sociales 2002-2003.

² Tout récemment, ont été extraits de cette liste de 42 indicateurs structurels, une « short-list » de 14 super-indicateurs qui vont être mis en œuvre dans le rapport de printemps 2004.

Le débat qui est intervenu sur la qualité de l'emploi en 2000-2001 montre bien le rôle très politique du choix des indicateurs retenus. La construction d'indicateurs sur la qualité de l'emploi a été rendue très compliquée par le fait que chaque pays en avait une conception très différente, tenant notamment à la diversité des modèles sociaux nationaux. Dix thèmes ont été retenus au sommet de Laeken (décembre 2001) pour structurer l'approche de la qualité de l'emploi :

- qualité intrinsèque de l'emploi ;
- qualifications, éducation et formation tout au long de la vie et progression de la carrière ;
- égalité entre les hommes et les femmes ;
- santé et sécurité au travail ;
- flexibilité et sécurité ;
- insertion et accès au marché du travail ;
- organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée ;
- dialogue social et participation des travailleurs ;
- diversité et non-discrimination ;
- performance économique générale et productivité.

Mais c'est seulement pour 8 d'entre eux, que l'ensemble des pays est parvenu à s'accorder pour définir des indicateurs-clés à mettre en œuvre dans les PNAE 2002. Les discussions ont en revanche échoué sur la définition d'indicateurs touchant au dialogue social et aux discriminations. Sur les questions de l'accès au travail et de la capacité d'insertion dans des emplois de qualité, les Etats doivent présenter des tableaux qui décrivent les trajectoires professionnelles et permettent, par exemple, d'apprécier les passages d'un statut à l'autre (de CDD à CDI, de temps partiel à temps plein), en mettant l'accent sur l'évolution de la rémunération.

On peut juste évoquer en conclusion les liens entre cette réflexion sur la qualité de l'emploi et la démarche entreprise depuis quelques années au BIT autour de la notion de « travail décent », approfondie lors de la 17^{ème} Conférence Internationales des Statisticiens du Travail qui s'est tenue tout récemment à Genève. Les deux approches sont certes un peu différentes, le point de vue du salarié étant beaucoup plus pris en compte par le BIT, et l'élargissement à l'ensemble des pays du monde introduisant des thèmes assez spécifiques comme le travail des enfants ou l'emploi informel. Mais les domaines retenus de part et d'autre sont en partie les mêmes et surtout la construction d'indicateurs révèle dans les deux cas les enjeux très politiques de ces sujets.