

**La politique des indicateurs.
Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)**

Robert Salais

A paraître in B. Zimmermann (s. dir.) 2004, Action publique et sciences sociales, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) donne un rôle clé à l'étalonnage comparé (*benchmarking*) des politiques d'emploi nationales selon une liste d'indicateurs. Cette liste, approuvée par les Etats membres, présente un caractère officiel. Elle figure en annexe des rapports annuels conjoints sur l'emploi. L'étalonnage comparé est l'outil de la méthode ouverte de coordination (MOC), laquelle, dans le cas de la SEE, comporte un ensemble de lignes directrices (répartie en quatre « piliers » et ajustée chaque année par le Conseil sur proposition de la Commission), la production par les Etats membres d'un texte annuel sur les mesures de politiques de l'emploi prises à la lumière de ces lignes directrices (NAPE), le rapport conjoint et les recommandations issues du Conseil (toujours sur proposition de la Commission) adressées aux pays suite à l'examen de leurs plans d'action. On se concentrera sur le premier pilier (employabilité). C'est le pilier dominant qui fait l'objet des indicateurs les plus importants, les seuls à être opérationnels. La SEE constitue la première expérimentation en vraie grandeur de la MOC, laquelle semble appelée à devenir la méthode européenne dans le domaine social.

Les techniques du benchmarking sont issues des théories du management de la firme (Tronti, 2001). Dans un contexte concurrentiel en évolution, une firme dépassée doit, pour survivre, faire évoluer son organisation via l'imitation des routines innovantes de ses concurrents (les « bonnes pratiques »). Elle doit identifier de manière correcte quelles sont ces routines innovantes, les transférer ensuite adéquatement dans sa propre organisation, arriver enfin à mobiliser son personnel pour s'approprier ces routines et les mettre en œuvre efficacement. La difficulté de ces problèmes (identification, transfert, création d'un consensus) s'accroît à mesure qu'on entend transposer cette méthode de management de la firme aux administrations publiques et, comme c'est le cas pour la SEE, à la coordination des politiques d'emploi nationales par un Centre qui, à la différence de la direction d'une entreprise, n'a aucun pouvoir hiérarchique pour décider et impulser.

La difficulté s'accroît pour chacun des problèmes et, spécialement, le premier – identifier les bonnes pratiques- dont la résolution conditionne celle des suivants. Il faut mesurer les écarts de performance entre firmes (ici, entre politiques nationales) d'une manière cohérente et viable. Ces écarts doivent être corrélés adéquatement aux objectifs de la firme (ou des politiques) et pointer sur les causes visées, i.e. les bonnes pratiques. C'est à ce point décisif qu'entrent en scène les indicateurs utilisés. Si, pour une firme, un accord peut être assez facilement obtenu sur les objectifs (profit, croissance, réduction des coûts, valeur de l'action, productivité, etc.) et leur quantification et certaines relations mises en évidence entre eux, la question est autrement ardue pour des politiques publiques. Leurs buts sont multiples et contradictoires. Un même problème peut être identifié et résolu de plusieurs manières selon le pays. L'écheveau des interactions qui conduit de la performance quantitative à l'identification

des « bonnes pratiques » bien souvent ne peut être démêlé. La délibération politique est a priori nécessaire pour obtenir un accord, ou un compromis minimum, sur les valeurs et les normes au principe des décisions publiques.

L'hypothèse que nous allons développer dans la contribution est qu'il existe empiriquement et politiquement suffisamment d'obstacles à un emploi effectif et efficace de la méthode au sein de la SEE pour que l'ambition de l'étalonnage se réduise in fine à une simple méthode de score. Les pays sont classés par ordre le long d'une batterie d'indicateurs. Les plus mauvais sont enjoins à améliorer leur score. Comme il est impossible de sérieusement rapporter les écarts de score à des pratiques précises à imiter – et comme le Centre ne dispose d'aucun pouvoir, ni de l'information nécessaire pour orienter les choix, le soin de découvrir les règles aptes à améliorer les politiques, au regard de leurs performances, est laissé aux Etats membres. La porte est ouverte à une dégénérescence instrumentale de la méthode qui prend la forme d'un jeu coopératif rationnel entre la Commission et les Etats membres. L'objet du jeu est le rendement statistique des politiques d'emploi nationales, appréciées du point de vue des indicateurs. Mais cette dégénérescence risque d'avoir des conséquences bien réelles sur les transformations du marché du travail et des conceptions politiques à son égard en Europe. Loin d'œuvrer à la disparition du chômage (comme pourrait le laisser entendre l'orientation des politiques vers la maximisation du taux d'emploi), l'action publique en Europe en direction de l'emploi est incitée à se consacrer à une optimisation économique de cette donnée du marché.

Dans une première partie, on examine les « étrangetés » du tableau des indicateurs européens au regard d'une analyse scientifique de la dynamique du marché du travail. Il s'en suit une sélection biaisée des variables d'action sur l'emploi, qui révèle en creux la normativité cachée et non débattue de la SEE. La seconde partie rappelle que l'origine de la SEE et de la MOC est à trouver dans le besoin de flexibilité des marchés du travail nationaux. Cette flexibilité est recherchée par les instances monétaire et économique de l'Europe, car elle reste pour elles le seul outil macroéconomique disponible, suite à la mise en place de l'Euro, pour assurer la compatibilité entre les objectifs que ces instances poursuivent : stabilité et croissance. Le basculement du taux de chômage vers le taux d'emploi comme objectif pivot prend sens dans ce cadre. Le paradoxe est que le taux d'emploi apparaît comme l'autre face du taux de chômage naturel, précisément du NAIRU¹. La troisième partie s'attache aux risques de dérive instrumentale de la SEE, autrement dit à sa dégénérescence en un jeu coopératif rationnel d'optimisation des indicateurs, sans lien avec l'amélioration réelle de l'employabilité, ni du fonctionnement des marchés du travail. Elle en analyse les origines, tant nationales qu'euro-péenne. Ce risque de dérive place, comme le souligne la quatrième partie, les sciences sociales dans une posture délicate. Doivent-elles se limiter à un simple reflet des stratégies politiques, dénoncer le faux-semblant ou viser ce qu'on appellera une démarche de participation critique ? On conclut sur la perspective d'un scénario émergent à l'échelle européenne de fabrication du chômage – tous les signes du marché mais sans les conditions réelles du marché – qui ne satisfasse ni les besoins de flexibilité, ni la croissance de l'emploi.

I. Les « étrangetés » de l'étalonnage des politiques d'emploi

Dans quelle mesure la SEE prend-elle en compte ou, au contraire, fait-elle l'impasse sur les problèmes inhérents à l'étalonnage ? Dans un cas comme dans l'autre, comment l'analyser au vu de ces problèmes ? A quel processus politique émergent et non maîtrisé peut-elle

¹ Sous ce sigle ésotérique, se cache une des variables clés des politiques monétaires contemporaines, le *Non Accelerating Inflationist Rate of Unemployment*.

conduire ? Pour faire un inventaire de l'état des lieux, nous allons nous concentrer sur le premier de problèmes, l'identification : choix et usage des indicateurs. Nous appellerons dans ce qui suit « étrangetés » des particularités qui posent des problèmes évidents vus de l'extérieur, mais qui, dans les textes européens, ne font l'objet d'aucun commentaire, ni d'aucune explication quant aux choix faits et à leurs effets. La liste de ces étrangetés est impressionnante. Il est des silences étourdissants.

L'étalonnage par indicateurs de la SEE se fait de deux manières : par des indicateurs de performance et par des indicateurs clés² (tableau en annexe).

Le tableau des indicateurs, caractéristiques

Les indicateurs de performance principaux (qui figurent en tête de liste) portent sur les taux d'emploi. Ils se réfèrent aux engagements, pris au sommet de Lisbonne (23-24 mars 2000) par les Etats membres, d'atteindre pour l'Europe en 2010 des cibles : un taux d'emploi de 70% de la population considérée comme d'âge actif (15-64 ans), 50% pour les 55-64 ans et de 60% pour les femmes. Ils ont donc un statut d'objectif à atteindre. Ces cibles ne sont pas calculées en équivalent temps plein. Toute tâche de travail compte quelque soit sa durée, le nombre d'heures de travail par semaine, le statut, etc. (en un mot, sa qualité) du moment qu'elle est considérée comme un « emploi » par la source statistique retenue, nationale ou européenne. Aucune cible ne figure dans les engagements de Lisbonne pour les taux de chômage. Trois taux de chômage figurent néanmoins dans la liste des indicateurs utilisés : par sexe, pour les jeunes de 15 à 24 ans, de longue durée (12 mois et plus). Enfin un compromis a été affiché sur le taux d'emploi. Les taux d'emploi bruts sont utilisés par catégorie de population ; un taux équivalent temps plein est utilisé pour la population d'âge actif de 15 à 64 ans³. Cependant les rapports annuels sur la SEE continuent de privilégier le taux d'emploi brut dans la comparaison entre les pays.

Les données utilisées pour les indicateurs de performance proviennent, pour la plupart, d'EUROSTAT. Ce sont ce qu'on appelle des données « harmonisées ». Les sources nationales ont été conçues, soit en amont lors de l'élaboration du questionnaire, soit en aval dans les procédures de traitement statistique, pour fournir des chiffres entrant dans les catégories et les cadres comptables définis au niveau européen. Mais, point essentiel, l'harmonisation ne supprime aucunement les différences ou hétérogénéités provenant des spécificités des institutions nationales ou des modes de gestion des politiques publiques nationales. Contrairement au positivisme naïf auquel adhèrent nombre d'usagers du chiffre, le formatage institutionnel et instrumental de ces données à l'échelle nationale demeure considérable et fausse la comparabilité à l'échelle européenne. Par exemple, les législations nationales sur le contrat de travail sont différentes et avantageuses, du point de vue du score sur le taux d'emploi, les pays qui affichent des règles peu contraignantes et minimalistes. De même les inégalités dans le développement de la scolarité générale et professionnelle et les formes qu'il prend (selon, par exemple, que l'apprentissage est fait hors ou dans l'entreprise) mettent en question la pertinence de la catégorie « jeunes de 15 à 24 ans » et, au-delà, celle de 15 à 64 ans. Le taux d'emploi des « jeunes de 15 à 24 ans » est statistiquement bas pour les pays qui ont investi de longue date dans la formation de leur main d'œuvre (dont l'accès au marché du travail est, de

² Source : Annexe. Les indicateurs – sources et définitions, Rapport conjoint sur l'emploi, 2002, Commission européenne.

³ Voir la définition en annexe.

ce fait, retardé)⁴. Faudra-t-il pour satisfaire aux engagements de Lisbonne en matière de SEE – alors que l’objectif premier de Lisbonne est de faire de l’économie européenne une économie de la connaissance – que ces pays diminuent leurs investissements éducatifs ? Les cibles de taux d’emploi pour 2010 sont déjà atteintes pour certains pays (Grande-Bretagne, Pays-Bas) et sont inatteignables pour d’autres (les pays du Sud) ? Est-ce pour cette raison que ces derniers ont revendiqué que les lignes directrices fixent comme perspective le « blanchiment » par la législation de l’emploi informel ? Si l’emploi informel est réintégré dans l’emploi régulier, la performance statistique de ces pays s’améliore. Mais leur niveau d’emploi effectif n’est pas pour autant modifié. On aimerait voir dans les rapports de la Commission des commentaires à ce sujet. Ces exemples, à certains égards caricaturaux, sont néanmoins symptomatiques des contradictions internes et des dérives qu’engendre la MOC dans son application actuelle et qui feront l’objet de la partie 3.

Pour les indicateurs clés, les résultats sont fournis par les administrations nationales au sein de leur PNAE. La référence utilisée dans le rapport conjoint est, par indicateur, la moyenne des trois (ou quatre) meilleurs pays de l’année considérée. Un objectif de 20% a été fixé, portant sur la proportion de chômeurs à qui sont offerts des mesures actives (formation, emploi aidé) dans le cadre d’un plan d’action individuel. Ainsi la compétition entre les politiques nationales (score par indicateur clé) peut-elle être rapportée au degré auquel les pays satisfont aux objectifs de Lisbonne (distance aux indicateurs de performance). Le rapport conjoint publie pour chaque pays une page montrant de façon synthétique les écarts à ces références. Ces indicateurs sont relatifs à la mise en œuvre des plans d’action nationaux : indicateurs d’effort et d’activation. Ils entendent mesurer l’efficacité des plans d’action, de trois points de vue (prévention, activation, retour à l’emploi) : proposition (et précocité de cette proposition par rapport à l’entrée au chômage) à chaque chômeur d’un plan d’action pour améliorer son employabilité ; participation à des mesures de la politique de l’emploi ; retour à l’emploi. Aucun contrôle des données fournies n’est fait, ni envisagé par la Commission européenne. La base de données LMP⁵ d’EUROSTAT vise à harmoniser les données nationales sur les mesures, les participants et leur devenir, les coûts de la politique de l’emploi. Cette base, qui a elle-même différents problèmes, n’est pas mobilisée dans la SEE. De par leurs caractéristiques, les indicateurs clés sont a priori les plus susceptibles d’être instrumentalisés par les administrations nationales.

Une description sélective et orientée du marché du travail et de l’emploi

La focalisation du tableau des indicateurs sur la maximisation des taux d’emploi frappe d’entrée de jeu. Le taux de chômage (sa minimisation) a perdu son statut d’objectif des politiques d’emploi⁶. Il ne participe plus que d’un constat de la situation du marché du travail. Néanmoins, on verra (partie 2) que le taux de chômage conserve un rôle clé dans la politique

⁴ La France a plaidé en vain pour qu’on retienne le groupe d’âge 20-64 ans et non 15-64 ans de manière à éviter le biais des petits boulots pour les jeunes. Source : Interviews dans Salais, Raveaud et Grégoire, 2002.

⁵ LMP=Labour Market Policies

⁶ Selon un des représentants français au groupe Indicateurs, l’insistance sur le taux d’emploi vient de la Commission : « La question du taux d’emploi remonte avant Luxembourg [1997] aux grandes conférences sur l’emploi durant lesquelles la Commission affichait toujours les taux d’emploi, alors que nous raisonnions plutôt en taux d’activité, notamment pour les femmes ». Il rappelle que la France avait initialement un projet d’objectif chiffré dans la lutte contre le chômage : « Nous avions initialement le projet d’inscrire un taux de chômage de 7%, mais ça ne s’est pas fait. Au moment de Luxembourg, la Présidence cherchait à obtenir des résultats symboliques. Mais beaucoup de pays pouvaient s’opposer à un tel objectif : soit ils l’avaient déjà atteint, soit il était irréaliste pour eux. Puis cette idée est réapparue du fait de la forte baisse du chômage en Espagne et parce que nous on a donné l’impression d’aller assez vite vers ces 7%, mais cela a été de nouveau abandonné ». Source : Salais, Raveaud, Grégoire, *op. cit.*

monétaire et économique en relation avec l'objectif de stabilité des prix, mais son statut comme objectif a changé du tout au tout.

Sur le marché du travail tel qu'il est analysé par le tableau des indicateurs, le taux de retour à l'emploi prend le statut d'objectif de politiques spécifiques d'employabilité (premier pilier). La vulnérabilité au chômage de la population au travail n'est l'objet d'aucun indicateur. L'analyse des probabilités différentielles de tomber en chômage est pourtant depuis le début des années 1970 une des bases de l'économie du travail, le complément obligé pour comprendre la dynamique du marché du travail. Si, par exemple, l'amélioration de l'employabilité moyenne s'accompagne d'un accroissement équivalent de la vulnérabilité, on n'observera aucune amélioration du taux du chômage, lequel résulte de ces deux flux, de sortie et d'entrée. Le schéma 1 met en lumière les manques de cette politique des indicateurs, relativement à une analyse complète de la dynamique du marché du travail, analyse à laquelle pourtant invite le concept d'employabilité mis en avant par les LDE. Nous commenterons plus loin ce schéma en détail. L'élément immédiatement visible est que seule la « moitié » du marché du travail est prise en compte par la liste des indicateurs. C'est la partie « employabilité » du schéma 1. La dynamique de l'emploi et ses déterminants (nombre d'emplois, gestion de l'emploi par les entreprises : embauches, mobilité, suppressions d'effectifs, licenciements) sont absents. Seule figure la « croissance de l'emploi », autrement dit la variation annuelle du nombre d'emplois, dont la pertinence est faible pour expliquer la dynamique du marché. La DG ECOFIN, enfin, fournit les « autres indicateurs économiques liés à l'emploi » : croissance réelle du PIB ; croissance de la productivité de la main d'œuvre et coûts unitaires réels de la main d'œuvre. Il est ainsi clairement posé que les indicateurs macroéconomiques ont un statut d'extériorité. Ni la pertinence de ces indicateurs pour évaluer le développement économique, ni la chaîne de causalité et d'interaction avec la sphère de l'emploi ne sont interrogées.

Aucune définition de qu'est un emploi ou un chômeur

Rien n'est précisé quant aux définitions de ce que sont, respectivement, un « emploi » et un « chômeur ». On pourrait dire que le lecteur n'a qu'à se reporter aux documents techniques. Mais les PNAE, sources des indicateurs clés, sont muets sur les définitions précises retenues dans chaque réponse nationale. L'enjeu de ces définitions est essentiel, car de la réponse dépendent l'estimation des taux d'emploi et des taux de chômage et l'interprétation qui peut légitimement être donnée des chiffres nationaux et de leur comparabilité.

Deux problèmes sont ainsi passés sous silence.

a). S'agissant des sources administratives nationales (qui fournissent les indicateurs clés), les catégories de gestion de ce qu'est une demande d'emploi ou un chômeur indemnisé sont clairement différentes d'un pays à l'autre. Les données sur les demandes d'emploi dépendent étroitement des règles d'inscription, de gestion et de radiation appliquées par les agences pour l'emploi ; il s'agit de plus de données sur les demandes et non sur les demandeurs. Celles sur les chômeurs indemnisés sont fonction des règles des systèmes d'indemnisation du chômage (éligibilité, durée et niveau de l'indemnisation, causes de suppression). Toutes ces règles sont à la discrétion des pouvoirs publics (le cas échéant, des partenaires sociaux). En les modifiant, ceux-ci changent non seulement les conditions d'aide, mais aussi directement la statistique des demandeurs ou des bénéficiaires, ainsi que leur composition. La comparabilité, non seulement, n'est pas assurée, mais peut être biaisée. Par exemple la remise à zéro des compteurs de durée d'inscription lorsqu'un demandeur revient à l'agence après un stage ou un

emploi de courte durée non conclusifs réduit artificiellement l'ancienneté du chômage, donc la statistique des chômeurs de longue durée. L'effet n'est pas marginal. Qui, en Europe, sait qu'en France la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi (dont l'impact politique est grand) incorpore les demandeurs d'emploi « à activité réduite » ? Il s'agit de demandeurs qui travaillent moins de 78 heures par mois. Leur intégration allonge l'ancienneté moyenne. Elle souligne que la frontière entre « emploi » et « chômage » peut varier.

b). Selon la définition de l'emploi et, spécialement, de sa qualité, le taux d'emploi peut varier sensiblement, donc l'évaluation de la performance. Selon, par exemple, que l'on corrige ou pas le taux de l'importance inégale du temps partiel, les niveaux et le classement changent. Par exemple, corriger du poids du temps partiel réduit le taux d'emploi des femmes au Royaume-Uni de 65,1% à 50,2% en 2001; celui de la France passe de 56,1% à 50%. Après correction les performances des 2 pays sont comparables ; la France passe du 10^{ème} au 7^{ème} rang. De plus on peut conclure qu'en moyenne l'emploi féminin est plutôt de meilleure qualité en France, comparé à la Grande-Bretagne. De même l'appréciation de l'efficacité de l'activation pourrait grandement diminuer si des critères de qualité du retour à l'emploi étaient introduits (durée, type de contrat, salaire comparé au salaire antérieur, etc.). Clairement il existe entre les pays des différences qui ne sont pas que comptables, mais institutionnelles sur ce qu'il est convenu d'appeler un emploi.

Aucune évaluation de l'effectivité des politiques d'emploi nationales

Les résultats des politiques nationales (l'effort, l'activation) sont évalués par des comptages procéduraux. Pour mesurer l'effort, on compte le nombre de chômeurs qui ont commencé (et donc à qui on a proposé) un « plan d'action individuel » avant 6 mois de chômage pour les jeunes (ou 12 mois pour les adultes). Pour mesurer le taux d'activation, on compte le nombre de participants à des « mesures de formation ou autres mesures similaires » précédemment inscrits comme chômeurs. Mais l'effectivité des mesures quant au devenir des bénéficiaires sur le marché du travail n'est pas examinée. Aucune définition de ce qu'est un plan d'action et de ce que sont des mesures de formation ou autres similaires n'est fournie par la Commission européenne. Or le contenu des plans et la nature de ces mesures – spécialement leur adéquation à la situation et aux capacités des demandeurs - importent pour leur retour à l'emploi, sa qualité et sa permanence.

Deux problèmes sont, là aussi, passés sous silence.

a). La structuration interne de la batterie d'indicateurs organise la compatibilité de la SEE avec les GOPE (Grandes Orientations de Politiques Economiques). Les indicateurs dits « de performance », qui définissent la cible, sont des indicateurs macroéconomiques qui prennent sens au sein des GOPE. L'emploi relevant de la politique économique et monétaire, la SEE, est orientée vers l'optimisation du fonctionnement du marché du travail, d'où une conception spéciale de la « prévention ». Celle-ci n'est censée se déclencher qu'une fois les individus arrivés sur le marché du travail. Sont exclus des politiques d'emploi tous les efforts de prévention dans l'emploi qui sont, de fait, engagés dans les entreprises, les branches ou les territoires (et qui devraient être encouragés) : mutation des produits, des emplois et de l'organisation dans l'entreprise ; formation dans l'emploi ; négociation collective de la modernisation des entreprises, etc.

b). Référencer la nature des moyens à celle des fins est l'essence même de toute politique publique. Celle-ci doit justifier de ses moyens (instrumentaux) au regard de ses objectifs

(normatifs). En se contentant de fixer des objectifs, de surcroît, quantitatifs, la Commission européenne laisse le choix des moyens pour y parvenir à la discrétion des Etats membres. Ce faisant, la SEE libère les Etats membres de toute orientation normative pour infléchir leurs politiques d'emploi de manière à répondre aux demandes de l'Europe. Les Etats peuvent faire ce qu'ils veulent du moment que leur score européen est amélioré. Par exemple, le Royaume-Uni concentre ses moyens sur les incitations et les pénalités aptes, selon le modèle libéral, à recréer la responsabilité individuelle sur le marché⁷. La France insiste en revanche sur la responsabilité du service public à organiser le marché du travail, à favoriser l'intermédiation entre offres et demandes et à offrir aux demandeurs des emplois leur donnant une chance réelle de s'insérer durablement dans l'emploi.

Ce recul risque d'être lourd de conséquences pour la construction européenne dans le domaine social. Car il évacue de la sphère politique européenne le débat nécessaire sur les liens à établir entre critères d'efficacité et critères de justice. Il favorise une instrumentation des politiques sociales à des fins d'optimisation d'indicateurs généraux (comme l'équilibre financier ou le taux d'emploi). De surcroît les indicateurs de résultats ne sont pas neutres de ce point de vue. Que signifie, par exemple, un taux d'emploi mesuré indépendamment de la qualité des emplois qui le composent ? On met ainsi, sans le dire, en compétition (inégalement) des modèles normatifs différents selon des indicateurs qui en favorisent de fait certains et, spécialement, le modèle libéral de marché. D'autre part, c'est un blanc-seing donné pour instrumenter les réponses nationales aux mieux des attentes comptables de la Commission. Autant que le marché, c'est l'apparence du marché qui risque d'être instrumentée.

Conclusion. La SEE comme politique des indicateurs

Cela fait donc beaucoup d'étrangetés, comparé à ce qu'une démarche scientifique élémentaire de description et d'évaluation des emplois, du marché du travail et des politiques d'emploi supposerait. Loin d'être une simple description relevant d'une démarche de connaissance, l'emploi d'indicateurs résulte d'un choix qui doit être qualifié de politique, même s'il n'est pas assumé comme tel. C'est pourquoi nous parlerons de la SEE comme d'une « politique des indicateurs ». Sa caractéristique essentielle est de se présenter sous une forme technique, apparemment neutre. Mais cette neutralité ne résiste pas à l'examen.

Le choix des indicateurs, la production des données et leur usage dessinent, en creux en quelque sorte, la trame normative des politiques impulsées au nom de l'emploi par la Commission européenne et acceptées (du moins, non refusées) par les Etats membres. L'Europe étant un projet politique, elle est à chaque instant une construction en cours, un processus dans le résultat n'est pas encore totalement fixé. Il est donc crucial d'essayer d'explicitier cette trame normative, d'autant plus qu'elle n'est pas assumée, ni exposée publiquement. Nous ordonnerons notre développement autour de deux questions :

1. N'assiste-t-on pas à une sorte de processus émergent qui conduirait à la disparition de la catégorie « chômage » en tant que catégorie collectivement pertinente de perception, de connaissance et d'action sur les réalités de l'emploi ? La catégorie « chômage » a pris sens historiquement dans la formation de politiques de plein emploi par lesquelles, selon des moyens divers, les Etats ont assumé la responsabilité collective d'assurer un emploi à ceux désireux de travailler. La disparition de la

⁷ Et le *New Deal* pour les jeunes est si heureusement calibré qu'il assure automatiquement un taux d'activation de 100%, quels que soient le contenu des propositions (assorties d'une obligation de choisir) et le devenir des bénéficiaires.

catégorie ne signifierait nullement la disparition des statistiques du chômage et de l'emploi. Mais celles-ci perdraient leur signification sociale au profit d'une signification « économique ». Au travers de la politique économique et monétaire, le chômage deviendrait progressivement considéré comme une donnée de fait, dotée d'une fonctionnalité à assumer par chaque gouvernement. Loin d'œuvrer à sa disparition, l'action publique devrait se consacrer à une optimisation de cette donnée qui soit triple (économique, sociale et politique) et coordonnée. C'est à cet objectif que renverrait la maximisation du taux d'emploi. Ce sera l'objet de la partie suivante.

2. N'assiste-t-on pas à la mise en place, sous impulsion ou accompagnement européen par la MOC, de politiques d'emploi qui se fixent ex ante pour finalité de maximiser leur évaluation en terme de performance ? De telles politiques auraient pour caractéristiques d'être instrumentales et auto-référentielles et de viser un objectif de rendement statistique, apprécié selon différents indicateurs à optimiser. Il s'en suit une interrogation sur la nature des réformes des règles des politiques d'emploi et sur ce qu'elles font, spécialement en s'affranchissant des aspirations des personnes et des besoins de l'économie en matière d'emploi et de travail. Vont-elles véritablement dans le sens souhaité par les autorités monétaires et économiques européennes, celle d'une flexibilité accrue du marché du travail ? Ou se limitent-elles à « casser le thermomètre » au risque de biaiser la base d'information sur laquelle ces autorités tentent de fonder leur politique ? Ce sera l'objet de la partie 3.

II. Le taux d'emploi ou l'approche économique intégrée des politiques sociales

Depuis le sommet de Lisbonne (22-24 mars 2000), la maximisation du taux d'emploi est devenu le pivot des politiques européennes, non seulement en matière d'emploi et de marché du travail, mais aussi de retraites. Plus même il est avancé que ces domaines doivent être pensés politiquement ensemble et faire l'objet d'une intégration avec la politique économique et budgétaire. C'est le « triangle » des politiques à concevoir comme se renforçant mutuellement (*mutually reinforcing policies*): emploi, protection sociale, politique économique et budgétaire. Il a été présenté la première fois au sein de l'Agenda social européen, publié à l'issue du sommet de Nice (7-10 décembre 2000). Ce triangle est une première application du nouvel objectif stratégique fixé à l'Union européenne au sommet de Lisbonne: « de devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique soutenable, avec des emplois plus nombreux et meilleurs, ainsi que d'une plus grande cohésion sociale ». Les GOPE, qui encadrent l'action des Etats membres et de la Communauté en faveur du « respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines, balance des paiements stables » (Article 4 du Traité), ont fait du taux d'emploi un indicateur central⁸.

Le taux d'emploi, un bon choix de politique économique ?

Le taux d'emploi est a priori un bon choix. Mais est-il suffisant et bien spécifié ?

Par ce choix il est reconnu que la sphère de l'emploi est motrice, tant pour la croissance de l'économie que pour l'évolution du marché du travail. Une modélisation dynamique du

⁸ L'approche intégrée, enfin, vise à articuler la hausse du taux d'emploi et la capacité des systèmes de pensions, d'une part à être « sûrs et soutenables » quant à leur financement et, d'autre part, à permettre une flexibilité accrue du marché du travail.

marché du travail⁹ (schéma 1) indique en effet que cette dynamique prend source dans la sphère de l'emploi (niveau et qualité de l'emploi, gestion de l'emploi et de la main d'œuvre). Celle-ci alimente en permanence le marché par des flux de nouveaux demandeurs, spécialement de demandeurs qui, par leur état ou leur situation, se sont avérés les plus vulnérables aux mouvements de l'emploi. Elle contrôle l'ampleur des retours vers l'emploi à partir du volume et de la qualité des embauches, elles-mêmes issues des créations d'emploi et des renouvellements sur les postes existants. Le stock des demandeurs d'emploi est ainsi en permanence accru par les flux de nouveaux arrivants et réduit par la sortie des chômeurs embauchés (ou découragés). Des effets d'accumulation (ou de résorption) se développent au fil du temps. Si le niveau d'emploi stagne ou décroît (beaucoup de suppressions d'emploi, par exemple par restructuration ; peu de créations), le nombre d'arrivants est, chaque mois, supérieur à celui des sortants. Le stock s'accroît et la durée du chômage s'allonge peu à peu en moyenne. Ceci pèse sur l'employabilité qui tend à se dégrader. Quelque soient ses compétences, chacun met en moyenne plus de temps pour retrouver un emploi, souvent de moins bonne qualité. Il y a tout simplement plus de candidats pour moins d'emplois. La sélection est aggravée. L'employabilité est ainsi une conséquence du déséquilibre macroéconomique de la situation de l'emploi. Contrairement à l'hypothèse de départ de la SEE, l'employabilité n'est pas une variable d'action politique, sauf à titre secondaire. En améliorant l'information et la recherche d'emploi, on peut réduire un peu le temps moyen passé sur le marché, mais cela ne corrigera pas l'impact dominant de l'évolution de l'emploi. Le taux d'emploi doit donc être la variable d'action de la politique économique.

Les arguments économiques de bon sens ne manquent pas en faveur du taux d'emploi comme pivot d'une approche intégrée. Toutes choses égales par ailleurs, un haut taux d'emploi est socialement favorable, car il permet l'intégration dans l'emploi d'une plus grande proportion de la population d'âge actif et va dans le sens d'une réduction du chômage. L'argument est d'autant plus recevable qu'il est accompagné d'une rhétorique du « meilleur emploi ». Elargissant l'assiette fiscale et contributive, un haut taux d'emploi offre un chemin vertueux à la réduction des déficits publics et sociaux. Mais il existe des contre arguments économiques simples au bon sens apparent. L'un, déjà relevé et lisible à travers le schéma 1, est que si la hausse de la participation à l'emploi s'accompagne d'une hausse corrélative des mises en chômage sous l'effet du développement des emplois de courte durée (précarité), alors, à conditions d'enregistrement et de déclaration constantes, le taux de chômage ne diminuera pas malgré la hausse du taux d'emploi. Un second argument est que les emplois doivent être financièrement rentables, c'est-à-dire rapporter plus en versement d'impôts et de contributions sociales qu'ils ne coûtent en subventions et exonérations de charges. Ils doivent pour cela produire une valeur ajoutée suffisante et donc présenter une qualité minimale en terme de productivité. Sinon, la hausse du taux d'emploi s'accompagnera de la persistance des déficits, à règles données de contribution, d'éligibilité et de bénéfice. La résultante n'a rien d'évident et ne plaide probablement pas massivement en faveur des emplois dévalués. Une analyse coûts-bénéfices des mesures de la politique de l'emploi devrait être faite, la valeur ajoutée actualisée sur la durée de l'emploi retrouvé devant être mise en balance avec le coût de la mesure (y compris le manque à gagner que représentent les exonérations de charges).

Du point de vue de l'efficacité économique, il faudrait donc adjoindre au taux d'emploi des indicateurs relatifs à la sphère de l'emploi (qualité de l'emploi et vulnérabilité dans l'emploi par exemple). Cependant, les autorités européennes promeuvent dans le même mouvement le taux d'emploi et l'employabilité. Elles n'y voient aucune contradiction, même potentielle.

⁹ Adaptée de Salais, 1980. La référence n'est pas récente, mais, toute révérence gardée, la relation de Phillips et la loi d'Okun, références de la politique monétaire, ne le sont pas davantage.

C'est que l'intelligibilité politique du taux d'emploi est donnée par le cadre théorique et pratique mis en œuvre par les instances macroéconomiques de la Communauté (la BCE et ECOFIN). Là est le véritable changement structurel d'optique qui accompagne le passage du taux de chômage au taux d'emploi comme pivot des politiques économiques.

Le cadre d'action macroéconomique européen et le NAIRU

La politique économique européenne s'est mise en place dans les années 1990 autour du processus de convergence vers la monnaie unique. Cette politique, formalisée par le Pacte de Stabilité et de Croissance, fait de la surveillance des déficits publics et de leur réduction un point de passage obligé. Elle a été et reste de ce fait abondamment critiquée pour les limites excessives qu'elle impose aux politiques budgétaires des Etats membres. On considère qu'elle interdit toute relance de l'économie et impose un chômage durable et, globalement, une croissance trop faible. Ces critiques ont récemment ressurgi, plusieurs des grands pays voulant s'affranchir du seuil de 3% de déficit budgétaire imposé par les autorités européennes. Ces critiques d'inspiration keynésienne (au sens très large) sont en effet recevables au vu de la situation générale de l'emploi en Europe. Mais elles laissent penser que la BCE et ECOFIN se désintéressent de la lutte contre le chômage pour privilégier, exclusivement, la stabilité des prix. Or il n'en est rien. Le chômage demeure une cible importante pour elles. Simplement elles développent et mettent en œuvre un autre cadre théorique. Ce cadre se développe autour de trois concepts essentiels qu'il est préférable de laisser en anglais : *expectations* ; *NAIRU* (*Non Accelerating Inflationist Rate of Unemployment*) ; *output gap*.

On notera que ce cadre est en correspondance avec la rédaction des articles du Traité qui traitent de la politique économique et de l'emploi. On a reproduit ci-dessous les articles 4, 125 et 128 en mettant en italiques les passages significatifs.

Article 4.

1. L'action des Etats membres et de la Communauté comporte l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

2. Parallèlement, ... cette action comporte... la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change unique, *dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté...*

3. Cette action des Etats membres et de la Communauté implique *le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stables.*

Article 125.

Les Etats membres et la Communauté s'attachent... à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier *à promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie.*

Article 128

Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission ... élabore chaque année des lignes directrices *dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi.* Ces lignes sont *compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 99, partie 2* [NdR : les GOPE].

La politique monétaire est ainsi le pivot. Celle-ci encadre la politique économique, exprimée dans les GOPE. Enfin la politique de l'emploi doit être compatible avec les GOPE.

Le milieu des chercheurs et professionnels qui définissent aujourd'hui la politique monétaire¹⁰ s'accorde largement sur les conceptions de Milton Friedman et leurs affinements ultérieurs

¹⁰ On consultera avec profit les documents de travail de la BCE.

(Judd, 1998). Pour Milton Friedman, en deçà d'un certain taux de chômage (dit « taux de chômage naturel ») tout accroissement de la masse monétaire se traduit exclusivement par de l'inflation. Le taux de chômage naturel a une dimension structurelle de long terme. Le NAIRU en est la variante pour le court terme (18 mois). C'est le taux de chômage qui est compatible, à chaque instant, avec une absence de pression inflationniste à court terme. Etant donné la situation de l'économie à cet instant, on constate le plus souvent un écart entre le PIB réel et le PIB potentiel qui pourrait être atteint, sous condition d'absence de pression inflationniste. Cet écart (*output gap*) est donc fonction de l'écart entre le taux de chômage effectif et le NAIRU, ce second écart mesurant le nombre supplémentaire de personnes qui pourraient être employées sans accroître le risque d'inflation.

En laissant de côté les complexités du débat, on peut considérer qu'aujourd'hui l'objectif central de toute banque centrale (et la BCE ne s'écarte pas de cette position) fait intervenir la minimisation d'une fonction de perte sociale qui combine en les pondérant le taux d'inflation et l'*output gap* (autre visage du taux de chômage). Le poids de l'un et de l'autre, la nature de la pondération, l'horizon de calcul, tout cela peut varier, la conclusion n'en demeure pas moins que la BCE vise à concilier de manière optimale stabilité des prix et croissance. L'intitulé du Pacte de Stabilité et de Croissance renvoie, sans le dire, à la fonction objectif de la politique monétaire européenne, et même concrètement aux équations du modèle de décision de la BCE. Un objectif central de la politique monétaire est ainsi de réduire l'écart entre croissance effective et croissance potentielle (*output gap*) grâce au choix de règles optimales et à une action continue sur les anticipations des agents économiques. L'objectif doit être poursuivi en respectant la contrainte, première dans la rédaction de l'article 4, de la stabilité des prix.. Sa cible est donc la maximisation du taux d'emploi, sous condition de stabilité des prix. Ce faisant, elle cherche à maintenir le chômage près du taux minimum compatible avec la stabilité des prix et des salaires, le NAIRU. Cet objectif est atteint d'autant plus rapidement que l'emploi et le chômage réagissent sans retard aux fluctuations cycliques de l'économie. Par exemple, en cas de reprise économique, si l'emploi (à la hausse) et le chômage (à la baisse) s'ajustent rapidement le gain de croissance sera plus élevé. C'est certes un raisonnement de court terme, mais le résultat visé est de moyen terme¹¹. La perspective requiert qu'il n'y ait aucun facteur (règlements, information imparfaite, collusions entre acteurs, etc.) qui freine les ajustements à la hausse (embauche) ou à la baisse (licenciements) de l'emploi. Cela ne signifie pas l'absence de toute réglementation ou protection, précisons-le, mais simplement que celles-ci ne se mettent pas en travers de ces ajustements¹². Cela suppose aussi, élément important souvent oublié, que les entrepreneurs forment des anticipations correctes et qu'ils aient confiance en elles ; d'où le prix qu'attache la politique monétaire à coordonner les anticipations. Même si les conditions structurelles sont réunies, il n'y a reprise économique que si les entrepreneurs forment les anticipations correspondantes et y croient. Les marchés des facteurs de production - et, parmi eux, le marché du travail - doivent être transparents, flexibles et sûrs.

Dans ce besoin de flexibilité réside le véritable fondement de la méthode ouverte de coordination, lorsqu'elle est appliquée aux matières sociales. En pratique, la BCE sait qu'à ce stade de la construction européenne les marchés du travail restent des marchés nationaux. La monnaie unique et le processus de convergence (réduction des déficits) ont privé les Etats

¹¹ Pensons à une course de 100m. L'athlète qui « vole » le départ a de bonnes chances de disposer d'un avantage à la fin de la course, voire de l'accroître progressivement. On notera le parallèle avec la rédaction de l'article 128 : « promouvoir des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie ». Mais peut-être l'économie est-elle une course de fond où doit dominer la préoccupation du long terme ?

¹² Règlements et protection doivent être « employment-friendly », ainsi qu'il est répété dans les textes européens.

membres de deux des 3 leviers d'ajustement aux chocs économiques exogènes : le taux de change et, très largement, la politique budgétaire. Seul demeure l'ajustement par des mécanismes de marché. Pour la BCE, toujours à ce stade de la construction européenne, l'ajustement aux chocs ne peut être directement réalisé à l'échelle européenne ; il passe par une coordination d'ajustements au niveau national. Le principal instrument qui demeure pour cette tâche est la flexibilité des marchés du travail nationaux. Le niveau d'emploi et le salaire doivent s'adapter le plus rapidement possible aux aléas ; c'est la condition d'une reprise rapide en cas de récession par exemple. Mieux même, dans la mesure où le fonctionnement des marchés du travail diffère d'un pays à l'autre pour des raisons historiques, institutionnelles et de structure, les initiatives politiques nationales pour rendre ces marchés flexibles sont d'une importance primordiale (Hodson et Maher, 2001). Seuls les Etats membres disposent d'une connaissance adéquate de leurs marchés du travail et sont à même de calibrer la politique à suivre. Comme le soulignent Hodson et Maher : "Dans ce contexte plus large ..., il apparaît que des expressions de la méthode ouverte de coordination telles que revue par les pairs, surveillance, étalonnage et bonne pratique dérivent leur signification d'une compréhension particulière de l'Union Economique et Monétaire. Selon ce point de vue, une approche intergouvernementale de la politique économique est la meilleure voie pour compléter une politique monétaire supranationale.... Au total, le développement d'une approche coordonnée "douce" des ajustements accroît l'efficacité des instruments politiques au niveau national".

La coordination à l'échelle européenne a plusieurs composantes hiérarchisées : le Pacte de Stabilité et de Croissance, les GOPE, les réformes structurelles¹³, la coordination des politiques sociales dont la SEE est la première mise en œuvre. Conformément au schéma 2, la SEE se situe à l'étage le plus bas. On attend d'elle, dans ce cadre économique, qu'elle favorise les ajustements nationaux, autrement qu'elle soit avant tout une approche coordonnée de la flexibilité des marchés du travail nationaux. Recentrer le fonctionnement de ces marchés sur l'amélioration des employabilités individuelles favorise les ajustements de la demande d'emploi à l'offre. Les ajustements de court terme seraient accélérés en cas de reprise de l'emploi. Les résistances à l'ajustement à la baisse de l'emploi seraient réduites, une meilleure employabilité garantissant en théorie un passage plus court sur le marché (logique de prévention). Un ajustement de l'emploi plus rapide va de pair avec la flexibilité du salaire. Nous verrons les limites de ce modèle, partie 3.

A l'horizon d'une telle politique, la catégorie « chômage » perdrait donc son statut d'objectif de politiques de plein emploi au sens qu'elles ont historiquement acquis. D'une part, l'activation des dépenses de la politique de l'emploi par la promotion de l'employabilité prive la catégorie « chômage » d'un soutien. Comme toute personne employable, même si elle passe souvent sur le marché du travail, est censée y passer à chaque fois très peu de temps, l'indemnisation passive n'a plus de fondement sérieux. Le temps de recherche d'emploi devient une affaire privée, du ressort de la liberté et de la responsabilité individuelles. D'autre part, le chômage devient une donnée de fait, doté d'une fonctionnalité économique au profit de la croissance (la stabilité des prix et des salaires) à assumer par chaque Etat membre. Loin d'œuvrer à sa disparition, l'action publique devrait se consacrer à une optimisation de cette donnée. Les politiques monétaire et économique, impulsées par la BCE et ECOFIN, attendent de la SEE une telle optimisation, en d'autres termes qu'elle prenne en charge ce qui ne peut

¹³ Les réformes structurelles suivies dans le cadre du processus de Cardiff font l'objet d'un rapport annuel, appuyée sur une batterie d'indicateurs structurels où le taux d'emploi figure en tête du sous-groupe 1. Emploi, lequel suit immédiatement le tableau général des indicateurs sur l'environnement économique général. Voir COM (2002) 551 final.

l'être par ces politiques, la diminution structurelle du NAIRU. Car plus le NAIRU est bas, plus élevé est le taux d'emploi qui peut être visé de manière saine. L'enjeu n'est pas rien. Il faut savoir en effet que le NAIRU estimé est bien plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis. Il est donc honnête, comme le fait le Traité, de parler non pas de plein emploi, mais de la recherche d'un haut niveau d'emploi.

La SEE peut-elle éviter d'affronter ce rôle qu'on attend d'elle ? La voie est en tout cas ouverte. La SEE n'est pas la simple copie procédurale d'une méthode employée au préalable dans la politique monétaire et économique. Elle a un rôle effectif (tout à fait substantiel) à jouer au service de cette politique.

III. La dérive instrumentale de la SEE

La science politique s'est emparée de ce nouvel instrument européen qu'est la méthode ouverte de coordination. Son erreur, assez systématique, est d'occulter les attentes de résultat économique qui pèsent sur la SEE et de faire comme si on avait là un exemple pur de procédure politique qui pourrait être analysé en faisant abstraction du reste. Le gros des travaux s'est centré sur la multiplicité des acteurs convoqués à intervenir par les textes européens et sur les procédures prévues pour organiser leurs interactions complexes ; c'est la désormais fameuse « gouvernance à multiples niveaux »¹⁴ dont on décrit avec un luxe de détails les règles, les fondements et les jeux d'acteurs qui en résultent. Il n'y a encore que très peu de travail empirique d'observation à l'intérieur même des processus, des comités et instances diverses, ce qui est, pourtant, impératif pour étalonner les discours et les arguments au vu des pratiques et de ce qu'elles produisent. L'intérêt excessif porté aux procédures et aux discours est la retombée de modèles d'observation dérivés des théories du marché. Dans le modèle de la société comme marché généralisé, lequel est uniquement constitué de transactions interindividuelles (ou entre acteurs), seul en effet compte le degré d'optimalité des procédures qui règlent les transactions. Les acteurs étant supposés rationnels et menant un jeu stratégique, la politique publique n'est conçue que comme une régulation visant à prévenir les comportements opportunistes. Le contenu effectif des actions et les produits matériels au sens large qui en résultent importe peu pour la puissance publique car, par définition, ils relèvent de la sphère privée et de la responsabilité des acteurs. Ils ne présentent du coup plus aucune pertinence pour l'observation.

La MOC comme méthode politique

Outre l'occultation des attentes de résultat, le danger est de supposer acquises les hypothèses au principe de la méthode ouverte de coordination. Or ces hypothèses dont dépendent son efficacité et, par ricochet, celle de la SEE ne sont en rien évidentes. Il s'agit de l'apprentissage mutuel, de la création de connaissances par échange d'expériences (les « bonnes pratiques ») et de la possibilité de corriger substantiellement les politiques suivies, nationales et européenne, au vu des résultats de l'étalonnage. C'est la vraisemblance de ces hypothèses qu'il faudrait tester empiriquement, pour pouvoir espérer corriger les défauts de la méthode à ses débuts de mise en œuvre. Ceci nécessite : 1. d'aller au-delà de l'examen des défaillances procédurales de coordination pour analyser ce que la méthode produit quant au contenu des politiques d'emploi, spécialement au regard des attentes de la politique monétaire et économique; 2. de sortir d'une problématique externaliste d'influence de l'Europe sur les

¹⁴ Trubek et Mosher, 2003, offrent la meilleure application de cette approche pour la SEE.

politiques des Etats membres pour faire du terrain politique un terrain commun où interagissent et s'influencent mutuellement tous les acteurs¹⁵.

L'analyse des conditions de possibilité de la MOC a néanmoins été esquissée dans plusieurs travaux. Il s'en dégage, de notre point de vue, un énorme paradoxe. Pour que la MOC conduise à un processus autorisant des résultats substantiels, il faudrait une série de conditions dont précisément elle entend s'affranchir.

La Commission devrait être forte en termes politique et organisationnel pour faire avancer ses objectifs. Or elle est faible sur ces deux plans. Cette faiblesse présente plusieurs manifestations. D'une part, comme il n'existe aucun cadre législatif contraignant¹⁶, le processus repose sur la bonne volonté des Etats membres, plus même il requiert un plus haut degré d'engagement que le processus ordinaire de mise en œuvre nationale des directives et règlements (selon Jacobsson, 2001, cité in De la Porte et Pochet, 2002)). L'Union Européenne ne dispose à un niveau suffisant d'aucune des armes qui seraient nécessaires telles que l'octroi de financements ou des menaces crédibles (Teague, 2001). L'actualité récente (et un peu plus ancienne pour l'Irlande et la Suède) montre que les recommandations issues du processus de surveillance ne sont pas ou difficilement appliquées par les Etats concernés, qu'il s'agisse des GOPE ou même des exigences du Pacte. On peut soutenir (Hodson et Maher, 2001) qu'en raison du caractère ouvert de la méthode (le terme du processus n'est pas fixé) il est légitime pour un gouvernement doté d'un mandat démocratique de s'opposer à une recommandation hostile s'il a pour ce faire de bonnes raisons justifiables au niveau européen. D'autre part, la Commission est en position d'asymétrie d'information considérable vis-à-vis des Etats membres (Teague, *op. citée*). C'est d'autant plus dommageable qu'elle doit avant tout s'appuyer sur la manipulation de l'information et des idées pour obtenir des résultats politiques. La Commission fait peu pour remédier à cette asymétrie. La mise en évidence de résultats tangibles imputables à la procédure serait un facteur de motivation. Car elle montrerait aux acteurs qu'ils participent à la création d'un bien commun européen (De la Porte et Pochet, 2002) ; ils seraient incités à aller plus avant. L'évaluation à cinq ans 1997-2002, faite par la Commission, ne le laisse guère espérer. Par chance le cycle économique a été favorable jusqu'en 2001, les chiffres bruts sont positifs. Mais la Commission n'arrive pas à isoler d'impact significatif propre à la SEE sur les grandes variables économiques, nombre d'emplois créés ou réduction du chômage¹⁷.

Pour favoriser l'apprentissage collectif, le processus devrait être transparent et réflexif (Zeitlin, 2002). Or il est majoritairement opaque et limité à une sphère réduite d'experts dont le mandat démocratique fait problème. La multiplicité et la multiplication des comités et des instances sont relevées par les travaux. Les comités interagissent entre eux, la démarcation et l'exercice des responsabilités sont imprécis. Les débats ne sont pas rendus publics. Les tensions, par exemple, entre le Comité de l'Emploi et le Comité de Politique Economique sont avérées. Les agendas des réunions du processus de Cambridge (*peer review*) sont trop chargés pour que des débats approfondis aient lieu. Comme le souligne un représentant de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, les membres des Comités sont des experts de haut niveau à qui il est difficile de transmettre des « consignes ». Ils n'engagent finalement qu'eux dans des discussions quasiment privées. Or ces discussions sont très importantes, puisque ce sont elles qui en fait définissent largement les politiques européennes.

¹⁵ Faire du terrain politique un terrain commun permet d'éviter la question, non pertinente à notre avis, de savoir si l'influence de la SEE sur les politiques nationales est « réelle ou formelle » (Jacobsson et Schmid, 2001).

¹⁶ Le Traité d'Amsterdam est sans équivoque à cet égard, cf. infra.

¹⁷ Source : COM (2002) 416 final.

Selon lui, l'éthique professionnelle de ces membres les pousse à vouloir apporter les réponses les plus complètes et les plus précises aux questions. S'il reste des éléments de fond à discuter lors du Conseil, cela est perçu comme un échec par le Comité, qui estime alors que son travail a été insuffisant. « Le problème, c'est que le Conseil ne fait que reprendre les conclusions des Comités : tout se joue donc à ce niveau là. Durant le Conseil, les ministres se contentent de faire des discours formels et stratosphériques sur l'importance de l'emploi et la nécessité de lutter contre les difficultés conjoncturelles. C'est une chambre d'enregistrement »¹⁸.

Cette absence de transparence et de débat est notable pour les indicateurs d'étalonnage. S'agissant des indicateurs sur la qualité de l'emploi, censés enrichir le tableau central et répondre ainsi à certaines critiques, le partage des tâches entre le Groupe Indicateurs, le Comité de l'Emploi et le Conseil fut tel dans la pratique que le choix des indicateurs – enjeu éminemment politique, comme nous l'avons vu, partie 1 – s'est résolu par des décisions techniques prises au sein du groupe Indicateurs¹⁹. Au départ, dans la division des tâches de la MOC, la responsabilité du choix des indicateurs revenait à la Commission (De la Porte et Pochet, *op. citée*). Ces auteurs rappellent que les décisions de la Commission (en raison de sa mission de faire avancer la construction de l'Europe) sont avant de nature politique et qu'elles donnent la priorité aux avantages politiques supposés sur l'adéquation du substrat technique. On peut s'attendre à ce que ce biais stratégique soit d'autant plus exagéré que la position de la Commission est faible au moment où elle tente de bâtir une présence (selon le mot de Teague, *op. citée*) dans un domaine où non seulement elle était absente, mais où ses compétences sont peu établies juridiquement et contestées. L'avantage stratégique de la procédure prime alors sur le débat de fond sur les normes. Il élimine à l'avance ce qui fait, nous l'avons rappelé partie 1, l'essence d'une politique publique, l'obligation de justifier de ses moyens (instrumentaux) au regard de ses objectifs (normatifs). Toute décision technique (spécialement celle relative aux indicateurs) est pétrie de conséquences normatives qui devraient être débattues et assumées. Or elle obéit à des raisons d'opportunité stratégique supposée, par exemple obtenir l'accord de tel ou tel pays au gré des circonstances.

On ne tranchera pas sur le point de savoir si ceci est consubstantiel à la MOC ou tient au degré d'apprentissage. Il reste que l'inversion de l'ordre des priorités – stratégique, technique, politique – par rapport à ce qui devrait être (le politique devant informer la décision technique et celle-ci être mise en œuvre par une stratégie adéquate) incite à une instrumentalisation systématique des actions et des choix²⁰.

La SEE bâtit sur des politiques d'emploi nationales déjà fortement instrumentales

La SEE a été lancée grâce à l'opportunité politique qu'il y avait en 1997 de faire d'une pierre deux coups : d'une part montrer à l'opinion publique que, face à un haut niveau de chômage, les Etats membres ne restaient pas inactifs ; d'autre part, avancer vers une stratégie de

¹⁸ Témoignage d'une personne assistant aux réunions. Source : Salais, Raveaud, Grégoire, *op. citée*.

¹⁹ Interviews des statisticiens français membres du groupe. Source: Salais, Raveaud, Grégoire, *op. citée*. A ce jour, les indicateurs de qualité ont un rôle d'information. De plus les données manquent ou sont anciennes (le panel ECHP date de 1995). Ces indicateurs ne participent pas au processus de benchmarking.

²⁰ Cette dimension était flagrante, pour les statisticiens interrogés, au sein des débats portant sur le choix des objectifs de taux d'emploi précédant Lisbonne. A propos du taux d'emploi des 55-64 ans : « Il y a de l'hypocrisie : les Néerlandais ont leurs invalides ; les Français et les Allemands leurs préretraités. Si en France le financement public des préretraités a diminué, il a été compensé par le développement des accords conventionnels (ARPE). Les Anglais jouent sur les retraits « spontanés » d'activité ». « Bref on est donc en pleine instrumentalisation des indicateurs, chaque pays poussant la définition qui lui est la plus favorable ». Source: Salais, Raveaud, Grégoire, *op. citée*.

flexibilité des marchés du travail « exigée » par le processus de convergence vers la monnaie unique. Le premier objectif aidait à faire passer le second, le plus important sur le fond. Le troisième étage évoqué partie 2 pouvait être mis en place. Mais on a sous-estimé l'impact qu'aurait sur son déploiement le fait que de longue date (depuis les débuts du chômage de masse dans les années 1970) les Etats membres n'avaient pas attendu l'Europe pour instrumenter des politiques d'emploi. Les Etats se sont adaptés à la SEE, de manière à poursuivre en les affinant ces politiques d'emploi (et, si possible, de manière à disposer d'arguments et de moyens nouveaux). Il faut noter que, si « les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun »²¹, ils ont écarté toute velléité législatrice de l'Europe en ce domaine. Comme le souligne l'article 129 du Traité, les mesures que le Conseil peut proposer « ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

Comme l'illustre le cas de la France, ces politiques ont été guidées par deux objectifs, atténuer la situation sociale des personnes atteintes par le chômage et peser sur l'indicateur politique qu'est la statistique du chômage. Des sas ont été créés entre les positions canoniques retracées par le schéma 1. Entre le retour à l'emploi et l'embauche ont été insérés de multiples formules de stages ou de contrats aidés ou d'embauches dérogatoires au droit commun. Entre le retour à l'emploi et la stagnation dans le chômage de longue durée, ont été intercalées différentes formules d'aide à l'insertion, ou des passages vers l'aide sociale. On a visé aussi à tarir les flux d'entrée en chômage, suite aux suppressions d'emploi, par des systèmes de préretraites. Des fonds sociaux et publics qui n'étaient pas faits pour ont été détournés vers cet usage. Les mesures (contrats aidés, stages, exonération de charge en cas d'embauches de chômeurs ou de jeunes) de même que les réformes successives des agences pour l'emploi (le durcissement des contrôles et des radiations), ou encore le resserrement des conditions d'indemnisation, les systèmes de préretraites, les changements de définition du baromètre (8 catégories différentes de demande d'emploi en France), etc. ont été dans la plupart des pays européens utilisés, non pour ce seul motif certes, mais toujours avec ce motif présent, pour optimiser le rendement statistique des politiques d'emploi.

S. Martinon (2002) et Y. Benarros (2000) révèlent à quel point la fusion des deux objectifs (aide aux demandeurs d'emploi et rendement statistique) est réalisée dans le fonctionnement quotidien des agences locales pour l'emploi en France. Un jugement sur l'employabilité escomptée du demandeur est fait lors du premier entretien. Il conditionne son classement selon 4 niveaux d'intervention. Le niveau 4 conduit à l'aide sociale et à la non inscription comme demandeur d'emploi. Les niveaux 2 et 3 font accéder le demandeur à des prestations destinées à améliorer son employabilité. Au niveau 1, le demandeur est jugé apte à faire preuve d'autonomie. Tout demandeur encore présent au 6^{ème} mois se voit proposer une mesure de la politique de l'emploi. Prestations et mesures sont instrumentées par des objectifs à remplir par chaque agence, mais aussi par un contingentement national et local, fonction des budgets attribués. De surcroît, la panoplie des mesures PMT est hiérarchisée selon un ciblage qui va des bénéficiaires a priori les plus employables à ceux qui le sont moins. Aux premiers des mesures individuellement peu coûteuses et qui peuvent faire masse ; aux derniers des mesures individuellement beaucoup plus coûteuses (car la distance à l'emploi à combler est élevée), mais qui ne pourront être délivrées qu'à un petit nombre de personnes. L'effet ultime des mesures est de reproduire la hiérarchie des employabilités individuelles (Aucouturier, 1993, 1998). Ce faisant, tant la pratique que la conception des mesures s'opposent aux intentions affichées. Quels que soient la compétence et le dévouement (grands, bien souvent)

²¹ Article 126.2 du Traité d'Amsterdam. En anglais, « a matter of common concern ».

des conseillers qui reçoivent les demandeurs, l'organisation fait matériellement pression pour qu'ils adhèrent aux critères de sélection à l'embauche et trie les demandeurs selon une norme implicite d'employabilité. Si l'employabilité est prise comme critère de sélection ex ante, il est inutile d'escompter une hausse moyenne de celle-ci à la sortie des dispositifs de la politique de l'emploi, sauf par exclusion des moins employables.

On ne s'étonnera donc pas si l'évaluation de l'effet des mesures des politiques d'emploi (PMT) est en général peu conclusive. Les études longitudinales disponibles sur le devenir des chômeurs²² montrent leur difficulté à retrouver un emploi de qualité équivalente à celui perdu, notamment quant à sa stabilité, sa sécurité ou sa rémunération. L'entrée de nouveaux demandeurs dans la file d'attente exacerbe la concurrence sur le marché du travail et tire vers le bas les conditions d'embauche des anciens de la file. De ce point de vue l'accent mis par la SEE sur le traitement précoce dès l'arrivée dans la file risque, à nombre d'emplois disponibles donné, tout au plus d'augmenter la prime au nouvel arrivant dans les agences et de créer une inégalité accrue au détriment des chômeurs plus anciens²³. La donnée fiable, comme il est souligné partie 2, est que seule la croissance de l'emploi a un impact sérieux sur la situation du marché du travail. Les effets des mesures - qu'il ne faut pas négliger (aide à l'accroissement du contenu en emplois de la croissance, distribution d'un revenu, solution temporaire à un problème social) - demeurent néanmoins du second ordre.

L'amélioration d'un score ne se confond pas avec l'amélioration réelle de la situation de l'emploi. La création de stages ou d'emplois temporaires publics retire les bénéficiaires de la statistique des demandeurs d'emploi (progression du score sur les indicateurs correspondants) mais n'améliore pas nécessairement l'employabilité future à la sortie (véritable objectif substantiel). L'obligation d'accepter, comme dans le New Deal britannique, une des propositions faites (sous peine de perdre leurs indemnités) retire de la statistique les bénéficiaires (parfois ceux-ci préfèrent s'auto-retirer, par exemple en ne venant plus s'inscrire dans l'agence locale), mais ceux-ci seront-ils plus employables ensuite ? Les règles de gestion de liste des demandeurs d'emploi inscrits sont telles que tout bénéficiaire d'une mesure active est retiré de la liste. Si, comme cela arrive, la mesure échoue à l'insérer dans l'emploi, le bénéficiaire revenant s'inscrire est considéré comme un nouveau demandeur. L'indicateur « % du chômage de longue durée » s'améliore mécaniquement sans que la réalité du chômage de longue durée ait été modifiée. Nous prenons là des exemples aucunement marginaux, mais attestés dans de nombreux pays et dont l'impact en terme de rendement statistique est significatif²⁴.

La SEE, un jeu coopératif rationnel

²² Par exemple, G. Canceill et H. Huyghues-Despointes, 1999, ont suivi pendant 18 mois une cohorte de chômeurs inscrits en 1995. Au bout de 18 mois, 22% avaient retrouvé un emploi stable, 29% étaient chômeurs de longue durée. Les autres (49%) étaient entrés dans des trajectoires « intermédiaires », combinant, selon les cas, du chômage récurrent, des activités irrégulières, des stages qui les laissaient au bord du marché du travail.

²³ La décroissance de l'employabilité avec l'ancienneté du chômage est massivement documentée par les travaux économétriques, que ce soit par un effet de sélection (les plus employables étant embauchés les premiers, sans qu'ils aient besoin d'être spécialement aidés pour cela), soit par un effet de découragement ou de stigmatisation qui installe progressivement les personnes dans leur situation.

²⁴ Voir les simulations faites dans Labbouz et Salais, 2002.

Les comportements que nous venons de retracer se retrouveraient dans les autres pays européens si l'on parlait à leur recherche²⁵. Ils n'ont rien de délibérément cyniques ou tricheurs. Il s'agit de modèles d'action, incorporés dans des règles et des organisations. La volonté de la part des décideurs et des administrations de porter véritablement remède aux problèmes n'est pas en cause, ni amoindrie. Simplement il s'agit pour eux de composer au mieux entre des exigences non compatibles : améliorer réellement les situations ; rester à l'intérieur d'une enveloppe financière limitée ; exhiber des résultats quantitatifs favorables qui conditionnent l'étalonnage et l'octroi de financements futurs. « Auparavant », sortir du chômage signifiait – en tant que convention réglant les attentes et les actions sur le marché du travail – chercher un emploi et revenir à l'emploi stable à temps plein. Ou bien partir en retraite signifiait avoir achevé un cycle complet de vie au travail. Aujourd'hui les démarcations entre catégories et entre phénomènes sont brouillées. Les statistiques du marché du travail n'ont plus les interprétations qu'elles avaient dans le modèle canonique du plein emploi et qui permettaient de fonder une politique efficace. Les corrélations entre niveau d'emploi et taux de chômage ou entre situation macroéconomique et ces statistiques s'amoindrissent.

Face à ces traditions nationales ancrées, que pèse la SEE ? Peu du point de vue substantiel, il faut avoir l'honnêteté de le reconnaître. La SEE glisse sur la surface des apparences. Les paradoxes sur lesquels la MOC a été élaborée renforce le doute sur les résultats concrets atteints. La Commission, nous le disions, multiplie les réserves méthodologiques²⁶ pour justifier qu'on ne puisse mesurer l'influence de la SEE sur l'amélioration de la situation de l'emploi et du marché du travail. Elle insiste sur le résultat principal, sinon exclusif qu'est la convergence des politiques nationales vers les objectifs et les lignes directrices de la SEE. Autrement dit le gain est procédural. Elle précise que l'influence de la SEE se diffuse du pilier « employabilité » vers les autres piliers, confirmant ainsi le caractère central de ce pilier.

Comment rendre compte des limites, contraintes et caractéristiques spécifiques de la SEE ? Tout simplement en considérant qu'elle fonctionne comme un jeu coopératif entre acteurs rationnels.

L'objectif du jeu auquel adhèrent les acteurs (Commission, Etats membres) est la maximisation des indicateurs clés, ceux censés évaluer les politiques suivies (voir tableau 1). Le point essentiel est que l'étalonnage par ces indicateurs sert à piloter politiquement la SEE et non à évaluer économiquement ses résultats. Il s'en suit un déroulement du jeu qui pousse à instrumenter les mesures prises au nom de la SEE. Comme cette instrumentalisation est déjà à l'œuvre au sein des politiques nationales, la coopération consiste, pour chaque Etat membre, à infléchir pour son propre compte les règles d'éligibilité de ses propres mesures, ainsi que leur mise en œuvre par les agences publiques, pour qu'elles entrent dans le cadre des indicateurs européens. C'est donc un jeu (et non une action collective visant à améliorer réellement l'emploi en Europe) au sens où ce qui est visé n'est pas cette amélioration effective, mais simplement la maximisation des indicateurs. Au niveau européen, l'emploi est une matière où se rencontrent de communes préoccupations de politique intérieure. Les

²⁵ Nous avons signalé, par exemple, note 19, la création des « invalides » sur le marché du travail néerlandais. Dans le New Deal britannique, tout jeune qui revient s'inscrire après échec est considéré comme un nouveau demandeur, etc. Mais l'étude reste à faire. Ce devrait être une des priorités d'EUROSTAT.

²⁶ Quelques illustrations, page 7 de COM(2002) 416 final: « the technical difficulties of a precise impact evaluation should not be underestimated, considering the interaction between different policies, the simultaneous improvement of the economic situation and the relatively short period under review as compared to the long term nature of certain structural reforms » ; « the difficulty of establishing clear causal relationships between overall performance and specific policies »

gouvernements nationaux ne sont pas tenus pour responsables, ni ne se sentent comptables de l'amélioration substantielle de l'emploi européen, lorsqu'ils définissent leurs actions en matière d'emploi et se coordonnent avec les autres dans le cadre de la SEE. En revanche, et ceci découle du management par objectifs de la MOC, ils ont accepté d'être comptables vis-à-vis de la Commission du progrès de leurs scores sur l'ensemble des indicateurs. Si apprentissage il y a, il est rationnel et porte sur la procédure.

Dans son principe le mécanisme est bien connu de la théorie économique. Il procède de l'architecture même de la SEE. Les règles sont affichées par la Commission : lignes directrices et indicateurs d'étalonnage connus avant même l'action ; pré-formatage des évaluations futures. Il existe un intérêt politique de tous les acteurs de la SEE (même si leurs raisons diffèrent) à attester et afficher publiquement que la SEE est une réalisation européenne de valeur. La solution du jeu consiste à ce que chacun mène des actions susceptibles de maximiser ses scores sur le maximum possible d'indicateurs, par tous les moyens à sa disposition. Les indicateurs d'étalonnage étant connus, les mesures et leurs règles de gestion et de mise en œuvre sont finalisées dans cette perspective. Chacun se met en position d'exhiber un progrès mesurable de ses conduites. Ces actions doivent être relatées aux autres (« échange de bonnes pratiques ») et être rapportées publiquement (c'est l'objet du Rapport annuel conjoint sur l'emploi). Les recommandations que fait la Commission envers certains pays ne semblant pas manifester leur acceptation des lignes directrices ont pour objet de rappeler les règles du jeu à ces possibles récalcitrants ainsi qu'à ceux qui n'y arrivent pas (de fait certains pays sont meilleurs à ce jeu que d'autres).

Certaines conditions sont nécessaires pour que ce jeu soit possible et c'est ce qu'on observe. Les Etats membres exhibent leur bonne volonté à entrer dans le jeu, même si cette bonne volonté est calibrée pour éviter l'irréversible. Mais, en cas de désaccord, cette bonne volonté s'arrête lorsque les orientations de la Commission impliquent d'aller au-delà de la coopération procédurale. Le nombre de joueurs réellement actifs reste limité, la publicité des règles risquant de mettre en péril le bon déroulement du jeu. En contrepartie, la Commission n'interfère pas dans le choix des politiques menées, ni ne contrôle les scores affichés sur les indicateurs clés. Les chiffres fournis par les Etats membres sont utilisés tels quels dans les rapports annuels conjoints sur l'emploi. La Commission en tire des conclusions sur l'avancée générale de la SEE et, ce qui est plus hasardeux, des satisfécit ou des reproches dans ses recommandations aux Etats membres. Un seul exemple, certains pays affichent un indicateur d'effort de 100%. De deux choses l'une : ou l'indicateur n'a aucune portée ou la procédure a été optimisée pour obtenir 100%. D'autres pays affichent des valeurs plausibles, mais au fond qu'en est-il ?

Faire autrement serait sortir du pilotage politique pour entrer dans une évaluation économique et sociale. Mais ce serait aussi entrer dans une zone à risques pour la perpétuation de la SEE. Il s'agirait en effet d'évaluer en quoi l'employabilité des bénéficiaires s'est réellement améliorée sous l'effet de la SEE. Car tel est bien finalement l'objectif et c'est ce que les autorités monétaire et économique attendent de la SEE (cf. supra). Une rénovation de la MOC dans cette direction serait nécessaire (Salais, 2004). Elle risquerait, du moins au départ, d'être politiquement peu rentable, car les premiers résultats pourraient être peu réconfortants. En particulier il faudrait suivre le devenir des bénéficiaires des mesures actives du point de vue de leur inclusion dans l'emploi, du type d'emploi trouvé et de sa qualité, du progrès de ses compétences grâce à des panels représentatifs. Il faudrait aussi que les Etats membres acceptent de décrire la chaîne complète de fabrication de l'information statistique relative au marché du travail, aux demandeurs d'emploi et à la gestion des agences et des mesures pour

l'emploi. Cette chaîne est complexe. Elle va de l'enregistrement, du suivi, de la sortie jusqu'à l'éventuel retour du bénéficiaire. Elle concerne ensuite les modalités de l'agrégation des enregistrements individuels en statistiques nationales (codages, nomenclatures). Elle se conclut par les décisions d'application qui, partant des spécificités des statistiques nationales, rendent opérationnels les indicateurs européens. Le diable se cache dans les détails. Il faudrait enfin que les conclusions politiques soient tirées de ces évaluations rigoureuses quant à l'efficacité des mesures et à leur amélioration. Dans sa communication sur l'évaluation à cinq ans de la SEE, la Commission semble commencer à entrevoir le problème. Mais à ce jour rien n'est fait.

Entrer dans le jeu n'est pas inutile. Une communauté de pensée se forme au sein des hauts gestionnaires des administrations nationales qui se rencontrent à Bruxelles. Les Etats membres y gagnent des arguments ou un renforcement européen de leur propre argumentation qui facilitent la prise de décisions qu'ils savaient de longue date devoir prendre. Il en est ainsi, par exemple, du freinage des préretraites dont la dimension nocive et coûteuse est bien connue des gouvernements qui les pratiquent. Le PARE en France (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi) a été décidé, entre autres, sous considération du concept européen de prévention. Accélérer le retour des demandeurs vers l'emploi diminue la charge du financement de l'indemnisation du chômage (quoique l'argument ait été pris en défaut par la dégradation de la conjoncture économique, en conformité à ce que nous avons souligné sur la dynamique du marché du travail). Les résultats ne sont pas obligatoirement négatifs pour les administrations attachées à rendre un meilleur service à leurs usagers. Pour sa direction, la SEE a constitué un tournant dans la vie de l'ANPE²⁷. La mise en place dans les agences locales du SPNDE (Service Personnalisé pour un Nouveau Départ), puis du PAP (Programme d'Action Personnalisé) doit aux réflexions européennes. Elle est concomitante (on doit soupçonner des influences croisées) avec l'apparition de la thématique et de la ligne directrice « Agir au plus près du terrain ». L'amélioration des services de l'Agence est réelle. Elle a obtenu des moyens financiers et en postes supplémentaires, pour partie par le FSE, pour partie sur le budget de l'Etat. Les conseillers passent en moyenne une demie heure par demandeur au lieu de 20 minutes. C'est assez peu à l'échelle individuelle, considérable pour une organisation industrielle comme l'est l'ANPE. Mais ce gain ne fait qu'accentuer la tension, visible dans les pratiques, entre deux conceptions du suivi individualisé (Martinon, *op. citée*). S'agit-il de mettre l'individu devant ses responsabilités en l'incitant à accepter un emploi adapté à son « employabilité » (logique instrumentale) ou les demandeurs d'emploi vont-ils pouvoir se saisir des moyens pour accroître cette employabilité (logique véritablement personnelle) ? La structure organisationnelle et les attentes de la MOC pèsent en faveur de la logique instrumentale.

Il se dégage, à l'issue de cet examen, deux interrogations lourdes d'implications quant aux résultats substantiels de la SEE. S'ils ne permettent pas de trancher, les éléments passés en revue en tout cas les valident et font pencher vers une réponse négative :

1. Y a-t-il une amélioration de l'employabilité en moyenne et, au-delà, de la situation de l'emploi en Europe qui soit imputable à l'effet propre de la SEE (en d'autres termes qu'on n'aurait pas constaté en son absence) ?
2. S'il y a un progrès constatable dans l'évolution des indicateurs, est-ce autre chose qu'un artefact produit par un déroulement satisfaisant du jeu entre les Etats membres et la Commission visant à améliorer le rendement statistique des politiques d'emploi nationales ?

²⁷ « Lorsque nous avons construit le 3^{ème} Contrat de progrès, nous avons été amenés dès ce moment là à prendre en compte les discussions et orientations qui étaient en train de se finaliser au niveau européen » ; Interview du directeur-général adjoint de l'ANPE. Source : Salais, Raveaud et Grégoire, 2002.

Ces deux interrogations correspondent, par ailleurs, aux attentes des autorités monétaire et économique lorsqu'elles ont promu le taux d'emploi comme variable pivot (cf. partie 2) : améliorer l'employabilité ; rendre plus efficient le marché du travail. Ces attentes ont des chances non négligeables d'être déçues. Dans le schéma 2, nous avons distingué deux minimisations possibles du NAIRU. La première NAIRU.1 est une minimisation réelle, le marché du travail devient plus efficient grâce à de vraies réformes. La seconde NAIRU.2 est fictive au sens où elle est un artefact statistique issu des procédures de calibrage et de gestion des mesures de la politique de l'emploi. La SEE enverrait dans cette hypothèse des signaux erronés à la BCE pour la gestion de sa politique monétaire. La SEE pèserait de manière inefficace sur les équilibres budgétaires. On sait que de tels effets artificiels pour être significatifs et surtout durables exigent un accroissement continu des dépenses publiques, car il faut offrir de plus en plus de places dans les sas où sont logés temporairement les chômeurs.

IV. Les sciences sociales dans ce processus politique : miroir, justification ou participation critique

Le processus décrit précédemment n'obéit pas à une stratégie manipulatrice concertée, à quelque niveau qu'on l'observe. Sa dynamique résulte d'une configuration complexe de forces aux pouvoirs hiérarchisés. Elle est inscrite dans le processus historique de construction de l'Europe, lequel connaît des moments de tension et des bifurcations. La configuration générale est celle d'un ensemble d'acteurs, multiples au sein de la Commission et des organisations diverses (acteurs économiques, sociaux et civils, lobbies) qui gravitent autour. Les gouvernements nationaux s'appuient sur des administrations qui mènent chacune leur jeu. Eux-mêmes jouent leur vie sur des marchés politiques complexes. Même si chacun de ces acteurs utilise ses ressources pour faire pression en faveur de certaines conceptions, le pilotage d'un tel processus et ses résultats sont, encore à ce jour, relativement imprévisibles, y compris pour les acteurs a priori dominants comme la Commission ou les gouvernements.

Face aux tensions grandissantes, la dénonciation ne serait pas une bonne posture pour les sciences sociales. Car si les chiens aboient, la caravane passe quand bien même elle ne saurait pas trop vers quoi elle se dirige. Dans le paysage européen qui se dessine de fait, des demandes se font jour et des rôles tendent à être assignés aux sciences sociales dans ce domaine de l'emploi et des politiques sociales. Les deux assignations qui dominent sont celles de miroir et de justificateur. On plaidera dans cette partie pour une troisième, la participation critique.

Nous avons suggéré, partie 3, qu'en raison même de son orientation préférée, l'analyse « procédurale » des procédures, la science politique est la victime désignée pour occuper le rôle du miroir. Ô miroir, dis-moi combien je suis belle et en quoi ce que je fais mérite une théorie. Elle n'y succombe pas en entier, bien évidemment. Mais la floraison des travaux sur la gouvernance et la fascination à l'égard de la MOC montrent qu'il y a danger en la demeure. L'antidote, y compris pour démontrer que la gouvernance et la MOC sont bien ce qu'en disent leurs promoteurs, c'est, entre autres, de « faire du terrain », d'observer de l'intérieur même des processus, le contenu effectif des actions et leurs produits.

Le rôle de justificateur est suggéré à toutes les sciences sociales ; il est spécialement intéressant à examiner pour l'économie. Car celle-ci est face à un piège empirique, celui de l'instrumentalisation politique des données statistiques qu'elle manipule pour tester la validité de ses modèles. Pour faire bref, si l'on suit notre analyse de la SEE (on pourrait trouver des

dérives semblables dans la manipulation des données budgétaires pour répondre aux critères du Pacte de Stabilité et de Croissance), les données sur lesquelles les tests se font deviendraient progressivement fabriquées comme produit d'un processus politique qui, dès le départ, prend comme objectif leur optimisation multidimensionnelle. Car ces données sont devenues des indicateurs de la réussite d'une politique. Le travail de l'économiste ne ferait guère que retrouver – mais sans le savoir – les implications de ce processus de fabrication du chiffre. Le danger est alors celui d'une justification circulaire, en boucle en quelque sorte. Posant d'entrée de jeu un modèle théorique fortement emprunt de normativité et en quantifiant (grâce au choix ad hoc des valeurs de quelques paramètres centraux) les effets que ce modèle aurait s'il était mis en œuvre dans la politique économique, la méthode de l'économie pèse sur la décision politique. Laquelle, mise en œuvre, fabrique les données statistiques sur lesquelles l'économie teste ses modèles. Au mieux, les controverses entre théories alimenteraient une sorte de self-service de la justification où les promoteurs de politiques pourraient choisir les arguments qui leur conviennent.

Aucune de ces postures ne paraît convenir au développement des sciences sociales, ni à leur contribution à la construction européenne. Le problème urgent posé est celui du renouveau de la démarche critique. Ne pouvant être une pure dénonciation, cette démarche critique doit participer au processus qu'elle analyse et en être un fragment constructif.

L'hypothèse qui rend possible ce type de démarche est celle, suivie dans la contribution, selon laquelle le processus de la SEE prend avant tout un sens pragmatique, issu de son cheminement même, non exempt (bien au contraire) de tensions et de contradictions. Ce sens (signification et direction, rappelons-le) demeure opaque à ses acteurs eux-mêmes. Les sciences sociales ne peuvent, elles non plus, prétendre en détenir de l'extérieur la vérité. Ceci peut être imputé à la nouveauté, considérable, que représente la construction de l'Europe. Il tient aussi, à notre avis, au fait que les acteurs se focalisent sur une conception du processus comme jeu stratégique où ils jouent pouvoir, ressources, existence. Une telle conception leur interdit de faire à chaque instant l'effort de remettre en perspective l'action d'aujourd'hui et ses perspectives avec le passé qui s'est accumulé. Car il faudrait pour cela qu'ils aient clarifié les fondements éthiques de leur pratique politique (de quelle Europe voulons-nous, ne serait que dans le domaine social ?). N'avoir ni futur, ni passé, mais néanmoins agir et projeter, telle pourrait être la logique d'action dominante. Chacun produit des justifications aux actions qu'il développe dans des structures de choix et d'opportunités qui s'imposent à lui, sans qu'il ait pu les maîtriser par une délibération complète (c'est-à-dire par un examen contradictoire de la configuration, de sa dynamique interne, de ses éléments pertinents), ni réfléchir à la concrétisation des objectifs européens à laquelle il faudrait arriver dans la situation sous revue, au prix d'une formulation nouvelle de ses objectifs privés. On peut craindre aussi, comme il nous a semblé le constater dans cette contribution, le fait que la majorité des acteurs issus du monde social (administrations, syndicats, associations, experts, chercheurs, ...) demeurent confinés dans un univers qui a été de plus en plus déconnecté de l'univers économique. Il s'en suit une difficulté croissante à saisir les implications du nouveau paysage – à notre sens véritablement de longue portée – dessiné et créé par la politique économique européenne; d'où la difficulté à re-formuler les enjeux et normes de manière à les défendre dans un contexte radicalement modifié.

On suggérera une troisième posture pour les sciences sociales, celle qui vise à élaborer les faits pertinents par l'observation participante critique, qu'il vaudrait, en tout cas, de mettre à l'épreuve et à les soumettre à la délibération. En soi, la proposition de méthode n'a rien d'original. L'enjeu est de produire des faits qui s'appuient sur des données, des observations,

des enquêtes dont la fabrication relève du savoir professionnel du chercheur. Les justifications sont mises à distance, les outillages cognitifs des acteurs deviennent des réalités à observer. Les unes et les autres sont à mettre à l'épreuve des données produites – contradictions, bizarreries, explicitation des fondements normatifs. Par exemple, s'agissant des politiques européennes, la chaîne de fabrication des indicateurs devrait être déconstruite à toutes ses étapes. Il faudrait examiner les configurations de débats, l'engendrement des prises de position, les processus de fabrication des rapports, des textes de directives, communications, recommandations... dans leurs versions successives (quelles sont les modifications successives, qui les propose, quels sont les changements de signification impliqués), et produire des éléments de preuve appuyés sur l'usage des technologies statistiques existantes.

La procédure de délibération entre chercheurs et acteurs serait, en revanche, novatrice. Sa visée serait de restituer aux acteurs et de présenter au débat public, non un reflet, mais un autre dire, appuyé sur des preuves empiriques issues d'un savoir pratique, celui de la recherche. Elle supposerait l'apprentissage en commun d'une éthique de l'objectivité, la confrontation des catégories cognitives et l'analyse de leur pertinence pour rendre compte des situations sociales et d'emploi, l'examen des implications des éléments factuels produits par la recherche sur la compréhension des résultats des politiques discutées. La Commission appelle à ce que les acteurs sociaux et civils se dotent de capacités d'évaluation autonomes des politiques d'emploi et sociales. De telles procédures de délibération aideraient à la mise en place de ces capacités. Une première application pourrait en être la rénovation de la MOC, évoquée partie 3.

Conclusion. Le taux d'emploi, le marché et la politique publique

De la Porte et Pouchet (2002) suggèrent que la MOC pourrait mettre en question l'opposition traditionnelle entre approche supranationale (Pierson et Leibfried, 1995) et approche intergouvernementale (Streeck, 1996) pour analyser les interactions entre l'Europe et les politiques nationales dans le domaine social. Les premiers insistent sur le labyrinthe imbriqué de concurrence, ajustement et accommodation entre acteurs, chaque acteur autonome jouant en partant de ses intérêts, ressources et stratégies. A la sortie, nul ne contrôle le développement de la politique sociale. Le second souligne que les politiques sociales européennes servent exclusivement la fabrication du marché (*market-making*) ou du moins l'accommodement au marché (*market-accommodation*), mais qu'elles ne développent pas une aire politique qui leur soit propre. Ne pourrait-on tout aussi bien dire que, dans le cas de la SEE, la MOC telle qu'elle est pratiquée à ce jour les réconcilie ? Elle formalise le jeu souligné par Pierson et Leibfried. Ce jeu est au service caché de l'accommodement au marché (recherche d'ajustements aux chocs grâce à une flexibilité du marché du travail), voire d'une fabrication du marché (Streeck). Mais il engendre un processus émergent de fabrication du chômage – au prix de la disparition du modèle du plein emploi – qui, non assumé, échappe au contrôle des acteurs (Pierson et Leibfried). Il s'en suit qu'une politique sociale européenne digne de ce nom ne peut se créer par manque d'autonomie (Streeck). Le scénario à moyen terme le plus vraisemblable, si aucune réforme n'est engagée, est celui d'une dérive non maîtrisée vers l'implantation purement instrumentale de règles de marché dans un univers social qui ne s'y prête pas. En d'autres termes, on aurait la fiction du marché sans les conditions effectives du marché, un scénario peu favorable à la croissance et à l'emploi. L'information produite au sein de cadres cognitifs politiquement instrumentalisés ne serait d'aucun secours, car elle perdrait son efficacité économique et sociale.

L'ironie de cette perspective est que c'est précisément la mise en avant du taux d'emploi comme variable pivot des politiques qui la favoriserait. Mais les modèles théoriques sur lesquels sont bâtis les politiques de la BCE, d'ECOFIN et, pour son premier pilier, de la SEE sont-ils les modèles les plus adéquats pour augmenter durablement le taux d'emploi ? Ces modèles, si on les explicite, ont un côté inavouable dans un dialogue social. C'est leur faiblesse politique. Elle n'est pas mince et menace l'adhésion politique à l'Europe. Qu'on en juge. Selon ces modèles, il faut un niveau suffisant (certes le plus bas possible) de chômage pour maintenir la modération salariale et la stabilité des prix. Assouplir la réglementation protectrice de l'emploi permet d'affaiblir la position des *insiders* et les met en concurrence avec les *outsiders*, ce qui implique des emplois devenus plus précaires. L'employabilité doit être pour chacun à son maximum, mais en moyenne sur le marché elle ne doit pas être trop élevée, car les demandeurs ne baisseraient pas suffisamment leur salaire de réservation.

Comme le souligne Zeitlin, *op. cit.*, si les résultats ne sont pas à la hauteur des « promesses théoriques », ne faudrait-il pas une « SEE réformée » ? Une approche alternative est requise, qui ne fasse pas du social un coût pour l'économie et qui prenne au mot la stratégie dessinée à Lisbonne. Une politique d'employabilité n'a de sens que si elle s'accompagne d'une politique de lutte contre la vulnérabilité au chômage (au sens du schéma 1). Mais ce n'est plus alors une politique d'employabilité, mais le premier pas vers une politique des capacités au sens de Sen (Salais et Villeneuve, 2004). Une telle politique investit dans les personnes de manière à élargir leur étendue réelle de choix et à accroître leurs compétences. La puissance publique et la négociation collective agissent dans ce cas autant sur les règles du marché du travail que sur celles qui gouvernent la gestion de l'emploi par les entreprises (prévention des difficultés, gestion prévisionnelle, information et consultation, formation continue, mobilité, ...). Le marché est une solution de dernier recours, et non la panacée universelle. En donnant la priorité à la prévention en amont du marché, l'approche contribuerait à définir un standard exigeant d'insertion dans l'emploi (ce qu'on appelle la qualité de l'emploi). A ce prix, un statut clair pourrait être donné à l'évolution des lignes directrices pour l'emploi vers l'égalité hommes / femmes, l'inscription territoriale, l'implication du dialogue social et le suivi personnalisé et la qualité de l'emploi. La recherche, placée dans une posture de critique constructive, pourrait participer utilement à la correction des trajectoires des politiques d'emploi et sociales, en agissant comme force de rappel des objectifs.

Bibliographie.

- Aucouturier, A.-L. (1993), « Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi », *Travail et Emploi*, 55, janvier, p. 20-29.
- Aucouturier, A.-L. (1998), « Evaluation des politiques d'emploi et action publique. L'exemple de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise », *Thèse*, Université de Paris X Nanterre.
- Benarrosh, Y. (2000), « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, 81, janvier, p. 9-25.
- Canceill, G. et Huyghues-Despointes, H. (1999), « L'inscription à l'ANPE et après. Itinéraires de chômeurs », *Premières Synthèses*, DARES, 37, 1.
- Commission européenne (2002), « Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy », *Communication*, COM(2002) 416 final (17/7/2002).
- Commission européenne (2002), « Structural Indicators », *Communication*, COM(2002) 561 final (16/10/2002).
- De la Porte, C. et Pochet, P. (2002), « Supple Coordination at EU Level and the Key Actors' Involvement », in De la Porte, C. et Pochet, P. (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, p. 27-68.
- Hodson, D. et Maher, I. (2001), « The Open Method as a New Mode of Governance : The Case of Soft Economic Policy Coordination », *Journal of Common Market Studies*, 39, 4.
- Jacobsson, K. et Schmid, H. (2002), « Real Integration or just Formal Adaptation ? On the Implementation of the National Action Plans for Employment » in De la Porte, C. et Pochet, P. (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, p. 69-96.
- Judd, J. (1998), « The Natural Rate, NAIRU and Monetary Policy », *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter*, 18, septembre.
- Labbouz, M. et Salais, R. (2002), « Etude méthodologique sur les indicateurs relatifs au devenir des bénéficiaires des mesures des politiques d'emploi », *Rapport préliminaire pour la DARES*, IDHE, Paris.
- Martinson, S. (2002), « Les enjeux du suivi individualisé des chômeurs et la mise en place du PAP : le cas d'une agence locale pour l'emploi », *Mémoire de DEA*, Université de Paris X Nanterre.
- Pierson, P. et Liebfried, S. (1995), « The Dynamics of Social Policy Integration » in Pierson, P. et Liebfried, S. (eds.), *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Salais, R. (1980), « Le chômage, un phénomène de file d'attente », *Economie et Statistique*, 123, juillet, p. 67-78.
- Salais, R. (2004), « Incorporating the Capability Approach into Employment and Social Policies » in Salais, R. et Villeneuve, R. (eds.) (2004), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, à paraître.
- Salais, R., Raveaud, G. et Grégoire, M. (2002), « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi – Thème 10 : Elaboration des politiques », *Etude pour la DARES*, IDHE, Paris
- Salais, R. et Villeneuve, R. (eds.) (2004), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, à paraître.
- Streeck, W. (1996), « Neo-Voluntarism : A New European Social Policy Regime ? » in Marks, G., Scharpf, P., Schmitter, P. et Streeck, W., *Governance in the European Union*, Sage Publication, Londres.
- Teague, P. (2001), « Deliberative Governance and EU Social Policy », *European Journal of Industrial Relations*, 7, 1, p. 7-26.

Tronti, L. (2001), « Fruitful or Fashionable ? Can Benchmarking Improve the Employment Performance of National Labour Markets ? », in Best, E. et Bossaert, D., *From Luxemburg to Lisbon and beyond. Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 67-83.

Trubek, D. et Mosher, J. (2003), « New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model », in Trubek, D. et Zeitlin, J. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, p. 33-58.

Zeitlin, J. (2002), « The Open Method of Coordination and the Future of the European Employment Strategy », *Presentation*, Audition au Comité pour l'Emploi et les Affaires sociales du Parlement Européen, 8 juillet.

ANNEXE. Les indicateurs de la SEE – Rapport conjoint sur l’emploi 2002
(NB. Il s’agit du texte original en français de l’annexe 3 du Rapport, p.118-120)

Indicateurs de performance

Taux d’emploi par tranche d’âge (15-64, 15-24, 25-54, 55-64) et par sexe

Définition : Personnes ayant un emploi par rapport à la population totale du même sexe et de la même tranche d’âge.

Source : Quarterly Labour Force Data Eurostat

Taux d’emploi équivalent temps plein par sexe dans la tranche d’âge des 15-64 ans

Définition : Emploi équivalent temps plein par rapport à la population totale dans la tranche d’âge des 15-64 ans (l’emploi équivalent temps plein se définit comme le nombre total d’heures travaillées divisé par le nombre annuel moyen d’heures de travail d’un emploi à temps plein).

Sources : Enquêtes sur les forces de travail

Taux de chômage par sexe

Définition : Total des personnes au chômage par rapport à la population active du même sexe et du même âge.

Source : Série harmonisée d’Eurostat sur le chômage

Taux de chômage de longue durée par sexe

Définition : Proportion de chômeurs de longue durée (12 mois et plus) par rapport à la population active totale

Source : Quarterly Labour Force Data Eurostat

Croissance de l’emploi

Définition : Variation annuelle de la population totale employée par des unités productrices résidentes.

Source : Quarterly Labour Force Data Eurostat

Les autres indicateurs économiques liés à l’emploi (croissance réelle du PIB, croissance de la productivité de la main d’œuvre et coûts unitaires réels de la main d’œuvre) sont fournis par la DG ECFIN (base de données ACEMO), sur la base des comptes nationaux (définitions SEC95) et des prévisions établies au printemps. Les données correspondent à la variation annuelle moyenne par rapport à l’année précédente (en pour cent).

Indicateurs clés

Prévention : Indicateur d'effort

Définition : Part des jeunes/adultes chômeurs devenus chômeurs durant le mois X et ayant commencé un plan d'action individuel avant d'atteindre une période de 6 /12 mois (par sexe).

Source : Plans d'action nationaux

Prévention : Taux de non respect

Définition : Part des jeunes/adultes devenus chômeurs durant le mois X, toujours au chômage dans les mois X+ 6/12 et n'ayant pas commencé de plan d'action individuel (par sexe).

Source : Plans d'action nationaux

Prévention : Taux d'entrée dans le chômage de longue durée

Définition : Part des jeunes (adultes) toujours au chômage à la fin du mois X+6 (12) sans interruption (par sexe).

Source : Plans d'action nationaux

Activation : Taux d'activation

Définition : Nombre de participants à des mesures de formation et autres mesures similaires qui étaient précédemment inscrits comme chômeurs, par rapport au nombre de chômeurs inscrits, dont les participants à des mesures de ce type (moyennes annuelles). Ventilation par type de mesures et par sexe.

Source : Plans d'action nationaux

Efficacité de l'activation : Taux de retour à l'emploi (au chômage)

Définition : taux de retour à l'emploi/ au chômage après la participation à une mesure.

Source : Plans d'action nationaux