

Chapitre 4

Une recommandation du Conseil pour lutter contre le chômage de longue durée en Europe ?

Denis Bouget et Bart Vanhercke

Introduction

Ce chapitre fournit une première évaluation de la recommandation du Conseil de l'UE préparée en 2015 et relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. Cette initiative est intervenue au cours d'une année où le taux de chômage de longue durée (CLD) affichait une baisse régulière au sein de l'Union européenne (UE) (Commission européenne 2016a, b, c). Après deux années durant lesquelles le CLD avait culminé à un niveau élevé mais stable, cette diminution en 2015 a pu être observée dans presque tous les États membres, à l'exception de la Finlande, de l'Autriche et du Luxembourg (Commission européenne 2016c). Le recul récent du CLD ne suffit cependant pas à contrebalancer certaines des graves conséquences découlant de l'augmentation préalable du chômage entre 2008 et 2014. En outre, la hausse générale du chômage total au sein des États membres de l'UE (sauf en Allemagne) durant la période précédente s'est accompagnée de tendances divergentes dans les pays européens. À la suite de la polarisation entre les pays du Sud et les autres, l'Union a « cessé d'être la véritable 'machine de convergence' qu'elle était autrefois » malgré la doctrine officielle de l'intégration européenne (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014 :25).

La grande récession de 20+08-2012, renforcée par une politique économique déflationniste, explique pourquoi la Commission européenne s'est emparée de la question du CLD dans ses « examens annuels de la croissance » (EAC)¹ ainsi que dans les rapports par pays² publiés dans

1. Les premiers examens annuels de la croissance en 2011 et 2012 ne faisaient pas mention du « chômage de longue durée ». Les EAC 2013, 2014 et 2015 utilisent le terme « chômage de longue durée » avant tout en rapport avec le chômage des jeunes.

le cadre du Semestre européen. La Commission européenne a également étoffé ses propres capacités d'analyse concernant les politiques nationales visant à combattre ou prévenir le CLD. Ainsi, en 2015, la nouvelle Commission a lancé des études et des consultations sur un certain nombre de problèmes aigus liés au CLD, dont le processus d'exclusion sociale qui résulte de l'augmentation du chômage de longue – et particulièrement de très longue – durée. Le renforcement de ces capacités analytiques avait pour objectif de rédiger une recommandation (Commission européenne 2015c), finalement adoptée par le Conseil en février 2016 (Conseil de l'Union européenne 2016). Elle a ensuite été prise comme référence dans l'examen annuel de la croissance 2016 (Commission européenne 2015d).

Il ne s'agit pas ici de suggérer que l'attention accordée par l'UE à la question du CLD est entièrement nouvelle. L'UE est devenue partie prenante des politiques de l'emploi dès la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), inscrite dans le traité d'Amsterdam en 1997 qui peut être vu comme une « correction » de la perte de légitimité ayant découlé du traité de Maastricht (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014 : 74). Plus récemment, la Commission européenne a reconnu, dans son « Paquet investissements sociaux » (PIS), que « les travailleurs appartenant aux classes d'âge de forte activité et les travailleurs plus âgés sont touchés par la forte hausse du chômage de longue durée » et qu'« [i]ls risquent dès lors d'être touchés par la pauvreté, et leur capacité d'insertion professionnelle, leur stabilité familiale ainsi que leur santé mentale et physique risquent d'en souffrir » (Commission européenne 2013a). Par conséquent, les chômeurs de longue durée devraient figurer parmi les principaux bénéficiaires des politiques promouvant un investissement social plus important dans l'Union. En effet, le PIS souligne l'importance de soutenir les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi en combinant des mesures d'aide au revenu, d'activation sur mesure et d'accès aux services d'insertion. Il promeut également l'utilisation de guichets uniques et de contrats

2. La Commission européenne publie son analyse annuelle des défis économiques et sociaux dans les États membres de l'UE sous la forme de rapports dits « par pays ». Les rapports sont un outil utilisé dans le cadre du Semestre européen pour suivre les réformes des politiques et indiquer les défis que les États membres doivent aborder. Les rapports par pays peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

individuels. Sans se référer au PIS, le programme de travail 2015 de la Commission européenne (Commission européenne 2014) a mis en avant une initiative visant à promouvoir l'intégration et l'employabilité sur le marché du travail. Celle-ci a abouti en septembre 2015 à la proposition susmentionnée de recommandation du Conseil.

Dans ce chapitre, nous présentons une vue d'ensemble et une évaluation de cette initiative européenne pour lutter contre le CLD en 2015. La première section présente les tendances principales en matière de chômage de longue durée, qui a de manière générale augmenté plus rapidement que le chômage global en Europe au cours des crises financière et économique. Les États membres ont tenté de lutter contre ce phénomène en recourant à des politiques très diverses examinées dans la section 2. La section 3 détaille les caractéristiques centrales de la recommandation, tandis que la section suivante soulève certains points problématiques et plusieurs lacunes dans la recommandation telle qu'elle a été adoptée – singulièrement son approche restreinte concentrée sur le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée – et se penche sur sa mise en œuvre au niveau national. Dans la section 5, nous concluons que la meilleure voie à suivre reste la prévention du chômage de longue durée.

1. Le chômage de longue durée dans les pays européens

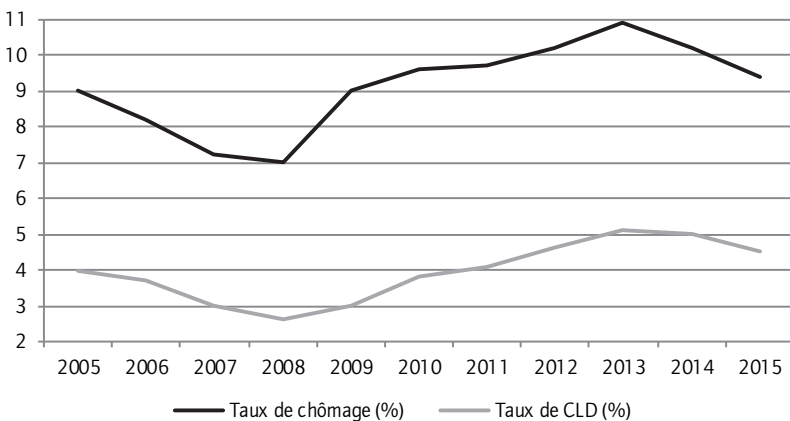
L'excellent rapport annuel de la Commission européenne sur « l'Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe » (ESDE) et la « Revue trimestrielle de l'emploi et de la situation sociale dans l'UE » (Commission européenne 2016a, b, c) fournissent de nombreuses informations sur le chômage et le CLD dans les États membres. Cette section résume les tendances récentes ainsi que les caractéristiques socio-économiques des personnes confrontées à cette situation dans leur vie quotidienne.

1.1 Cycles du chômage et du chômage de longue durée

Traditionnellement, deux indicateurs sont utilisés pour mesurer le chômage de longue durée : le taux de chômage de longue durée, d'une part, et la proportion des chômeurs de longue durée dans l'ensemble

des chômeurs (CLD/C), d'autre part (voir définitions, annexe 1). Entre 2008 et 2013, le taux de chômage dans l'UE a augmenté régulièrement pour culminer en 2013 (graphique 1). Au cours de cette période, la croissance du taux de chômage de longue durée (taux de CLD) a été proportionnellement plus rapide que celle du taux de chômage global : le premier a été multiplié par deux là où le taux de chômage augmentait seulement de 55 %. Depuis, le taux de chômage a diminué, tant en 2014 (10,2 %) qu'en 2015 (9,4 %). En revanche, le taux de CLD n'a pas diminué de manière significative en 2014 (Commission européenne 2016a : 342), contrairement à 2015, où il est passé de 5 % au dernier trimestre de 2014 à 4,4 % au dernier trimestre de 2015 (Commission européenne, 2016c : 27).

Graphique 1 Tendances des taux de chômage et de chômage de longue durée dans l'UE28, 2005–2015, en %



Source : Eurostat.

La tendance du chômage de longue durée suit à peu près le même schéma cyclique que le taux de chômage (graphique 1). Toutefois, le taux de CLD est un « indicateur retardé » (Commission européenne 2016a : 78), et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, lors du début de la hausse du chômage en 2008, il a fallu plusieurs mois avant que l'augmentation du chômage de longue durée ne devienne visible. Le deuxième effet de décalage, révélé après le pic du taux de chômage de 2013, est dû à (a) une inadéquation entre une demande en main d'œuvre insuffisante de la part des employeurs, (b) un manque de

demande pour les compétences professionnelles de nombreux chômeurs de longue durée, et (c) un effet de signal : de nombreux employeurs les considèrent comme moins employables que des travailleurs plus qualifiés (voir section 1.3).

Le deuxième indicateur, la proportion des chômeurs de longue durée par rapport au chômage total (proportion CLD/C), a lui aussi augmenté entre 2009 (33,3 %) et 2013 (47,3 %), ce qui signifie que la hausse du taux de chômage de longue durée a été plus rapide que celle du taux de chômage³. À la fin de la partie ascendante du cycle (11,4 % au premier trimestre 2013), la part du CLD a continué à grimper (passant de 45,3 % au premier semestre de 2013 à 50,1 % au deuxième semestre de 2014), alors que le taux de chômage a diminué en 2014 et 2015. Le taux de CLD a finalement décliné en 2015, proportionnellement plus rapidement que pour les chômeurs de très longue durée.

1.2 Des tendances divergentes

En 2013-2015, on a pu observer de grandes différences au niveau du taux de chômage dans les pays européens, induites par les tendances divergentes à l'œuvre depuis 2008. En effet, comme le montrent les graphiques 2a, b et c, l'Europe connaissait en 2008 des taux de chômage faibles qui reflétaient le précédent processus de convergence qui avait eu lieu entre 2002 et 2008.

Cette évolution avait généralement été considérée comme un indicateur du succès de l'intégration des douze nouveaux États membres⁴ et de la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'Emploi (Pochet 2003 ; Peña-Casas 2013). L'évolution était dans la droite ligne de la doctrine de convergence européenne : après l'effondrement des économies de type soviétique et la période de transition (1990-2000), la situation dans les pays postcommunistes d'Europe de l'Est était très différente de celle des autres pays européens. Huit ans plus tard, en 2008, ces pays avaient

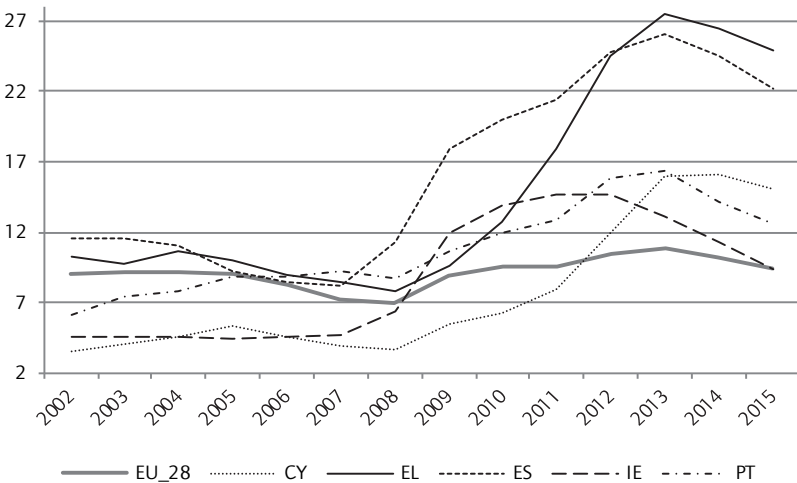
3. Selon les définitions et la relation arithmétique entre les trois indicateurs, si la proportion de CLD/C augmente, cela signifie automatiquement que le taux de CLD monte plus rapidement que le taux de chômage.

4. Dix pays en 2004 et la Roumanie et la Bulgarie en 2007. La Croatie a rejoint l'UE en 2013.

largement rattrapé leur retard (graphique 2b) : l'écart dans les taux de chômage entre les 27 (à l'époque) États membres était relativement faible, entre 3,7 % aux Pays-Bas et 11,3 % en Espagne.

Suite aux crises financière et économique et aux politiques d'austérité inadaptées mises en place par l'UE et par les gouvernements nationaux, un nouveau processus de différenciation s'est cependant installé entre les pays européens en 2008 (Hyman 2015). Il a pris la forme d'une polarisation entre les pays, créant une dichotomie au sein de l'Europe : la plupart des pays du Sud (CY, EL, ES, PT⁵) se caractérisent par un taux de chômage très élevé, supérieur à celui des autres États membres. Le graphique 2c montre que la plupart des pays européens (16 sur 28), et en particulier ceux qui connaissent des taux de chômage inférieurs au taux moyen européen, n'ont subi que des fluctuations assez faibles.

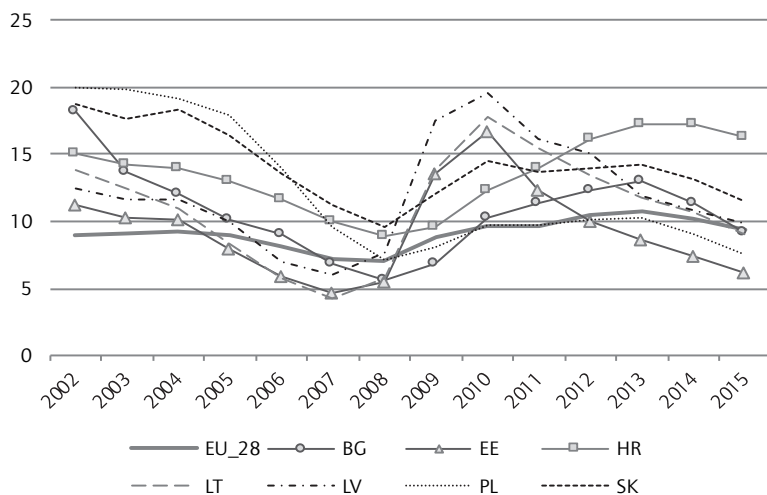
Graphique 2a Tendances des taux d'emploi dans les pays européens, 2002-2015, en %



Source: Eurostat.

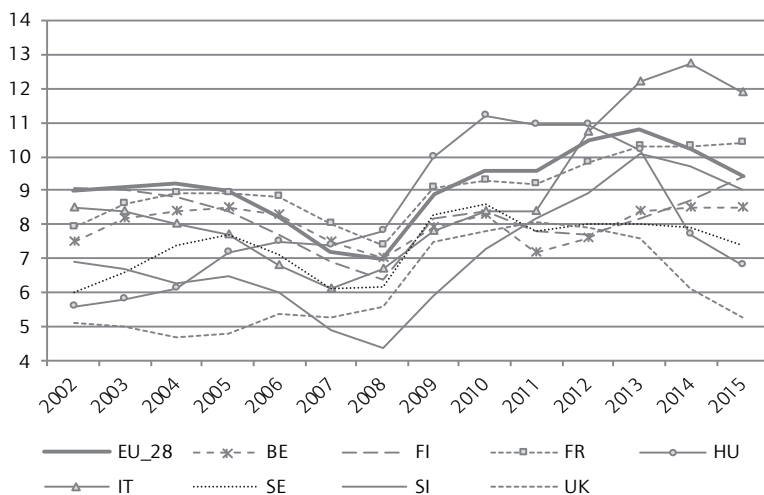
5. Pour les abréviations officielles des noms de pays utilisées dans ce chapitre, voir la liste des codes pays à la fin de ce volume.

Graphique 2b Tendances des taux d'emploi dans les pays européens, 2002-2015, en %



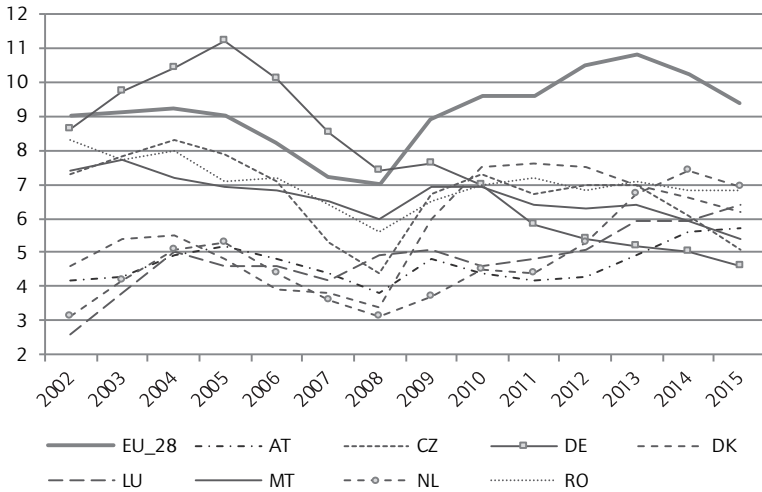
Source: Eurostat.

Graphique 2c Tendances des taux d'emploi dans les pays européens, 2002-2015, en %



Source: Eurostat.

Graphique 2d **Tendances des taux d'emploi dans les pays européens, 2002-2015, en %**

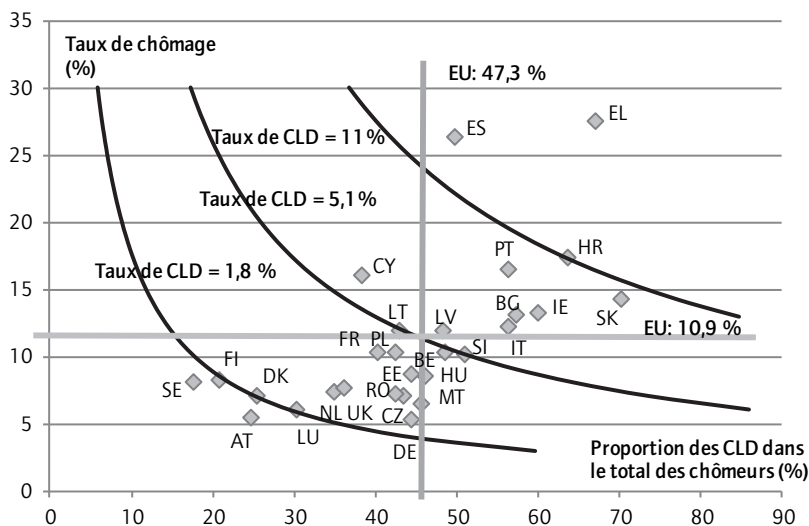


Source: Eurostat.

Lors du pic du taux de chômage européen en 2013-2015, on constate une corrélation entre le taux de chômage et la proportion de CLD/C (graphique 3) : les pays à faible taux de chômage ont également une faible proportion de CLD/C, alors que les pays à taux de chômage élevé affichent une proportion importante de CLD/C.

Certains pays d'Europe du Sud (-Est) (Grèce, Croatie, Portugal) affichent à la fois des taux élevés de chômage et une proportion importante de CLD dans le chômage total, à quelques exceptions près : par exemple, Chypre présente une proportion assez faible de CLD par rapport au chômage total, malgré un taux de chômage élevé. Le graphique 3 met clairement en lumière la situation des pays nordiques, caractérisés par une faible proportion du chômage de longue durée par rapport au chômage total. Il illustre les taux de chômage nationaux (axe vertical), la part du CLD dans le chômage total (axe horizontal) ainsi que les taux de CLD sur des isoquantes, à savoir les courbes où le taux de CLD est constant.

Graphique 3 **Lien entre le taux de chômage et la proportion de CLD dans le chômage total en 2013 en Europe, en %**



Sources: Eurostat, OIT, OCDE.

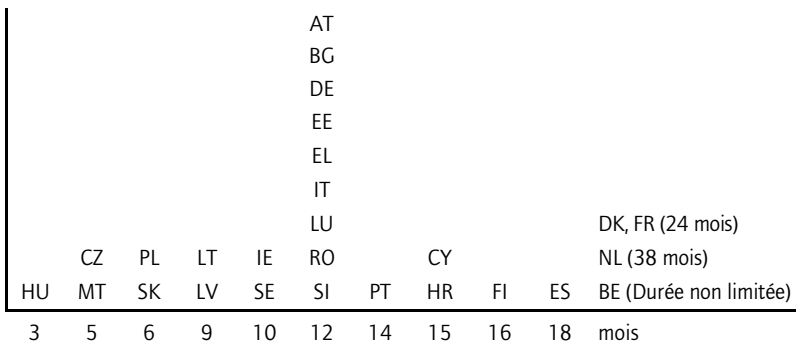
Trois isoquantes de CLD apparaissent sur le graphique 3 (voir la définition dans l'annexe 1). L'une des isoquantes représente la courbe que formeraient tous les États s'ils avaient le même taux de CLD que l'UE (5,1 %); la deuxième montre la courbe selon laquelle tous les pays auraient le même taux de CLD que la Croatie, et la troisième, le même taux de CLD que le Danemark. Le graphique 3 souligne clairement le lien entre les trois indicateurs. Par exemple, la Finlande et l'Allemagne ont des taux de CLD très proches, mais l'Allemagne présente un taux de chômage plus faible et une proportion plus élevée de CLD par rapport au chômage total que la Finlande.

1.3 Profil des chômeurs de longue durée

Pour les personnes concernées, rester éloigné du marché de l'emploi pendant une longue période – au moins un an selon les définitions statistiques – peut avoir deux types d'effets néfastes. Pour ce qui est de l'emploi lui-même, une longue période de chômage entraîne l'obsolescence des compétences. Les personnes au chômage de longue durée

doivent souvent surmonter des obstacles considérables pour accéder à des emplois décents et durables ; elles sont plus susceptibles d’être peu éduquées et d’avoir des compétences limitées (ou des compétences devenues obsolètes). Le CLD entraîne également une perte de capital humain, un risque plus élevé de problèmes de santé, d’invalidité et de problèmes psychologiques qui érodent les capacités individuelles. Le CLD a dès lors un effet stigmatisant, ce qui signifie qu’un travailleur au chômage risque davantage de connaître des situations difficiles sur le marché du travail à l’avenir, comparé à des personnes au profil identique mais qui n’ont pas connu de périodes de chômage (Commission européenne 2013b ; Nilsen et Holm Reiso 2011 ; Mroz et Savage 2006). En outre, « non seulement le chômage de longue durée réduit l’employabilité et la probabilité d’être employé dans le futur, mais il isole et rend malades les personnes concernées » (Spermann 2015 : 6).

Graphique 4 **Durée maximale des allocations de chômage (en mois) dans les pays européens**



Source: MISSOC 2015; les données pour le Royaume-Uni manquent.

Le fait d’être longtemps privé d’un emploi décent et durable se double souvent d’une perte de revenus. Dans de nombreux pays européens, la période maximale d’octroi des allocations de chômage ne dépasse pas un an (graphique 4). Par conséquent, les personnes au chômage de longue durée dans ces pays ont perdu leurs droits aux allocations de chômage et deviennent dépendantes de prestations d’assistance sociale. Cette perte de droits génère un risque élevé de tomber dans la pauvreté et la misère sociale, encore renforcées par la perte d’estime de soi et le retrait de la société. Partout, la combinaison d’une longue période de

chômage et d'une perte de revenus engendre un processus de désaffiliation : une perte de confiance en soi et de motivation ; de graves difficultés psychologiques et personnelles ; et l'expérience des problèmes liés à l'exclusion sociale tels que la pauvreté, un logement inadéquat, la perte de relations, le surendettement et une santé mentale ou physique défaillante (Bouget *et al.* 2015). Tous ces facteurs compliquent l'accès à l'emploi pour les chômeurs de longue durée et, élément tout aussi important, rendent les employeurs plus réticents à les embaucher.

2. Chômage de longue durée, politiques sociales et d'emploi dans les pays européens

Depuis de nombreuses décennies, les États et les partenaires sociaux européens ont mis en place différents types de systèmes de protection sociale. Cependant, depuis les années 80, la durabilité de ces systèmes a été progressivement mise à mal par diverses réformes : réformes « structurelles » ou « de modernisation » selon la terminologie de l'UE, « retraits » ou même « démantèlement » (Pierson 1994). Quel que soit le vocabulaire, les politiques nationales des pays européens se caractérisent par une grande variété de prestations en espèces (allocations) et d'avantages en nature (services), en plus d'un processus d'individualisation des services dans un système institutionnel fortement fragmenté. Cette section décrit la diversité des politiques et des dispositions nationales ainsi que les nouvelles tendances. Elle s'appuie en grande partie sur un rapport de synthèse qui rassemble les conclusions des rapports nationaux rédigés par chacune des 35 équipes d'experts nationaux indépendants des pays membres du réseau européen⁶ *European Social Policy Network* (ESPN)⁷.

-
6. ESPN a été créé en 2014 pour fournir à la Commission européenne des informations, des analyses et des expertises indépendantes sur les politiques sociales dans 35 pays européens. Le réseau est géré par LISER (Institut luxembourgeois de recherches socio-économiques), APPLICA et l'Observatoire social européen. Pour plus d'informations sur ESPN : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=fr>
 7. Le rapport de synthèse (Bouget *et al.* 2015), rédigé par Denis Bouget, Hugh Frazer, Éric Marlier, Ramón Peña-Casas et Bart Vanhercke a été publié avant que la Commission ne diffuse sa proposition de recommandation du Conseil sur le chômage de longue durée. Pour les abréviations officielles des noms de pays, voir la liste à la fin de ce volume.

2.1 Diversité des politiques et dispositions nationales

Depuis plusieurs décennies, les services sociaux et de l'emploi ont été transformés, s'éloignant progressivement des objectifs universels pour s'orienter vers des systèmes ciblant de plus en plus les personnes socialement défavorisées. Cette transformation s'est effectuée au nom de l'« efficacité », pour toucher directement ceux ou celles qui ont le plus besoin d'aide. Cette doctrine d'origine économique a progressivement imprégné le domaine social. En conséquence, une politique sociale efficace doit définir des cibles spécifiques comme réponse directe aux nouveaux types de risques sociaux et aux besoins individuels. En bref : plus le taux de chômage est élevé et long, plus l'accent est mis sur le ciblage.

Les prestations en faveur des chômeurs de longue durée devraient être analysées dans le contexte plus large de l'élaboration des politiques sociales et d'emploi. Des prestations en espèces et des allocations sont fournies directement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi qu'un large éventail d'avantages en nature axés sur le soutien, la réinsertion sociale (services sociaux) et la réinsertion professionnelle (principalement des services d'activation). Les prestations en espèces pour les chômeurs sont principalement de deux types : les prestations de chômage, qui sont souvent des prestations contributives pour les personnes préalablement salariées ; et les prestations en espèces de l'aide sociale, lorsque le ménage dans lequel vit le chômeur est pauvre et peut y être éligible. Les prestations de chômage sont définies sur la base des critères individuels et des droits découlant du statut du travailleur et des cotisations sociales, alors que les prestations en espèces de l'aide sociale sont définies par les besoins et les droits sociaux du ménage.

Dans 18 des 28 États membres, la période maximale de prestations de chômage pour les adultes en âge de travailler est d'au plus un an (graphique 4). Dans ces pays, les chômeurs de longue durée peuvent devenir des bénéficiaires exclusifs des prestations d'assistance sociale. C'est le cas, par exemple, en Bulgarie, Chypre, République Tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et au Royaume-Uni (MISSOC 2015). Dans d'autres pays, la durée des prestations de chômage est supérieure à 12 mois. En outre, il existe des régimes progressifs qui

réduisent par étapes le montant de l'allocation à mesure que la période de chômage augmente. Après un ou deux ans, un terme est généralement mis à l'éligibilité. La Belgique constitue une exception : aucune limite de durée n'y existe, en dépit des pressions considérables exercées par l'UE pour modifier cette situation particulière.

En général, lorsque le chômage se poursuit, la perte ou l'absence de prestations de chômage mène plus ou moins rapidement aux prestations d'assistance sociale. Le type le plus fréquent de prestation en espèces pour les chômeurs de longue durée (et d'autres personnes menacées de pauvreté) est le régime de revenu minimum garanti (RMG), une allocation non contributive soumise à conditions de ressources, qui constitue le dernier filet de protection sociale de presque tous les pays. Cette politique sociale d'aide aux plus pauvres s'est répandue partout en Europe, mais avec d'énormes différences, allant des systèmes simples et complets (BE, CH, CY, CZ, DK, EE, IS, LI, LU, NL, NO, SE, SK) à des régimes très limités, partiels ou fragmentés, restreints à des catégories étroites de personnes (BG) (Frazer et Marlier 2016 : 14).

Dans presque tous les pays européens, l'attribution d'un revenu minimum a été progressivement conditionnée à la recherche d'un emploi et à la disposition à travailler. Aujourd'hui, partout en Europe, « l'emploi d'abord » constitue une des principales priorités pour l'octroi des prestations d'assistance sociale. Elles incluent souvent l'éducation et la formation, même s'il existe encore de grandes différences (y compris en termes de disponibilité et d'éligibilité) dans leur mise en œuvre et la priorité qui leur est accordée. Dès le départ, la recherche d'emploi constitue un critère strict d'éligibilité pour percevoir une allocation d'aide, et comporte deux conditions : être inscrit auprès des services publics de l'emploi (SPE) et, fréquemment, accepter une offre d'emploi (souvent indépendamment de sa qualité). Au moment de la sortie du chômage, certains pays appliquent un régime d'impôt négatif sur le revenu (NIT – *Negative Income Tax*) : la prestation d'aide sociale diminue plus lentement que l'augmentation du revenu d'activité ; au total le revenu net total augmente⁸. Une telle mesure assure une

8. Dans ce cas, le taux de NIT est inférieur à 100 %. Par exemple, un taux marginal de 40 % signifie que lorsque le revenu d'un travailleur pauvre augmente d'un euro, l'allocation d'assistance diminue de 40 centimes et le revenu total augmente à 1,6 euro.

transition plus souple entre le chômage et l'emploi, et peut réduire le risque de retour au chômage et celui du piège de la pauvreté.

En fin de compte, en ce qui concerne l'efficacité des prestations de revenu en faveur des chômeurs de longue durée, les experts nationaux d'ESPN estiment que les systèmes sont « très bons » dans seulement quatre des 35 pays étudiés (CY, LI, IS et NL) alors que dans 17 d'entre eux – dont des pays d'Europe occidentale (BE, DE), baltes (EE, LT, LV), méridionaux (PT, EL, ES), et balkaniques (BG, RO, HR, MK, TR), HU, SK), ainsi qu'au Royaume-Uni – l'efficacité est considérée comme très faible (Bouget *et al.* 2015 : 13).

Outre les allocations de chômage ou les différents types de revenu minimum, les chômeurs de longue durée (comme les autres chômeurs) peuvent bénéficier de prestations sociales universelles supplémentaires (allocations et services) fondées en grande partie sur une doctrine d'investissement social : soins de santé, allocations familiales et éducation des enfants (par exemple AT, CY, CZ, DE, FI, IE, IS, IT, LV, MT, NL, RO, RS, UK). Les chômeurs de longue durée peuvent être éligibles à l'aide sociale – fournie dans certains cas au niveau national et dans d'autres au niveau régional ou local – et à l'aide en matière de frais d'éducation. C'est le cas, par exemple, en Irlande (allocation d'habillement pour le retour à l'école), en Italie, en Lituanie et en Lettonie. Les chômeurs de longue durée peuvent également percevoir des allocations pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance : par exemple, DE, IT, LU, MK (transfert conditionnel). La Belgique offre un exemple intéressant de soutien ciblé lié au statut des chômeurs de longue durée. Outre le maintien de leurs droits aux soins de santé, ils peuvent bénéficier de soins de santé moins chers en fonction du revenu de leur ménage et bénéficier d'allocations familiales majorées. Les frais de garde d'enfants sont également remboursés aux chômeurs de longue durée engagés dans une formation. Les allocations de logement y sont en revanche très rares.

En définitive, en dépit de certaines prestations sociales générales qui aident les chômeurs à maintenir un niveau minimum d'estime de soi et de contacts sociaux, les périodes de chômage qui s'allongent engendrent progressivement un effet cumulatif d'exclusion : exclusion du marché du travail et exclusion sociale par paupérisation.

2.2 L'individualisation et la promotion des services d'activation

Les prestations en espèces peuvent être combinées à deux grandes catégories d'avantages sociaux en nature : les services sociaux, la plupart des chômeurs de longue durée courant un risque plus élevé de pauvreté, et les services d'activation, dans la mesure où ils sont éloignés des possibilités d'emploi. Les réformes de nombreux pays européens poursuivent des objectifs similaires (Conseil des Communautés européennes 1992), fournissant en général des services ciblés individuellement, tout en donnant la priorité aux services d'activation⁹. Conformément au principe d'efficacité des politiques sociales, l'individualisation des prestations en nature lie la demande (les besoins) des personnes en matière de services et leur offre. Les chômeurs de longue durée sont susceptibles de nécessiter plus de soutien, et plusieurs étapes peuvent être indispensables avant que des services d'activation (formation, recherche d'emploi) ou l'accès à un emploi ne deviennent des options réalistes. Ainsi, les services et autres prestations en nature doivent refléter les situations individuelles et ouvrir des voies positives vers l'emploi. Pour cette raison, il est essentiel que les pays accordent une attention particulière à l'élaboration d'un soutien individualisé, intégré et global adapté aux besoins des populations.

Cette doctrine débouche sur le résultat cohérent que constitue la tendance émergente du « profilage » des chômeurs. Il s'agit de reconnaître que les chômeurs de longue durée appartiennent à plusieurs sous-groupes socio-économiques, caractérisés par différents types de besoins individuels. Par conséquent, certains pays (FR, HU, IE, LT, LV, LT, PL) identifient des ensembles spécifiques d'avantages et de services qui correspondent à certaines conditions socio-économiques de ces chômeurs.

Bien que cette doctrine semble partagée par tous les pays européens, la situation actuelle est caractérisée par une très grande diversité. Très peu de pays font du CLD une cible spécifique de leurs politiques sociales ou d'emploi. Les services sociaux aux chômeurs de longue durée sont gérés de la même manière que ceux à destination des autres ménages pauvres. Ces chômeurs ne bénéficient pas des services sociaux parce qu'ils sont au

9. Pour une discussion, voir Bonoli (2010).

chômage, mais parce qu'ils sont pauvres. Les services sociaux comprennent deux types de prestations. Certains avantages en nature sont universels, en particulier les soins de santé et les prestations pour les enfants. D'autres sont plus ciblés, selon un mécanisme traditionnel de vérification des ressources. Ces derniers incluent l'exonération ou la réduction des coûts pour les services de santé et de réadaptation, l'éducation, le logement, les transports publics, les services de conseil en matière d'endettement et le soutien spécialisé aux réfugiés.

Ces services sociaux complémentaires sont assurés par des acteurs régionaux et locaux, par les services sociaux des municipalités (section 2.3), des entreprises du tiers secteur (organisations à but non lucratif) et, de plus en plus souvent, par des entreprises à but lucratif. Il y a cependant quelques inconvénients à cet état de fait. Tout d'abord, les agences sont très souvent en sous-effectif, ou manquent de compétences. Deuxièmement, il existe des difficultés liées au pouvoir discrétionnaire du personnel, et notamment aux préjugés défavorables à l'encontre des personnes « valides » et des migrants, et en faveur des individus « méritants ». Troisièmement, la grande diversité des services souffre d'un manque de coordination, horizontale et verticale (voir section 2.3) ; les mêmes instruments sont appliqués à la lutte contre les chômages de courte et de longue durée, quel que soit l'âge des personnes concernées : « une seule solution pour tous » (*One size fits all*). Quatrièmement, les énormes variations d'offre de services entre régions et entre communes ne sont pas toujours liées aux différences de besoins locaux. Enfin, une question demeure non résolue. L'individualisation du soutien se réfère en quelque sorte à la pensée économique, à savoir l'idée de trouver un équilibre entre la demande et l'offre de services. Cependant, les experts nationaux d'ESPN soulignent régulièrement que les services sont gérés sur la base de nombreux critères dans un contexte de pénurie économique (listes d'attente, etc.). Par conséquent, d'un point de vue juridique, les services de l'emploi ou les services sociaux sont rarement définis comme des droits sociaux, énoncés dans des instruments juridiques contraignants.

En matière de politique d'activation, l'écart entre le discours et les résultats empiriques constitue un paradoxe apparent. D'une part, il existe dans les pays européens un large consensus selon lequel les services d'activation devraient être encouragés, conformément au principe de « l'emploi d'abord ». La plupart des personnes doivent donc s'inscrire auprès des services publics de l'emploi (SPE). Cela devient un

critère d'éligibilité, non seulement pour bénéficier des services d'activation mais aussi pour percevoir certaines prestations d'assistance sociale. La participation à des mesures d'activation est parfois encouragée par la possibilité de compléter les prestations d'assistance sociale par des revenus supplémentaires ou par des possibilités temporaires de combiner le salaire d'un nouvel emploi avec des allocations, pour augmenter l'incitation financière à chercher et à accepter un nouvel emploi. Cependant, la situation actuelle est loin de refléter cet objectif : peu de chômeurs de longue durée participent aux services d'activation (13,5 % en 2012) (Commission européenne 2015c). Seuls quelques pays ont développé indirectement des services spécifiques d'activation pour les chômeurs de longue durée en organisant des services pour cibler des groupes vulnérables tels que les travailleurs peu qualifiés ou peu diplômés, les femmes, les parents isolés, les jeunes et les travailleurs âgés, les migrants et les Roms.

Enfin, l'individualisation se traduit parfois par un haut degré de sélectivité et une approche trop étroite et rigide du ciblage. En outre, la perte de droits sociaux augmente, car les services sociaux et les services de l'emploi sont créés dans un cadre de gouvernance souple, et que très peu de pays ont défini des normes minimales d'activation et de services sociaux, tout en laissant de larges pouvoirs discrétionnaires aux acteurs locaux. Du côté de l'offre, il existe une grave pénurie de services, un manque de capacités d'accueil, une charge de travail élevée, des inégalités géographiques, un manque d'expertise dans l'évaluation des besoins et enfin un pouvoir discrétionnaire du personnel. Face à l'insuffisance de la demande de main d'œuvre émanant des entreprises, les stratégies gouvernementales nationales actuelles pour lutter contre le chômage de longue durée consistent en une formation ciblée des travailleurs afin d'éviter de devenir chômeurs, des subventions salariales, ainsi que des réductions de cotisations sociales. De nombreuses incitations fiscales existent, mais il semble qu'elles soient souvent inconnues des employeurs (Age Platform 2015).

2.3 Diversité des institutions nationales et nouvelles tendances

L'héritage des systèmes nationaux de protection sociale en Europe constitue un ensemble important mais complexe d'institutions, d'organisations et d'antennes qui reflète la grande variété des prestations

sociales disponibles : un grand nombre d'acteurs, la dispersion des compétences, la fragmentation entre les différentes institutions responsables des politiques sociales avec, comme résultat, différents types de non-recours (Eurofound 2015). Cette complexité et les lacunes des systèmes font que beaucoup de chômeurs de longue durée finissent par ne pas recevoir l'aide sociale à laquelle ils ont droit, une fois la période de leur allocation de chômage terminée.

En général, quatre grands types d'organisations nationales ou locales gèrent les politiques axées sur les chômeurs de longue durée : a) les services publics de l'emploi (SPE) responsables des politiques actives de l'emploi¹⁰ ; b) la fourniture des prestations de chômage dans certains cas gérées par deux acteurs principaux : les organismes publics et les partenaires sociaux (assurance sociale) ; c) les services sociaux et les organismes d'assistance sociale, souvent au niveau local (municipalités) ; et d) d'autres organismes de protection sociale, en particulier ceux traitant du handicap lorsque les chômeurs sont en mauvaise santé ou incapables de travailler. La fragmentation organisationnelle principale réside cependant essentiellement entre les SPE et les autres organismes de services sociaux.

Depuis les années 1980, l'augmentation du chômage ainsi que de la pauvreté et de l'exclusion sociale a créé de nouveaux risques sociaux et souligne les limites, la carence et l'insuffisance de cette spécialisation institutionnelle dans les systèmes nationaux de protection sociale. Trois tendances principales ont progressivement modifié ce paysage institutionnel : un processus de décentralisation ; un processus de « fusion » suivant l'orientation ultime d'un modèle d'organisation de guichet unique (Minas 2014) ; et l'externalisation (privatisation) de l'offre. La décentralisation implique un changement de la coordination verticale (OCDE 2015), le transfert des compétences et des instruments vers les régions (politiques de l'emploi) et vers les collectivités locales et les municipalités (services sociaux). Cependant, en période d'austérité économique, ce processus a également créé un « jeu de transferts des coûts », ce qui signifie que chaque échelon tente de déplacer les coûts vers un autre niveau, réduisant ainsi l'efficacité supposée du principe de décentralisation économique.

10. Y compris l'inscription des demandeurs d'emploi, les conseils, l'évaluation des compétences et la formation professionnelle.

2.3.1 Intégration institutionnelle

Au niveau régional ou local, un processus de coordination horizontale est en cours dans les pays européens. Plusieurs organismes ont fusionné progressivement, selon un processus inspiré par le modèle organisationnel du « guichet unique » – autrement dit l'intégration de l'administration et de la fourniture de nombreux types de prestations dans une nouvelle organisation. Ce modèle se justifie par une gestion holistique de l'individualisation des services et la gestion de paquets de services adaptés aux besoins des chômeurs de longue durée. Ce modèle de gestion (Askim *et al.* 2009 ; Kubicek et Hagen 2000 ; Øverbye *et al.* 2010) est utilisé dans de nombreux domaines et est censé améliorer l'efficacité gouvernementale en réduisant les coûts de transaction, en éliminant les doublons et les chevauchements, en facilitant l'accès à une gamme de services, en fournissant plusieurs services sociaux conjointement et en un seul lieu, en luttant contre la spécialisation croissante des structures de l'État-providence et en franchissant les frontières institutionnelles.

Cependant, la situation réelle en Europe est une fois de plus loin de cet objectif d'intégration institutionnelle. Certains pays (par exemple, BE, EL, IT) ont conservé un haut degré de fragmentation, bien éloignée du modèle « idéal » de guichet unique. D'autres pays connaissent un processus graduel vers des modèles intermédiaires. Par exemple, une forme d'organisation « à deux guichets » regroupe et unifie d'un côté les services de l'emploi tandis qu'un autre système regroupe toutes les organisations qui fournissent des prestations d'assistance sociale. Les « premiers guichets » ou « points nodaux » aident le demandeur à retrouver son chemin dans le labyrinthe des avantages et des bureaux. Ces nouvelles formes d'organisation tentent d'accroître et d'améliorer la coopération entre les SPE et les organisations d'aide sociale au niveau local. Certains pays (CZ, DK, SE et RO) considèrent qu'ils ont mis en place un modèle de guichet unique « plus complet » et réalisé une intégration institutionnelle qui suppose une proximité administrative des bénéficiaires, la fourniture de multiples types de prestations (y compris des services d'activation), des connaissances et compétences partagées de la part du personnel, ainsi qu'une base de données commune d'information. Parmi les exemples figurent la fusion et le transfert des prestations d'assistance sociale vers les bureaux locaux de l'emploi (CZ), les « centres d'emploi » ou « bureaux de travail et d'assistance sociale » des municipalités (DK, SE), la collaboration entre les « boutiques de l'emploi » et les services d'assistance sociale (BE [Flandre]), et finalement

un projet de stratégie nationale d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, avec un guichet unique pour l'activation (RO).

2.3.2 Externalisation des services

L'externalisation de certains services sociaux et d'emploi se développe depuis plusieurs décennies (Room 1994). Conformément aux principes du quasi-marché et aux modèles du principal-agent, de plus en plus de pays transfèrent la prestation de services à des organisations privées, à des ONG et parfois des sociétés commerciales. Le principe d'organisation est basé sur une chaîne de contractants (publics ou privés) choisis au moyen d'une procédure de mise en concurrence des prestataires.

- Premièrement, la coordination verticale est transformée en une relation entre un régulateur (le gouvernement) et les fournisseurs (fournisseurs de programmes de travail). Le Royaume-Uni semble être le pays qui a le plus avancé dans ce processus de privatisation : 18 « maîtres d'œuvre » sont chargés de gérer tous les services aux chômeurs de longue durée, y compris leur enregistrement.
- Deuxièmement, la chaîne de sous-traitants est décidée par le maître d'œuvre : « une grande marge décision organisationnelle est laissée aux prestataires pour concevoir une démarche individuelle de retour au travail pour tous les clients, quelle que soit leur situation, la durée de leur période hors de l'emploi et les obstacles qu'ils ont à affronter » (Sainsbury et Bradshaw 2015 : 11). Dans ce schéma, un fournisseur agit comme un guichet unique pour tous les services.
- Troisièmement, les maîtres d'œuvre ne reçoivent d'argent du gouvernement que sur la base d'un « paiement au résultat ». Leur rendement est évalué par un ensemble d'indicateurs, principalement le taux de sortie¹¹. Ils ne relèvent pas, en conséquence, de l'organisation hiérarchique publique de l'État ou des gouvernements locaux.

Certaines critiques traduisent toutefois les problèmes soulevés par ce processus de privatisation : le danger d'une spirale à la baisse, puisque la baisse des performances entraîne une réduction des dépenses et des subventions publiques, et ainsi de suite ; le risque de discontinuité des

11. Centre for Economic & Social Inclusion (2013).

tâches, notamment pendant la période de renouvellement des contrats ; les conflits concernant les indicateurs de performance ; la concurrence indue entre tous les acteurs, non seulement entre entreprises privées, mais également entre organismes privés et publics ; et l'abandon de la coopération avec les autorités locales en cas de privatisation complète.

En résumé, cette section a montré que l'UE était confrontée, en 2015, à un contexte socio-économique marqué dans de nombreux pays par un taux de chômage de longue durée élevé, mais également par une tendance plus favorable à la baisse des taux de chômage. Les réponses nationales sont souvent inadéquates par rapport à l'échelle du problème (Bouget *et al.* 2015 : 5, 23). En outre, les pays européens se caractérisent par une très grande diversité en termes de prestations et d'institutions qui en sont responsables. Nous avons toutefois également décrit certaines tendances communes à la grande majorité des pays¹². Il y a, premièrement, un processus général d'individualisation des services visant à assurer un soutien personnalisé adapté aux besoins de l'individu afin de trouver un travail décent et durable. Deuxièmement, la priorité est accordée aux politiques de l'emploi plutôt qu'aux politiques de chômage. Troisièmement, des réformes institutionnelles communes sont menées presque partout, telles que les processus à long terme de décentralisation et de privatisation. Plus récemment, les services ont été intégrés dans de nouvelles organisations qui peuvent servir à concevoir et mettre en œuvre de meilleurs politiques et programmes dans tous les pays.

La section suivante décrit comment, dans ce contexte particulier, l'UE a entrepris l'élaboration d'une recommandation du Conseil sur le chômage de longue durée en 2015.

3. Vers une recommandation du Conseil

Au sein des institutions de l'UE, l'année 2015 a constitué une année d'activités intenses en matière de chômage de longue durée¹³, qui a

12. Les conclusions du rapport de synthèse d'ESPN (Bouget *et al.* 2015) confirment les résultats de quelques autres études antérieures : voir par exemple Di Domenico et Spattini (2008).

13. Cette préoccupation n'est pas nouvelle et a été précédée d'événements et d'initiatives antérieures. En novembre 2012, dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, la Commission a organisé une conférence intitulée « Lutter contre le chômage de longue durée »

abouti à une recommandation du Conseil sur l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail qui a été formellement adoptée par le Conseil en février 2016. Cette section traite des étapes de l'élaboration de la recommandation, en décrit le contenu et souligne certaines différences entre la proposition initiale de la Commission européenne et le texte final adopté par le Conseil de l'UE.

3.1 Préparation de la recommandation : un tremplin

La recommandation sur le CLD est le résultat de diverses contributions analytiques et socio-politiques. Au début de 2015, une feuille de route a détaillé l'initiative de la Commission européenne et les différentes étapes des consultations et des analyses (Commission européenne 2015a). En outre, à partir de la situation actuelle en Europe considérée comme scénario de base, la feuille de route proposait deux options : soit une « recommandation du Conseil sur les mesures générales pour lutter contre le chômage de longue durée », soit, de façon plus ciblée, une « recommandation du Conseil sur l'intégration du travailleur durablement sans emploi ».

Plusieurs consultations ont été organisées sur le sujet au cours du premier semestre 2015¹⁴. Une consultation publique sur le thème « Lutter contre le chômage de longue durée » a permis de recueillir des points de vue sur la manière d'améliorer les services destinés à aider les chômeurs de longue durée à retrouver un emploi. Cette consultation a également mis à profit les échanges de bonnes pratiques organisés au cours des dernières années entre les services publics de l'emploi (SPE) nationaux à propos des démarches d'activation des chômeurs de longue durée¹⁵. Les consultations du Comité de la protection sociale (CPS) de l'UE, du Comité de l'emploi (EMCO), du Comité du Fonds social européen (FSE) et des partenaires sociaux européens ont également eu lieu au printemps 2015. Enfin, le réseau européen de politique sociale

– stratégies et outils efficaces pour lutter contre le chômage de longue durée ». Un chapitre du rapport « Emploi et développement social en Europe en 2012 » analyse la dynamique du chômage de longue durée (Commission européenne 2013b : 143–151).

14. La consultation s'est déroulée du 24 février au 15 mai 2015.

15. Un groupe de travail du réseau européen des services publics pour l'emploi a présenté un rapport en mai 2015 (Réseau PSE 2015).

(ESPN) a produit 35 rapports nationaux¹⁶ ainsi qu'un rapport de synthèse sur le « soutien intégré aux chômeurs de longue durée » qui a été présenté en septembre 2015 et contribué au débat de politiques de l'emploi et sociales.

Cette phase de conception s'est achevée par la publication d'une proposition de la Commission européenne pour une recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, publiée sous la forme d'un document de travail des services de la Commission le 17 septembre 2015. Après sa publication, le document a fait l'objet de discussions dans divers rapports et réunions¹⁷. Le 7 décembre 2015, le Conseil de l'UE est parvenu à un accord politique sur la recommandation¹⁸ sous la présidence luxembourgeoise.

3.2 Contenu de la recommandation du Conseil

L'objectif global de la recommandation du Conseil est de promouvoir le retour des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. Pour y parvenir, le texte propose une approche séquentielle : accroître le taux de transition des chômeurs de longue durée, de l'aide sociale à l'emploi sur le marché du travail. Quelque 23 considérants résument d'abord les principales tendances et les explications du chômage de longue durée en Europe, ainsi que la liste des textes officiels européens précédents. Le Conseil propose ensuite trois séries de recommandations : aux États membres, aux États membres et à la Commission européenne conjointement, et à la Commission européenne.

3.2.1 Recommandations aux États membres

La première recommandation adressée aux États membres porte sur l'enregistrement de tous les chômeurs de longue durée auprès des

16. Ces rapports nationaux peuvent être téléchargés sur le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPageId=3589>

17. Comité des régions (2016) Projet d'avis sur l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, SEDEC-VI / 006, 116^e session plénière, 10-11 février 2016. Le rapport sur « L'emploi et l'évolution sociale en Europe 2015 » a été présenté lors d'une conférence le 21 janvier 2016, dont un chapitre sur « Prévenir et combattre le chômage de longue durée » (p.129-162).

18. La recommandation du Conseil (2016/C 67/01) a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne (20 février 2016).

services publics de l'emploi, condition préalable à l'élaboration d'une politique de l'emploi cohérente et à la lutte contre le chômage de longue durée. En moyenne, 73 % des chômeurs de longue durée sont enregistrés, mais le taux d'inscription est inférieur à 50 % dans certains pays (BG, EE, LV, RO, UK) (Commission européenne 2015e). Par ailleurs, seuls 13,5 % des chômeurs de longue durée de plus de 25 ans participent aux mesures actives du marché du travail (ALM – *Active Labour Market*). La deuxième recommandation encourage les nouvelles réformes nationales, qui impliquent l'individualisation et la diversification des services offerts aux chômeurs de longue durée. Plus précisément, les services de l'emploi doivent leur offrir « des évaluations et une orientation individuelles approfondies au plus tard lorsqu'ils atteignent 18 mois de chômage » (point 2). Cette évaluation doit être associée à des informations sur « les offres d'emploi et le soutien disponibles dans différents secteurs de l'économie et, le cas échéant, dans différentes régions et d'autres États membres » (point 3)¹⁹.

La troisième recommandation aux États membres est la plus détaillée : elle définit l'idée d'un « accord d'intégration professionnelle » (points 4 et 5). Celui-ci prend la forme d'un document individuel qui énonce les obligations du chômeur : inscription, mesures actives pour trouver un emploi, participation à l'éducation ou à la formation, requalification ou mesures pour l'emploi (point 4a). Il décrit également les services fournis au chômeur de longue durée : il s'agit de l'aide à la recherche d'emploi, de la validation de l'apprentissage informel, de l'éducation et de la formation, du soutien social, de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, des services de santé et de soins de longue durée, de conseils en matière d'endettement, de soutien au logement et à la mobilité (point 4b). En outre, l'accord d'intégration professionnelle doit être régulièrement suivi et adapté en fonction de toute nouvelle situation et de la transition vers l'emploi (point 4c). La recommandation suggère également des dispositions pour mettre en œuvre les accords d'intégration professionnelle : sur la base du concept de guichet unique,

19. Cette disposition ressemble à une recommandation de Layard (1997 : 335) : « Après 12 mois, l'État devrait cesser de payer les gens pour ne rien faire. Mais en même temps, il devrait accepter la responsabilité de trouver un travail temporaire pendant au moins six mois. En contrepartie, l'individu reconnaîtrait que s'il veut recevoir un revenu, il doit accepter l'une des quelques offres raisonnables. Ces offres seraient garanties par l'État qui paie à l'employeur pendant six mois les prestations auxquelles le chômeur aurait autrement droit » (Layard 1997).

elle propose qu'un seul point de contact soit établi dans le cadre de la coordination nécessaire des services de l'emploi et de soutien social. Pour que les dispositions soient efficaces, le groupe cible doit recevoir des informations pertinentes sur le soutien disponible, les offres d'emploi et les possibilités de formation (point 5).

La quatrième recommandation porte sur les demandes adressées aux employeurs (points 6, 7, 8). Elle encourage l'établissement de partenariats susceptibles de fournir des services qui répondent mieux « aux besoins des entreprises et des chômeurs de longue durée inscrits » (point 6) ; elle leur demande de développer des services tels que le dépistage des postes vacants et le soutien au placement pour faciliter la réinsertion professionnelle (point 7). Enfin la recommandation les encourage à privilégier les incitations financières – telles que les subventions au recrutement et la réduction des cotisations sociales – pour favoriser l'intégration sur le marché du travail (point 8).

3.2.2 Recommandations aux États membres et à la Commission européenne

La deuxième partie de la recommandation porte sur l'évaluation et le suivi des chômeurs de longue durée enregistrés. L'objectif est de mieux comprendre, par le biais de la surveillance multilatérale (*monitoring*) au cours du Semestre européen, le moment et la manière dont les chômeurs ont retrouvé un emploi, conformément à l'accord d'intégration professionnelle, et de savoir si leur insertion sur le marché du travail est durable (point 9). Elle contient également des propositions visant à encourager l'évaluation de la performance des SPE, le partage des bonnes pratiques ainsi que la coopération entre les services publics de l'emploi (point 10). En outre, au point 11, la recommandation rappelle l'utilisation possible des fonds structurels et d'investissement européens : le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds européen agricole pour le développement rural.

3.2.3 Recommandations à la Commission européenne

Le dernier ensemble de recommandations (probablement « légères ») se concentre sur la Commission européenne. Elle est appelée à soutenir des projets d'innovation sociale – à travers le programme d'emploi et d'innovation sociale (EaSI) –, à appuyer et coordonner les initiatives volontaires (points 12 et 13) et à évaluer les mesures prises en réponse à cette recommandation d'ici février 2019 (point 14).

3.3 De la proposition initiale de la Commission à une recommandation du Conseil

Le Conseil a largement approuvé le contenu de la proposition initiale de la Commission européenne concernant une recommandation sur le chômage de longue durée. Cependant, en plus de quelques modifications de forme, certains changements significatifs doivent être signalés. Premièrement, la proposition initiale de la Commission contient une longue introduction avant les considérants, qui explique et justifie le contenu de la recommandation : description du contexte européen, base juridique (subsidiarité et proportionnalité), résumé des différentes consultations, analyse des politiques nationales dans certains pays et implications budgétaires. Deuxièmement, la recommandation adoptée ajoute un considérant 11, qui renvoie plus clairement et explicitement à la recommandation de 2008 de la Commission européenne sur l'inclusion active (Commission européenne 2008) et adopte une approche plus sociale en faisant référence aux personnes exclues du marché du travail. Le nouveau considérant se réfère également à l'« intégration [des travailleurs] dans un emploi durable et de qualité », et souligne la notion de « dignité », faisant référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte 2010).

Si la proposition de recommandation invoque clairement le principe de subsidiarité (nécessité de respecter la compétence des États membres, référence à la « législation nationale existante »), la version adoptée se borne à rappeler que les États membres restent compétents pour choisir les mesures du marché du travail les mieux adaptées à leur situation individuelle. Au point 5, la recommandation adoptée donne également une définition plus précise du « point de contact » dans le cadre d'une organisation plus large des services, faisant implicitement référence au guichet unique. De même, la recommandation adoptée met davantage l'accent sur une meilleure information à propos des résultats de la mise en œuvre.

La recommandation adoptée par le Conseil insiste également davantage sur l'insertion professionnelle dans le cadre du contrat individuel et le texte devient plus asymétrique entre les « obligations » des chômeurs et les « devoirs » des prestataires de services que dans la proposition initiale de la Commission européenne. Ainsi, au considérant 21 du texte adopté, l'obligation qui s'applique au chômeur de longue durée est plus

forte que dans la proposition de la Commission. Et au point 4b de la proposition de la Commission, les « obligations » des prestataires de services envers les chômeurs de longue durée sont atténuées et deviennent seulement des « offres » à ces personnes dans la recommandation adoptée²⁰.

4. Évaluation critique de la recommandation du Conseil

Il est impossible à ce stade de prédire à quel point la recommandation sera couronnée de succès pour atteindre ses objectifs-clés. Nous pouvons cependant déjà identifier quelques-unes des principales caractéristiques de l'initiative : la cohérence avec les politiques nationales actuelles est forte, tandis que certaines rigidités (autrement dit, une approche unilatérale de l'offre de travail) coïncident avec un affaiblissement de la protection sociale des travailleurs et des non-salariés.

4.1 Cohérence avec les politiques nationales de l'emploi

Comme expliqué dans l'introduction, la recommandation du Conseil sur le CLD a été publiée précisément au moment de l'inversion de la courbe du chômage de longue durée, avec un décalage d'environ un an par rapport au pic de chômage connu dans de nombreux pays. Par conséquent, si la tendance à la baisse se poursuit au cours des prochaines années, la recommandation pourrait agir comme un catalyseur de la réforme des politiques, accélérant la baisse du chômage de longue durée. Tout d'abord, l'accent mis sur le chômage de longue durée dans l'examen annuel de la croissance 2016 fournit déjà des incitations pour éviter le risque de dualisation structurelle susceptible d'être créée par un processus potentiellement sélectif qui donnerait la priorité aux plus employables des travailleurs sans emploi. La mise en œuvre de la recommandation pourrait donc constituer un instrument supplémentaire de « gouvernance souple » capable de réduire le risque de discrimination à l'égard des travailleurs les moins qualifiés. Deuxième-

20. À propos des ambiguïtés dans l'approche des institutions européennes en matière de droits sociaux (Benlolo-Carabot 2012).

ment, l'idée d'une meilleure adaptation des services aux besoins individuels pourrait également favoriser – et légitimer – l'innovation dans la fourniture de services et son organisation, non seulement en faveur des chômeurs de longue durée mais aussi de ceux de courte durée. Un effet externe de débordement pourrait en résulter au profit des prestations en faveur des chômeurs de courte durée, qui freinerait indirectement le chômage de longue durée parmi les nouveaux chômeurs. Troisièmement, la recommandation sera particulièrement efficace et facile à mettre en œuvre en Europe, car son contenu présente de fortes similitudes avec les politiques nationales actuelles (section 2). Par exemple, les points concernant l'inscription des chômeurs de longue durée dans une seule agence d'un service public de l'emploi (point 1) constituent déjà un objectif commun de tous les pays européens en même temps qu'une pratique de plus en plus courante. Autre exemple : l'individualisation des services est souvent un objectif auquel se réfèrent les gouvernements nationaux et locaux.

En bref, le Conseil de l'UE a fourni un résumé des pratiques les plus fréquentes au sein des pays européens. La similitude entre le contenu de la recommandation et les politiques nationales préexistantes semble découler du principe de subsidiarité. Les politiques sociales et de l'emploi demeurent en effet de la responsabilité des États membres et plusieurs considérants de la recommandation se réfèrent directement ou indirectement à ce principe de l'UE. Par conséquent, la capacité des institutions de l'UE à innover dans ce domaine peut s'en trouver considérablement réduite. En fin de compte, l'accélération politique ne peut être déclenchée que par la pression politique à utiliser la recommandation.

4.2 Des règles inflexibles pour une politique de flexibilité

L'étroitesse de la perspective de la recommandation sur le chômage de longue durée s'appuie, paradoxalement, sur une conception rigide et statique du temps. Jusqu'en 2015, dans le cadre des examens annuels de la croissance, le chômage de longue durée était simplement cité comme l'une des composantes d'un « taux de chômage élevé » qu'il s'agissait de diminuer de manière générale. Il était lié ou associé au chômage des jeunes en tant que préoccupation majeure, dont la réduction était une priorité politique. En fait, la définition du chômage

de longue durée est de nature statistique : le chômage de longue durée est défini comme un chômage d'au moins 12 mois ²¹ et, à certains égards, il est semblable au seuil de fin de droit aux prestations de chômage dans de nombreux pays (graphique 4)²². Cette similitude entre les définitions statistique et politique est bien entendu attribuable à une préférence générale pour les « chiffres ronds » : en l'occurrence un an. Un credo collectif a donc progressivement transformé cette similitude en une norme socio-politique clairement établie comme critère de politique publique.

Définir le chômage de longue durée uniquement par un temps donné de retrait de la vie active contredit de nombreuses études qui montrent que le CLD constitue un processus dynamique (Commission européenne 2013b), et présente également quelques inconvénients en matière de politiques publiques. Tout d'abord, le graphique 4 montre que la plupart des travailleurs ont perdu leurs droits sociaux aux prestations de chômage avant la fin d'une année de chômage. Deuxièmement, cette définition ignore des alternatives telles que la prévention du chômage de longue durée. La prévention est quasi-absente dans la recommandation de 2015 et ne figure pas au cœur des politiques sociales et d'emploi. Troisièmement, l'utilisation exclusive d'un critère de temps pour définir les chômeurs de longue durée ignore le risque élevé de pauvreté ou d'exclusion sociale qui en découle. Quatrièmement, l'application stricte de ce seuil peut conduire à des pratiques punitives en ce qui concerne l'éligibilité pour certains avantages sociaux ou à l'ériger en critère utilisé par le personnel des bureaux de placement²³.

Le deuxième seuil mentionné dans la recommandation, soit 18 mois, est également contestable : le point 2 de la recommandation stipule en effet que des prestations sont fournies au plus tard lorsque les personnes ont atteint un an et demi de chômage. Elle met trop l'accent sur la dimension temporelle dans la définition de l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. La probabilité de retour

21. La Suède est le seul pays européen qui définit officiellement un seuil de temps pour le chômage de longue durée : au moins six mois.

22. Sur l'influence des catégories statistiques sur les politiques de l'emploi (Salais *et al.* 1986).

23. Boeri *et al.* (2000 :3) préconisent cette limite d'un an : « une fois que l'État aura acheminé les offres de travail à chacun au cours de la première année de chômage, cela deviendrait en effet la période maximale pour laquelle des prestations sont disponibles ».

diminue à mesure que le temps de chômage augmente²⁴, mais les études statistiques sur la durée du chômage ne donnent pas une image claire de cette relation. Plusieurs questions restent en suspens :

- premièrement, d'un point de vue statistique, il subsiste un écart entre la décision politique – 18 mois en tant que limite supérieure d'attribution d'aide dans le cadre de la recommandation – et la définition statistique des « chômeurs de très longue durée » (au moins deux ans).
- Deuxièmement, il est clair qu'une dimension clé du chômage de longue durée réside dans le risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale – une dimension quasi-absente de la recommandation.
- Troisièmement, la recommandation ne propose aucune politique au-delà du seuil de 18 mois. Celui-ci pourrait donc être utilisé comme une limite officielle permettant l'adoption d'une approche punitive dans le processus d'intégration socio-économique²⁵.

Enfin, il convient de noter que le Conseil recommande de diviser les politiques en trois périodes de chômage : une politique de l'emploi pour les chômeurs de courte durée ; à l'autre extrémité, une aide sociale aux chômeurs de très longue durée (plus de 18 mois) considérés comme une génération perdue ; et entre les deux, une politique de l'emploi plus stricte, ignorant largement la dimension sociale du chômage de longue durée.

4.3 L'orientation unidimensionnelle de la recommandation : « Les emplois d'abord »

Le chômage de longue durée constitue un gaspillage de main d'œuvre entraînant la faiblesse de la croissance économique de l'UE, l'accroissement des inégalités de revenu, et produisant différents types de discrimi-

24. « Les périodes de chômage de longue durée aboutissent à des taux d'emploi moins élevés, tendance qui s'est aggravée pendant la crise. Les chômeurs de longue durée ont actuellement environ la moitié des chances de trouver un emploi par rapport aux chômeurs de courte durée » (Commission européenne 2015b :13).

25. Comme l'indique la Plateforme AGE (2015) dans sa réponse à la consultation publique : « il est crucial dans ces programmes que les services de soutien ne s'arrêtent pas au premier emploi ».

mination. Il augmente également le coût des services sociaux et sape l'équilibre des finances publiques. Toutes ces conséquences négatives justifient qu'on insiste fortement sur le travail et la recherche d'emploi dans la structure des politiques sociales et d'emploi des pays européens. Cependant, les chômeurs de longue durée sont non seulement chômeurs, mais aussi souvent pauvres et socialement exclus : ils ont besoin de prestations sociales telles que les soins de santé ou des aides au revenu pour retrouver leur autonomie (Betzelt et Bothfeld 2011) et leurs « capacités ». Si la recommandation évoque le taux de pauvreté élevé en Europe (considérant 3), elle ne fait aucune référence à l'un des objectifs de la stratégie Europe 2020 : diminuer de 25 % la pauvreté en Europe²⁶. La recommandation n'accorde que peu d'attention à cette dimension sociale et ne renvoie nulle part au paquet investissement social (Commission européenne 2013a), alors même que celui-ci a été promu au rang de doctrine principale des institutions européennes pour atteindre les objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020.

La recommandation revisite un concept plus restreint d'investissement dans le capital humain qui constitue la pierre angulaire de l'économie néoclassique. Ce changement renforce la vision du travail comme pur facteur de production et comme marchandise. Concevoir le « travailleur » de manière aussi étroite compromet une autre ambition politique de la recommandation : fusionner les politiques sociales et d'emploi dans de nouvelles approches holistiques basées sur une évaluation globale des besoins individuels, qui serait tout à fait conforme à l'approche de l'investissement social, qui implique la récupération des « capacités » (Sen 1993).

4.4 Diminution de la protection des travailleurs

La recommandation du Conseil insiste sur la durabilité et la qualité de l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail (considérant 11, points 9 et 12). Le considérant 11 renvoie à la recommandation de 2008 de la Commission sur l'inclusion active, qui vise à «

26. Le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils nationaux de pauvreté devrait être réduit de 25 %, ce qui élimine plus de 20 millions de personnes de la pauvreté » (Commission européenne 2010 : 12).

faciliter l'intégration dans un emploi durable et de qualité de ceux qui sont capables de travailler et à leur fournir des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité » (Commission européenne 2008). Toutefois, la recommandation de 2015 met peu l'accent sur la qualité de l'emploi. Par exemple, il n'y a aucune référence directe au « travail décent » (OIT 2012). Plus étonnant encore, le mot « salaire » est entièrement absent de la recommandation. Malgré des analyses très larges et détaillées dans les rapports annuels de la DG EMPL (Commission européenne 2013b et 2016b), rien n'est dit quant au rôle du salaire de réservation²⁷ comme élément incitatif clé : les travailleurs souhaitent obtenir un salaire minimum, un salaire ou un revenu décent pour chercher un emploi. Le salaire de réservation, ainsi que les politiques du marché du travail, constituent deux outils importants pour inciter les personnes à sortir du chômage.

La recommandation de 2015 propose un objectif clair : aider les chômeurs de longue durée à échapper à la pauvreté et aux conditions de vie difficiles, par la formation professionnelle et l'emploi. Aucune référence n'y est pourtant faite à la protection des travailleurs. À vrai dire, le mot « protection » est totalement absent du texte, de même que l'expression « droits sociaux ». Nous avons en outre souligné la faiblesse des régimes d'activation, qui ne sont pas légalement définis et ne donnent aucun droit aux chômeurs. Les rapports sur l'Évolution de l'emploi et de la situation en Europe (ESDE) de la Commission (Commission européenne 2015b) insistent sur le fait que les plus hauts taux de départ du chômage sont atteints, même parmi les chômeurs de longue durée, lorsque les institutions travaillent ensemble : allocations de chômage, systèmes de sécurité sociale, activation, législation en matière de protection de l'emploi et aides à l'emploi (Commission européenne 2013b : 65). En contradiction avec ces conclusions, la recommandation n'inclut pas vraiment les régimes de redistribution des revenus et les droits sociaux dans le cadre du paquet des prestations. En outre, l'expression « emploi durable de qualité » est trompeuse dans le contexte du processus de transition de l'inactivité à l'emploi, car elle va à l'encontre de la tendance générale à l'œuvre dans tous les pays européens : le démantèlement du droit du travail et de sa

²⁷. En économie du travail, le salaire de réservation est le taux de salaire le plus bas auquel un travailleur serait disposé à accepter un type particulier d'emploi.

protection. Enfin, promouvoir les emplois « durables » tout en requérant de plus en plus de flexibilité sur le marché du travail relève de l'incohérence ou du compromis impossible.

Les rapports nationaux ESPN mentionnés ci-dessus (voir introduction de la section 2) montrent que, dans de nombreux pays, le soutien est toujours organisé de manière très fragmentée et qu'un nombre croissant de pays réforment actuellement leur système pour améliorer la coordination et s'orienter en fin de compte vers un organisme unique, en utilisant comme référence le modèle de guichet unique. En la matière, la recommandation adoptée par le Conseil semble moins ambitieuse que la proposition initiale de la Commission européenne. Le Conseil souhaite que des réformes créent un « point de contact », un embryon de guichet unique. En outre, la recommandation donne la priorité aux services publics de l'emploi. L'inconvénient de cette décision est encore une fois l'absence d'insistance sur l'organisation de l'assistance sociale, des services sociaux ou des allocations pour répondre aux besoins des chômeurs de longue durée vivant dans la pauvreté. Lorsque les services sociaux sont cités dans la recommandation, ils apparaissent clairement comme un instrument au service des services de l'emploi, sans que soit encouragée une plus grande coopération ou une plus grande intégration entre les deux ensembles d'organismes²⁸. Les services d'assistance sociale restent le « parent pauvre » de la nouvelle façon d'organiser les politiques de lutte contre le chômage de longue durée. Trouver une solution au chômage de longue durée nécessite d'aller au-delà des politiques du marché du travail : la reconnaissance de ce fait faciliterait le regroupement d'acteurs ayant des orientations et des objectifs différents.

Il convient enfin de souligner que la recommandation se concentre sur le volet « offre » du marché du travail, en faisant largement abstraction de la demande économique (points 6 à 8) et de la politique macro-économique déflationniste. Bien que la recommandation reconnaisse

28. « Si, après des années d'activation intense, les individus ne sont pas intégrés avec succès sur le marché du travail, alors l'employabilité n'est plus une cible réaliste. Dans ces cas, il serait logique d'obtenir un soutien supplémentaire, d'autres systèmes juridiques tels que le système de revenu de base pour les handicapés. Dans ce cas, les instruments du service de réadaptation de l'emploi et les dispositifs de politique sociale sont disponibles plutôt que les instruments d'activation de la politique du marché du travail » (Spermann 2015 : 21)

(point 3) la diversité sectorielle et géographique au sein de l'espace économique européen, elle adhère à une conception traditionnelle du marché du travail en tant que cadre économique unique. Toutefois, étant donné la difficulté pour les chômeurs de longue durée de trouver un nouvel emploi, le contrat d'insertion professionnelle pourrait être plus efficace s'il était lui-même placé dans un « environnement protégé » (ou second marché du travail) et pensé comme une étape d'une période de transition, avec une forte participation du tiers secteur (organisations à but non-lucratif). Dans le même esprit, le secteur public pourrait jouer un rôle non seulement de fournisseur de prestations ou d'allocations sociales, mais aussi d'employeur. Sans accroître les possibilités d'emploi ouvertes aux chômeurs de longue durée, l'objectif d'un « emploi durable » risque de demeurer purement formel.

Conclusion

La recommandation de 2015 sur le chômage de longue durée a été rédigée à un moment relativement favorable de baisse du chômage. Premièrement, de nombreux pays européens avaient déjà adopté ses principes dans ce domaine politique et les avaient partiellement mis en œuvre dans le cadre d'initiatives et d'actions nationales et locales. La recommandation est en phase avec les principales tendances des réformes nationales du marché du travail sur au moins une ou deux décennies. Deuxièmement, elle sera mise en œuvre juste après l'inversion du taux de chômage de longue durée et pourrait constituer un accélérateur de son déclin attendu. Troisièmement, elle a été immédiatement intégrée au Semestre européen en 2016, à travers l'examen annuel de la croissance 2016 publié en novembre 2015.

Une comparaison avec la recommandation de 2008 de la Commission européenne sur l'inclusion active, basée sur trois piliers (revenus, emplois et services adéquats), révèle des déséquilibres dans les priorités, qui proviennent en partie du fait que la Commission européenne a opté en faveur d'une recommandation sur le chômage de longue durée « ciblée » plutôt que d'une recommandation générale. Ce choix témoigne également d'un biais de l'UE en faveur de l'emploi (« l'emploi d'abord ») plutôt que d'un régime plus équilibré incluant au moins les politiques d'emploi et d'assistance sociale. Dans une période de

chômage de longue durée, elle propose essentiellement des objectifs opérationnels et gestionnaires en matière d'emploi. La recommandation est clairement orientée vers la gestion du stock actuel de personnes en situation de chômage de longue durée et son ambition économique est limitée par un biais en faveur des politiques d'emploi qui se concentrent exclusivement sur l'offre du marché du travail.

La recommandation contribue également au caractère contradictoire de la communication de l'UE sur sa dimension sociale²⁹, également présent dans d'autres mécanismes de l'UE tels que le Semestre européen : d'une part, elle favorise l'idée d'emploi durable au sein d'un discours plus général sur la mobilité et la flexibilité de l'emploi ; d'autre part, elle suggère de développer les services d'emploi et d'assistance sociale alors que d'autres parties du Semestre européen recommandent des restrictions en matière de dépenses sociales. Nous terminons ce chapitre par un dernier message d'espoir : le chômage de longue durée n'est peut-être pas inévitable, mais la meilleure façon de le réduire consiste à réduire le chômage : « mieux vaut prévenir que guérir ».

Références

- Age Platform (2015) Response to the Public Consultation regarding the provision of services to long-term unemployed in the Member States and at EU level, 14 mai 2015. http://www.age-platform.eu/images/stories/EN/2015_Consultation_LT_unemployment-AGE_response.pdf [Consulté le 26.10.2016].
- Askim J., Fimreite A. L., Moseley A. et Pedersen L. H. (2009) One-stop shops for social welfare: The adaption of an organizational form in three countries, *Public Administration*, 89, 1451-1468.
- Benlolo-Carobot M. (2012) Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Entre instrumentalisation et « fondamentalisation » ?, *La Revue des droits de l'homme*, 1, juin, 84-102.
- Betzel S. et Bothfeld S. (2011) *Activation and Labour Market Reforms in Europe, Challenge to Social Citizenship*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Boeri T., Layard R. et Nickell S. (2000) *Welfare-to-work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Minister Blair and D'Alema,

²⁹. Voir « la double contrainte de l'Europe sociale » dans Hemerijck (2004) et l'image de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 comme un « oxymore » ? (Vanhercke 2011).

- Department for Education and Employment research report (206), Department for Education and Employment, Londres.
- Bonoli G. (2010) The political economy of active labour market policy, *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Peña-Casas R. et Vanhercke B. (2015) Integrated support for the long-term unemployed - A study of national policies, Synthesis Report, Bruxelles, Commission européenne, juin.
- Centre for Economic & Social Inclusion (2013) Long-Term Unemployment in 2012, Londres, Centre for Economic & Social Inclusion.
- Charte (2010) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 83, 30 mars 2010, 389-403.
- Clasen J., Duncan G., Eardley T., Evans M., Ughetto P., van Oorschot W. et Wright S. (2001) 'Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries' *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht*, 15(1), 43-63.
- Comité des Régions (2016) Draft Opinion The integration of the Long-term unemployed into the labour market, SEDEC-VI/006.
- Commission européenne (2008) Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (notifiée sous le numéro C(2008) 5737) (2008/867/CE), JO L 307, 18 novembre 2008, 11-14.
- Commission européenne (2010) Communication Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Bruxelles, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- Commission européenne (2013a) Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, COM (2013) 83 final, 20 février 2013.
- Commission européenne (2013b) Employment and Social Developments in Europe in 2012, Bruxelles.
- Commission européenne (2014) Programme de travail de la Commission 2015, un nouveau départ, Strasbourg, COM (2014) 910 final, 16 décembre 2014.
- Commission européenne (2015a) Roadmap on the initiative of 'Integration of the long-term unemployed', Lead DG – Responsible Unit EMPL – Unit C.3, Bruxelles.
- Commission européenne (2015b) 'The potential long-term impacts on people and society' in Employment and Social Developments in Europe in 2014, Bruxelles, 60-65.
- Commission européenne (2015c) Proposal of Council Recommendation on the Integration of the LTU into the Labour Market (Staff Working Document 17/09/2015), Bruxelles.

- Commission européenne (2015d) Examen annuel de la croissance 2016, Consolider la reprise et renforcer la convergence, COM (2015) 690 final, 26 novembre 2015.
- Commission européenne (2015e) Long-term unemployment: Commission proposal for a Council Recommendation– frequently asked questions, Bruxelles, updated, 7 décembre 2015.
- Commission européenne (2016a) Employment and Social Developments in Europe 2015, Bruxelles.
- Commission européenne (2016b) EU Employment and Social Situation, Quarterly Review, Printemps 2016, Bruxelles.
- Commission européenne (2016c) EU Employment and Social Situation, Quarterly Review, été 2016, Bruxelles.
- Conseil des Communautés européennes (1992) Recommandation du Conseil du 27 Juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE), JO L 245/49, 26 août 1992.
- Conseil de l'Union européenne (2016) Recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, JO C 67, 20 février 2016, 1-5.
- Di Domenico G. et Spattini S. (eds.) (2008) *New European Approaches To Long Term Unemployment*, La Haye, Kluwer Law International.
- Eurofound (2015) *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne DOI: 10, 2806/7077 TJ-04-15-505-EN-N.
- Frazer H. et Marlier E. (2016) *Minimum Income Schemes in Europe; A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Hemerijck A. (2004) *Beyond the Double Bind of Social Europe in* Magnusson L. et Strath B. (dir.) *A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Hyman R. (2015) *Austérioritarisme en Europe : quelles options pour la résistance ?* in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2015*, Bruxelles, ETUI et OSE, 97-126.
- Kubicek H. et Hagen M. (2000) *One-stop-government in Europe: An overview*, in Hagen M. et Kubicek H. (dir.) *One-stop-government in Europe, Results from 11 National Surveys*, Bremen, University of Bremen, 1-36.
- Layard R. (1997) *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, in Snower D.J. et de la Dehesa G. (dir.) *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 333-358.
- Minas R. (2014) *One-Stop Shops: Increasing Employability and Overcoming Welfare State Fragmentation?*, *International Journal of Social Welfare*, 23 (Issue Supplement 1), 40-53.

- MISSOC (2015) Comparative Tables on Social Protection, Database, Bruxelles, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion.
- Mroz T., Savage A. et Timothy H. (2006) The Long-Term Effects of Youth Unemployment, *Journal of Human Resources*, Printemps 2006, XLI (2), 259-293.
- Nilsen Ø. A. et Holm Reiso K. (2011) Scarring effect of unemployment, IZA Discussion Paper, 6198.
- OCDE (2015) Integrating Social Services for Vulnerable Groups; Bridging Sectors for Better Service Delivery, Paris, Organisation de coopération et développement économiques, 24-30.
- OIT (2012) Decent Work Indicators, Concepts and definitions, Geneva, ILO Manual, First Version, Organisation internationale du travail.
- Øverbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. et Stremlow J. (2010) The coordination challenge, in Kazepov Y. (dir.) *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*, Farnham, Ashgate, 389-414.
- Peña-Casas R. (2013) A la recherche désespérée de la Stratégie européenne pour l'emploi dans la nouvelle gouvernance économique de l'UE, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et OSE, 129-145.
- PES Network (2015) PES Network contribution to the consultation regarding a COM proposal for a Council Recommendation on Job Integration for the Long-term Unemployed, European Network of Public Employment Services, 4 mai 2015.
- Pierson P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pochet P. (2003) La Stratégie européenne pour l'emploi à la croisée des chemins, in Degryse C. et Pochet P. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Bruxelles, ETUI et OSE, 61-90.
- Room G. (1994) *Agencies, Institutions and Programmes: Their Interrelationships and Coordination in Efforts to Combat Social Exclusion*, Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Relations industrielles, Bruxelles.
- Sainsbury R. et Bradshaw J. (2015) *Thematic Report on Integrated Support for the Long-Term Unemployed – United Kingdom*, Bruxelles, Commission européenne.
- Salais R., Baverez N. et Reynaud B. (1986) *L'invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Sen A. (1993) Capability and Well-being, in Nussbaum M. et Sen A. (dir.) *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Spermann A. (2015) *How to Fight Long-Term Unemployment: Lessons from Germany*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper, 9134, juin 2015.

- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe.
- Vanhercke B. (2011) La « dimension sociale de la stratégie UE 2020 » : un oxymore ? in Degryse C. et Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2010, ETUI et OSE, Bruxelles, 153-179.

Annexe : Définitions des indicateurs de chômage

Trois indicateurs principaux. L'analyse du chômage de longue durée est basée sur trois indicateurs définis dans les publications de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et dans les rapports de la Commission européenne (ESDE 2015b : 464).

- Le taux de chômage (taux C) représente la proportion de chômeurs dans le nombre total de la population active. La population active comprend les actifs occupés ou sans emploi.
- Le taux de chômage de longue durée (CLD) représente la proportion de personnes qui ont été au chômage pendant 12 mois ou plus parmi le nombre total de personnes actives sur le marché du travail.
- La part du chômage de longue durée (part de CLD/ C) représente la proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus dans le nombre total de chômeurs.

Relation entre les trois indicateurs. Par définition, les trois indicateurs sont liés par une relation arithmétique : $CLD = (C) * (CLD / C)$. Un exemple tiré des données sur les indicateurs de l'UE-28 en 2015 (graphique 3) peut l'illustrer :

- Le taux de chômage dans l'UE-28 en 2015 est : taux de C = 10,9%
- La part du CLD dans le chômage est : part CLD/C = 47,3%
- Le taux de chômage de longue durée est donc : taux de CLD = 5,1% = $0,051 = 0,109 * 0,473$

Interprétation du graphique 3

- Tous les pays ayant le même taux de chômage que l'UE-28 seraient sur un axe horizontal traversant le point EU-28 : (47,3 ; 10,9).
- Tous les pays ayant le même taux de CLD que l'UE-28 seraient sur un axe vertical traversant le point EU-28.
- Tous les pays ayant la même part de CLD/C que l'UE28 seraient sur la courbe (isoquante) traversant le point EU-28.
- Les trois lignes, horizontale, verticale et courbe, se croisent sur le même point (voir graphique 3).

Définitions divergentes. Il existe une différence entre les définitions de l'OIT ou de la DG EMPL d'une part, et celles d'Eurostat ou de l'OCDE d'autre part. Ce que l'on appelle « ratio CLD/C » dans le chapitre correspond à la définition du « taux de CLD » dans les définitions de l'OCDE.