

Influence de la politique régionale européenne sur les politiques de retour à l'emploi britanniques

ST 39 Peut-on parler de « régions-providence » ? Les politiques sociales entre européanisation et régionalisation

Sophie Koppe

Université de Toulon

sophie.koppe@univ-tln.fr

La politique régionale européenne s'attache à favoriser l'emploi dans les zones montrant un retard de développement, mais on est en droit de se demander en quoi elle influence les politiques de retour à l'emploi à l'échelle du Royaume-Uni. Cette intervention s'attachera à évaluer l'impact des fonds structurels européens dans l'orientation des programmes britanniques et plus particulièrement le rôle du fonds social européen dont le Royaume-Uni a perçu, pour la période 2007-2013, 6% du budget total. Le cas gallois, récipiendaire privilégié des aides européennes (la région reçoit le cinquième des fonds attribués au Royaume-Uni) tend en effet à montrer que les aides européennes ne sont pas uniquement utilisées pour suivre les objectifs nationaux mais également mobilisées dans le cadre d'innovations en matière de protection sociale. L'importance de l'influence de la politique régionale européenne est d'autant plus évidente lorsque l'expérience britannique est mise en regard de ce qui a pu être décidé dans d'autres pays culturellement proches, mais qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, l'Australie par exemple. En comparant ces deux pays à l'histoire sociale proche, l'influence européenne sur le système britannique devient claire. Reste à savoir s'il est possible de parler de convergence de la politique sociale britannique avec celle de ses partenaires européens et par quels biais cette convergence pourrait avoir lieu. Et au préalable, avant de voir si la politique régionale européenne permet l'émergence régions-providence, il faudra établir la réalité d'une influence de L'Union européenne sur les politiques de retour à l'emploi britanniques.

1) L'Européanisation des politiques de retour à l'emploi ? L'Union européenne et le Royaume-Uni

A) Le Royaume-Uni et le modèle libéral

1) un modèle anglo-saxon ?

L'Union européenne est-elle un élément qui contribue à remettre en cause les questionnements autour de la pertinence d'un modèle social anglo-saxon ? A la fin du XXe siècle, les pays européens confrontés à de graves problèmes de chômage ont tenté de les résoudre avec plus ou moins d'efficacité et de succès. Les options choisies par certaines nations occidentales menèrent à de tels résultats que d'autres, comme la France envisagèrent de s'en inspirer. Pour remédier à la « crise » du modèle social, certains responsables politiques s'intéressèrent aux modèles proposés par ces pays, à celui en particulier qu'on qualifie de « modèle social anglo-saxon » : sa définition est pourtant suffisamment fluctuante pour donner lieu à des interprétations divergentes comme en témoignèrent les débats lors du vote sur la constitution européenne en 2005. Certains le décriaient même :

L'économie sociale de marché offre à la négociation sociale, aux partenaires sociaux, un rôle essentiel qui permet d'éviter les excès du libre jeu de l'économie. L'Europe sera ainsi notre vrai rempart contre le système économique et social anglo-saxon¹.

Le système économique et social anglo-saxon serait-il incompatible avec une politique européenne? Quid du Royaume-Uni et de l'Irlande ?

Aucun travail de recherche abordant ces questions, ne saurait ignorer les analyses du spécialiste notoire des régimes de protection sociale, Esping-Andersen, dont les deux citations ici choisies posent l'existence de ce système :

Europe's social minima are in general appreciably higher than in the liberal, Anglo-Saxon world. Vice versa, European countries score much higher in terms of 'rigidities'².

We know already that a variety of historical forces has played a decisive part in the formation of welfare states; this is almost certainly why they differ, yet cluster as they do. [...] the weakness of absolutism and the dominance of a laissez-faire- inspired bourgeoisie in the Anglo-Saxon nations goes a long way in accounting the le liberal regime³.

Il estime que les pays anglophones forment un groupe homogène qu'il qualifie d'anglo-saxon et libéral⁴. Au sein de la sphère des spécialistes des politiques sociales, même parmi ceux qui critiquent son analyse, l'assimilation des termes anglophone, anglo-saxon et libéral est généralement acceptée.

Lorsque l'on compare le Royaume-Uni à d'autres pays anglophones comme les États-Unis ou l'Australie, il apparaît toutefois moins libéral que l'on ne pouvait au premier abord le penser. Ainsi des thématiques telle que l'employabilité fortement mise en avant par l'Union européenne furent reprises par les travaillistes britanniques, la notion d'emploi aidé, de formation, n'étaient pas aussi farouchement rejetées qu'en Australie ou qu'aux États-Unis. Faut-il y voir une influence européenne ?

2) illustrations en matière de politique de retour à l'emploi

B) Influence européenne et majorité politique

On analysera dans cette sous-partie l'importance de la position des partis britanniques sur l'intégration européenne. La différence d'influence est nette avant et après les élections de 2010.

1) Le parti travailliste et l'UE

Le Royaume-Uni a toujours établi des rapports pour le moins complexes avec le reste des pays européens. Est-il toutefois possible de voir dans la politique de l'Union européenne une source d'influence pour les politiques des travaillistes britanniques avant 2010? Les Britanniques qui mettent en avant leur avance sur la question des chiffres du chômage peuvent-ils tout de même bénéficier d'un certain nombre de mécanismes européens ? Sur la question de l'emploi, c'est la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) qui était au cœur de l'approche européenne pendant la majeure partie de la période 1997-2010. Nous obtiendrons un début de réponse à la question en analysant la réaction britannique vis-à-vis de ce processus. Le processus commun d'apprentissage semblait bien réel entre les États-membres

¹ Raffarin, J-P. (2005 avril 5) . Arguments en faveur du "oui" au traité constitutionnel européen et sur le développement de la Picardie. *Le courrier Picard*.

² Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial*. Oxford: Oxford University Press.p.23

³ Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton,NJ: Princeton University Press. p110

⁴ "If we define the liberal model in terms of the weight of residualism (few rights and modest levels of deomodification) and of markets, there is clear evidence of nation clustering. The two attributes are highly correlated. The liberal welfare regime is, furthermore, almost inevitably Anglo-Saxon: the United States, Canada, Australia, Ireland, New Zealand and the UK". Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial*. Oxford: Oxford University Press.p 77.

et était même mis en avant par le gouvernement britannique, dans le but de se dégager d'une trop grande influence américaine ; Quelle influence donc pour la Méthode ouverte de coordination ?

Le caractère non-contraignant des recommandations de la commission était au départ considéré comme une force de la stratégie européenne pour l'emploi, car le système devait permettre de donner un élan à un système qui ne pouvait plus. Pour Natali, la SEE représentait une voie intermédiaire entre l'intervention de l'UE via des directives et, étant donnée la longue histoire de blocages au Conseil, l'option de laisser aux mains des États membres les instruments des politiques, ce qui équivalait à renoncer à des ambitions plus larges en matière de politique sociale⁵.

Reprenant la comparaison avec les directives, Pochet soulignait, qu'avec la méthode ouverte de coordination, la question de la mise en œuvre était davantage prise en compte. En raison des domaines – considérés comme sensibles- visés par la SEE, la méthode ouverte de coordination était considérée comme l'outil le plus efficace possible car elle permettait au moins une réorientation vers le social. Bruno avance quant à elle que cette absence de « formalisme juridique » était justement ce qui faisait la force de la SEE.

Le principal problème auquel on doit faire face lorsque l'on s'intéresse à la SEE est justement d'évaluer son impact. Dans la plupart des études menées sur le sujet, les participants étaient dans l'incapacité de proposer un exemple précis et évident d'influence de la SEE et des recommandations du Conseil. Dans le cas britannique, les personnes interrogées trouvaient ainsi difficile d'isoler l'impact des recommandations de la SEE de l'impact des recommandations d'autres organisations internationales telles que l'OCDE.

Sur l'impact de la SEE, les personnes interrogées indiquaient que les recommandations aidaient sans doute à maintenir un thème dans le débat national même si la question n'avait pas été initialement abordée à cause de la SEE. Ils donnaient ainsi en exemple la thématique des structures d'accueil pour les enfants en bas âge. Certains mentionnaient également le développement des compétences et de la formation professionnelle ainsi que la question de l'écart de salaire entre hommes et femmes comme un exemple de domaines où le gouvernement avait répondu. Elles n'étaient toutefois pas capables d'établir un lien clair entre ces actions et la SEE⁶.

Le principal rôle de la SEE serait peut-être donc simplement de renforcer les actions déjà menées dans certains domaines. On note qu'une thématique était particulièrement développée à la fois dans les lignes directrices de la SEE et par le gouvernement britannique, celle de l'« employabilité ». Le thème était tellement associé au néo-libéralisme en France qu'il a longtemps été remplacé par la notion de « capacité d'insertion professionnelle ». C'est un des éléments souvent évoqués pour illustrer l'étendue de l'influence britannique sur la SEE. Comme le soulignent Rudischhauser et Zimmermann, le terme employabilité était tout à fait compréhensible mais il avait en français une « connotation marchande et utilitariste » :

Cette dimension utilitariste place sans ambiguïté le terme sous la bannière du néo-libéralisme, de sorte que sa consécration en vecteur de la modernisation de la protection sociale en fait une provocation pour l'ensemble de la gauche française⁷.

Dans le contexte britannique c'était pourtant l'un des symboles du renouvellement du parti travailliste. Cette notion est considérée comme centrale pour la stratégie du parti travailliste

⁵ Rhodes, M. (2000). Lisbon: Europe's Maastricht for Welfare? *ECSA Review* (13), récupéré sur <http://aei.pitt.edu/62/01/lisbonforum.html>

⁶ Mailand, M. (2008). The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis. *Journal of European Social Policy* (18). p 358.

⁷ Rudischhauser, S., & Zimmerman, B. (2004). Dde la critique à l'expertise. La « modernisation » de l'action publique : le cas du chômage en France et en Allemagne. Dans B. Zimmermann, *les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Paris: MSH. p 253.

(« *a cornerstone of the New Labour approach to economic and social policy*⁸»). L'avantage de la notion est qu'elle est assez large et donc parfaitement utilisable dans le cadre de la SEE. Gazier explique que si l'on souhaite « *une fois pour toutes* » saisir le concept d'employabilité, le terme peut être trompeur. « *Au premier abord, l'employabilité semble être une notion floue, souvent mal définie et parfois pas définie du tout* ». Mais ce n'est pas pour cela que les références à l'employabilité sont dépourvues de sens⁹.

Le gouvernement britannique en donnait en début de premier mandat sa propre définition qui plaçait les compétences des individus au cœur du concept :

Employability means the development of skills and adaptable workforces in which all those capable of work are encouraged to develop the skills, knowledge, technology and adaptability to enable them to enter and remain in employment throughout their working lives¹⁰.

Le New Deal était le programme symbole de l'importance accordée à cette thématique :

The programme is based on three principles: quality, continuity and employability. By combining these three we will offer a long-term prospect to both those taking part in the programme and those helping us to deliver it. Quality will be built in at each stage, whilst employability will be an essential feature recognised in the education and training programmes which are critical to all four options¹¹.

De son côté l'Union européenne insistait également sur la notion d'employabilité qui est au centre de la stratégie : les quatre piliers étant à l'origine l'esprit d'entreprise, la capacité d'insertion professionnelle, l'adaptabilité et l'égalité des chances. Après la révision, le premier des « dix commandements » restait centré sur la notion :

Les mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des personnes inactives telles que l'identification des besoins des chômeurs à une étape précoce de leur chômage en leur proposant une formation, une reconversion, une nouvelle expérience professionnelle, un emploi ou toute autre mesure favorisant leur insertion professionnelle¹².

L'idée était de donner un « nouveau départ » particulièrement aux jeunes chômeurs à la recherche d'un emploi depuis plus de six mois. Et cette thématique n'était pas du tout aussi importante pour les autres pays anglophones. En effet c'était l'un des angles d'attaque préférés de l'opposition travailliste.

L'utilisation faite des fonds structurels européens permettrait peut-être d'analyser l'impact de la SEE. Pour ce faire, il faudrait donc vérifier si ces fonds étaient utilisés pour promouvoir cette notion d'employabilité dans le cadre du New Deal. Le fonds social européen est en effet conçu de manière adéquate à une mise en œuvre effective de la notion. Le fonds social européen était présenté dans un rapport de la commission parlementaire britannique « *work and pensions* » comme axé sur la prévention et la lutte contre le chômage. Parmi les autres objectifs étaient citées la promotion de la formation et l'intégration des personnes en danger

⁸ Haughton, G., Jones, M., Peck, J., & al. (2000). Labour market policy as flexible workfare: Prototype Employment Zones and the new workfarism. *Regional Studies*, 34 (7). p 671.

⁹ Gazier, B. (1998). Observations and recommendations. Dans B. Gazier, *Employability – Concepts and Policies* p 298-315.

Récupéré sur http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi67_uk/00140002.asp

¹⁰ HM Treasury. (1997). *Gordon Brown unveils UK Employment Action Plan*. HM Treasury. Londres: Treasury Press Release .

Récupéré sur http://archive.treasury.gov.uk/press/1997/p122_97.html

¹¹ Department for education and Employment. (1997). *Blunkett's call to the nation to join his crusade for jobs*. Londres: DFEE Press Release.

¹² Politiques communautaires de l'emploi. (s.d.). Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi (2003-2005). *Europa* . Récupéré sur

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_fr.htm

de marginalisation, y compris les handicapés, les membres des minorités ethniques, les anciens délinquants et les SDF. « *Pour faire simple le FSE cherche à accroître les capacités d'insertion professionnelles des individus en leur apportant aide financière et la participation à des projets dans l'ensemble de l'UE*¹³ ».

L'ensemble des fonds structurels peuvent jouer dans le développement de la SEE, mais c'est en effet surtout le FSE qui était présent dans les plans d'action nationaux, les autres fonds structurels étaient beaucoup plus rarement mentionnés. Ainsi lors de la description des orientations pour la période 2000-2006 les fonds structurels étaient définis comme un élément central de la stratégie, le FSE occupant une place particulière :

La mise au point de stratégies ad hoc visant à promouvoir l'emploi sera facilitée par la mise en œuvre des plans nationaux d'action pour l'emploi, élaborés par les États membres, comme l'exige la stratégie européenne pour l'emploi prévue dans le traité d'Amsterdam. Ces plans, établis sur la base des lignes directrices communes pour l'emploi adoptées par le Conseil, serviront de cadre général aux actions relevant des Fonds structurels, en particulier, le Fonds social européen, pour soutenir les politiques de l'emploi.¹⁴

Pour la période 2000-2006, L'UE avait ainsi consacré près de 60 milliards d'euros au FSE afin de promouvoir la SEE. La commission avait insisté sur les points suivants¹⁵ :

- * promouvoir une plus grande cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne;
- * promouvoir la création d'emplois et la compétitivité au sein de l'Union européenne en investissant dans le développement des compétences;
- * soutenir les besoins spécifiques du marché de l'emploi dans les régions de la Communauté qui accusent un retard de développement ;
- * étayer les engagements pris durant le Conseil européen de Lisbonne pour promouvoir une économie dynamique de la connaissance;
- * effectuer le nécessaire investissement dans les ressources humaines et les infrastructures de formation pour compléter l'élaboration et l'introduction des nouvelles technologies;
- * permettre à tous de profiter des fruits de la croissance économique;
- * combler l'écart entre l'emploi des hommes et des femmes.

De ce fait, le fonds social européen était présenté comme un outil non négligeable sur la scène nationale britannique. Lors de l'enquête parlementaire sur le fonds social européen en 2003, les intervenants insistaient en nombre sur l'importance du FSE. Pour eux, le fonds social européen était une importante source de financement pour développer l'employabilité. Il permettait également de faciliter le financement des mesures du Plan d'action National pour l'emploi établi chaque année. Le rapport estimait que le fonds social européen profitait à 500 000 personnes en Angleterre chaque année¹⁶.

Plusieurs régions étaient considérées comme particulièrement défavorisées au Royaume-Uni et bénéficièrent donc d'aides substantielles. Sur la période 2000-2006, quatre régions étaient classées sous l'objectif 1 (South Yorkshire, West Wales and The Valleys, Cornwall and the

¹³ Select Committee on Work and Pensions. (2002-2003). *European Social Fund*. 6th report. Department of work and pensions. Londres. p 9.

¹⁴ Commission des communautés européennes. (1999 , juillet 1). *Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion Orientations pour les programmes de la période 2000/2006*. Bruxelles. p 4.

¹⁵ Commission des communautés européennes. (2001). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant le soutien du Fonds social européen à la stratégie européenne pour l'emploi*. final, Bruxelles.

Récupéré sur <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52001dc0016:fr:html>

¹⁶ Select Committee on Work and Pensions. (s.d.). Appendices to the Minutes of Evidence. appendix 4 Memorandum submitted by Tomorrow's People. (ESF 06)).

Récupéré sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmworpen/680/680ap07.htm>

Isles of Scilly, Merseyside). A titre comparatif, en France, les seules régions classées sous l'objectif 1 étaient les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion).

Or le Royaume-Uni a souvent tendance à insister sur le fait qu'il est un contributeur net au budget européen, c'était d'ailleurs un élément qui revenait souvent lors de l'enquête de la commission parlementaire. Deux acteurs du FSE avaient dû répondre à une question sur ce thème. Le parlementaire expliquait qu'« on » avait le sentiment, lorsque l'on prenait la somme globale du Royaume-Uni qu'il ne tirait pas bien son épingle du jeu. « *Nous sommes un contributeur net au budget européen mais on dirait que nous ne bénéficions que d'un partage comparativement faible des dépenses de la CE* ». Le parlementaire demandait ensuite dans quelle mesure la part du Royaume-Uni était juste et proportionnée aux zones et aux groupes gravement désavantagés¹⁷.

L'une des personnes interrogées avait alors répondu que cette question de ce qui était juste et injuste était vaste et que l'Union s'efforçait de choisir des critères objectifs pour en juger. Quoi qu'il en soit, le Royaume-Uni, pour la période 2000-2006 avait obtenu le pourcentage substantiel de 8.5% du budget total pour les quatre fonds structurels, soit €16 000 millions, 45% étant réservés au FSE¹⁸.

Concernant la question du retour à l'emploi, le rapport indiquait que le FSE était de manière plus significative que dans les autres pays utilisé afin de prévenir et combattre le chômage. La commission européenne estimait en effet qu'alors que le FSE représentait en moyenne 8,1% des politiques actives d'emploi, il en finançait 14,6% au Royaume-Uni¹⁹ (annexes 42 & 43). Dans le plan national d'action de 2001, il était par ailleurs indiqué que 26% du budget au titre de l'objectif 3²⁰ était consacré aux mesures actives d'emploi. Les fonds du FSE devaient être utilisés dans les premiers temps de la perte d'emploi afin de limiter le chômage de longue durée. « *Tous les programmes de l'Objectif 1 comportent des mesures semblables*²¹ ». On reviendra ici sur un certain nombre de projets financés par le FSE et qui étaient présents dans les plans nationaux d'action et contribuèrent à la mise en œuvre de la SEE. Dans le Plan National d'action de 2001, le projet « Active 8 » offrait ainsi aux jeunes des opportunités de formation. On est donc bien ici dans une logique où l'Europe permet au Royaume-Uni de développer des projets qui vont dans le sens d'une meilleure insertion professionnelle : le projet « Active 8 » était présenté dans le plan d'action comme projet impliquant plusieurs partenaires locaux et sponsorisé par la maire de Hull. Il adoptait une « approche intégrée de l'employabilité », offrant un menu d'activités et des modules pour encourager les jeunes

¹⁷ Select Committee on Work and Pensions. (2003, mai 7). Minutes of Evidence Examination of Witnesses. Lönnroth, K J and Vandermeeren, P. Londres .

Récupéré sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmworpen/680/3050702.htm>

¹⁸ Select Committee on Work and Pensions. (2002-2003). *European Social Fund* . 6th report. Department of work and pensions, Londres. Récupéré sur

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm200203/cmselect/cmworpen/680/68005.htm>

¹⁹ Commission des communautés européennes. (2001). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant le soutien du Fonds social européen à la stratégie européenne pour l'emploi*. final, Bruxelles.

Récupéré sur <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52001dc0016:fr:html>

²⁰ Le soutien de l'Union européenne à travers la Politique régionale est fonction du niveau de développement des régions et du type de difficultés qu'elles rencontrent. La réglementation des Fonds structurels pour la période 2000-2006 prévoit notamment la mise en place de 3 Objectifs prioritaires :

- * Objectif 1: promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
- * Objectif 2: soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;
- * Objectif 3: soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions hors Objectif 1.

Récupéré sur http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24203_fr.htm

²¹ Department of Work and Pensions . (2001). National Action Plan. p 32.

désœuvrés à reprendre une formation. Le projet avait recours à des « *activités de sport et d'aventure* » comme point de départ dans le but d'inciter les participants à s'investir dans la formation²².

Dans le plan national d'action de 2002, le fonds social européen était principalement présenté comme un financement supplémentaire au *New Deal for Young People*. L'Ecosse était particulièrement citée en exemple, les financements européens permettant de proposer de nouveaux projets en partenariat avec des organismes de formation pour les participants du New Deal. Il était également fait référence au service Connexions qui devait faciliter la transition des jeunes en fin de scolarité secondaire vers une formation tertiaire ou l'emploi. Les jeunes étaient ainsi à nouveau présentés comme une cible particulière des programmes financés par le FSE dans un effort d'aide à l'insertion sur le marché du travail. Le plan national d'action de 2004 précisait qu'une majorité des programmes soutenait en fait les programmes phares du gouvernement travailliste, et tout particulièrement le New Deal.

L'idée que le FSE venait soutenir l'action nationale avait été mise en avant dans le rapport de la commission parlementaire et était présentée comme un élément positif. Aucune distinction n'était faite entre la SEE et la politique gouvernementale : il était établi dans le rapport que le but fondamental des dépenses du FSE était de soutenir les objectifs de la SEE qui se retrouvaient également dans les programmes phares du gouvernement. Le rapport soutenait la position d'un ministre qui avait précédemment avancé que l'accent du FSE mis sur l'emploi était en accord avec la position britannique selon laquelle l'emploi est le meilleur chemin pour sortir de la pauvreté et par conséquent la meilleure façon de combattre l'exclusion sociale²³.

Il est donc possible de conclure que les fonds structurels européens représentaient une part conséquente de l'effort national pour l'insertion sur le marché du travail. Les efforts se concentraient ainsi particulièrement sur les jeunes et sur le renforcement des projets offerts dans le cadre du New Deal. Les plans nationaux d'action évoquaient tous le lien entre FSE et capacité d'insertion sur le marché du travail. Avec des lignes directrices qui insistaient sur la nécessité de développer les compétences, la SEE semblait ainsi avoir un impact sur le Royaume-Uni mais par le biais d'outils financiers tels que le fonds social européen. Les financements du FSE étaient en effet plus particulièrement orientés vers le renforcement des options du New Deal qui éloignent le programme britannique, de programmes « équivalents » australiens et américains de type workfare.

La relation entre la politique nationale et la SEE s'est révélée des plus complexes sous les travaillistes. Face à l'impossibilité d'établir clairement les influences de cette première manifestation de la méthode ouverte de coordination, l'étude de l'utilisation des fonds structurels européens semblait être une bonne alternative afin de juger de l'impact de la SEE. On a ainsi pu constater que les fonds européens étaient utilisés pour développer les mesures actives et la capacité d'insertion professionnelle, interprétées d'une manière où le développement des compétences tient une place de choix. Dans ce sens on pourrait peut-être voir dans l'Union européenne un facteur explicatif de la position britannique. Le Royaume-Uni, entouré de pays où la formation et les compétences sont plus importantes que sur son sol, et qui reçoit chaque année des recommandations sur ce point, a potentiellement été influencée par l'Europe. Ce qui reste certain, c'est que celle-ci ne représente certainement pas une source d'influence quant à la libéralisation des politiques sociales, l'Europe est au contraire souvent présentée comme un ensemble trop interventionniste.

2) *les Conservateurs et l'UE*

²² Ibid.

²³ Work and Pensions Committee. (2003). *European Social Fund*. Londres. The Stationery Office.

Récupéré sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmworpen/680/68009.htm>

La position des Conservateurs est nettement moins enthousiaste face à une quelconque influence européenne en matière d'emploi. A leur arrivée au pouvoir les Conservateurs, mettent même en avant la nécessité de mettre fin aux fonds structurels européens. La position des conservateurs est en général de la teneur suivante : l'Union européenne intervient immanquablement trop dans la vie quotidienne des Britanniques :

Nous sommes une grande puissance européenne, un acteur européen de premier plan. Mais pensons nous que l'Union européenne a parfois été trop loin en matière de directives, interventions et ingérences ? Absolument. Et ceci doit être rectifié²⁴.

La position est la même dans des domaines directement liés à l'emploi :

En tant qu'État nous devrions avoir l'honnêteté et la franchise d'admettre que bien que certaines régions du Royaume-Uni bénéficient et devraient continuer à bénéficier de fonds structurels, ceux-ci devraient, en général, être réservés aux régions les plus pauvres des pays les plus pauvres.

La position de la Grande Bretagne en ce qui concerne les négociations, diffère de celle de bon nombre d'autres pays dans la mesure où nous n'allons pas à Bruxelles pour simplement défendre bec et ongles chaque centime que nous recevons ; nous essayons de trouver une issue qui soit juste pour l'Union européenne dans son ensemble.

Nous ne pouvons pas éternellement avancer que le budget doit être restreint si nous voulons conserver les fonds structurels pour des pays qui sont plus riches que la plupart des autres²⁵.

Mais la fronde fut immédiate, en particulier de la part des représentants du pays de Galles. L'un des plus récents rapports de la commission parlementaire sur les Affaires Européennes sur le FSE était clairement contre la position du chef de gouvernement :

Nous sommes en profond désaccord avec la position du gouvernement qui suggère que les membres les plus prospères devraient cesser de recevoir les fonds du FSE. Une telle mesure pourrait signifier que le Royaume Uni perdrait un financement important qui est indispensable à l'aide au retour à l'emploi dans les régions les plus pauvres du Royaume Uni.

Le Royaume uni recevra près de 4,5 milliards du FSE entre 2007 et 2013. Il serait fortement dommageable dans le climat économique actuel de renoncer à un tel investissement pour l'amélioration des perspectives d'emploi.

Une des caractéristiques principales du FSE est qu'il exprime la solidarité entre les citoyens de l'Union européenne ; ce serait donc une erreur de limiter son accession aux pays membres les plus pauvres uniquement. Il ne faut surtout pas oublier qu'il existe des zones de grande pauvreté et des citoyens qui éprouvent de réelles difficultés à entrer sur le marché du travail même dans les pays européens les plus riches²⁶.

L'acceptation du processus d'eupéanisation varie d'une période à l'autre, d'un bord politique à l'autre ; Il est évident que le gouvernement Blair était davantage enclin à présenter la construction européenne sous un angle positif, à mentionner les expériences menées dans les pays européens voisins comme des sources d'inspiration. Ce n'est absolument pas le cas des Conservateurs qui font leur possible pour limiter toute influence européenne, ce qui ne veut évidemment pas dire que celle-ci est inexistante, elle reste toutefois complexe à jauger. S'il semble farfelu de parler de modèle social européen, peut-on parler de l'émergence d'un modèle social régional, dans notre exemple de modèle social gallois ?

EU reform: PM takes case to Madrid, Paris and Berlin²⁴

<https://www.gov.uk/government/news/eu-reform-pm-takes-case-to-madrid-paris-and-berlin>

²⁵ Chambre des Communes, Premier Ministre, 26 novembre 2012

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansr26_d/cm121126/debtext/121126-0001.htm

²⁶ Lords disagree that UK should stop getting European Social Fund

<http://www.parliament.uk/business/news/2010/03/lords-disagree-that-uk-should-stop-getting-european-social-fund/>

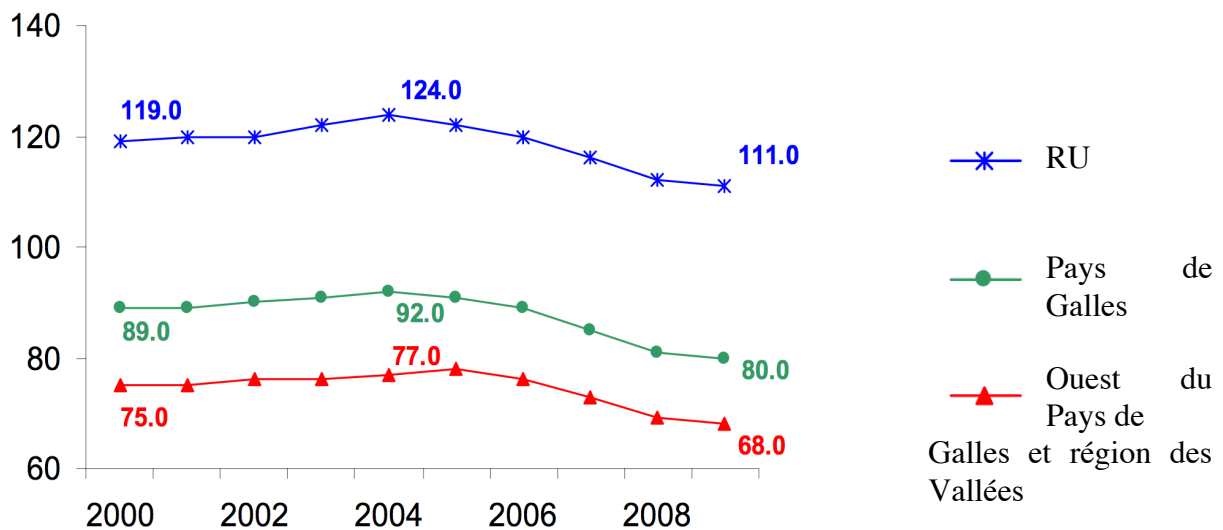
II) La régionalisation des politiques de retour à l'emploi ? le Pays de Galles et le Royaume-Uni

A) La situation spécifique du Pays de Galles

1) Un bassin d'emploi morose

L'ouest du Pays de Galles et la région des Vallées, sont parmi les rares à bénéficier du maximum d'aide de l'Union européenne. La principale raison est leur faible développement économique par rapport aux autres régions. Le PIB par habitant a diminué ces dernières années. La productivité est relativement faible en partie parce que les grandes entreprises à haute productivité ne sont que faiblement représentées, les PME présentes sur le territoire ont une productivité relativement faible.

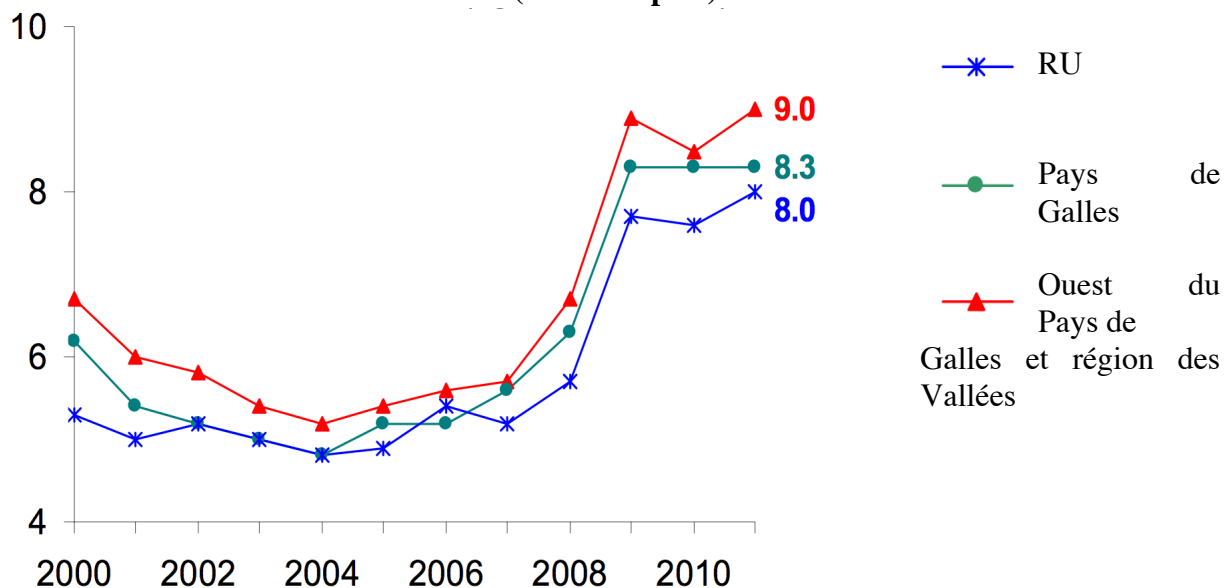
PIB par habitant
(en standards de pouvoir d'achat EU27=100)



Source : Eurostat

Le taux d'inactivité est élevé par rapport au reste du pays, ainsi que la proportion des jeunes qui quittent le système scolaire précocement. Le chômage des jeunes est relativement élevé.

Taux de chômage
(16 ans et plus)



Office of National Statistics

L'absence d'une grande ville à proximité est un frein au développement économique. Cardiff ne compte en effet que 300 000 habitants et ne pourrait pas absorber la population de la région. Le principal problème de la région est le manque d'emplois. Les programmes nationaux tels que le Work Programme lancé par la coalition, ne permettent pas de résoudre le problème car ils sont créés à partir du principe qu'il y a des emplois vacants et que ceux qui n'ont pas d'emploi, n'ont pas les compétences nécessaires. Toutefois, s'il n'y a pas d'emplois disponibles, peu importe le nombre d'ateliers de rédaction de CV et de préparation aux entretiens d'embauche auxquels vous avez accès. Un programme de création d'emplois semble donc être la seule solution pour la région. Reste à voir comment ont été utilisés les fonds européens.

2) Des aides européennes spécifiques

Fin 2014, pour la troisième fois consécutive, un accord était signé avec la Commission européenne attribuant plus de 2 milliards d'euros au Pays de Galles pour la période 2014-2020. Les fonds doivent être utilisés pour le développement durable et l'emploi. Les Conservateurs, dans l'opposition à l'assemblée galloise soulevaient un point intéressant :

Bien que ce financement soit bienvenu, nous ne devons pas oublier qu'il a seulement été accordé en raison de l'incapacité des gouvernements gallois successifs à améliorer la performance économique du pays de Galles²⁷.

Les fonds européens ne permettent pas des innovations telles que le problème de l'emploi au pays de Galles puisse être au moins en partie résorbé les fonds n'étant attribués qu'aux régions dont le PIB ne représente que les 3/4 ou moins du PIB européen. C'est toutefois moins que pour la période précédente :

[Les fonds structurels] représentent un investissement de 4,1 milliards pour la période 2007-2013 cofinancement compris . Nous avons au Pays de Galles deux zones d'application des fonds structurels : « Galles ouest et les vallées » est la plus importante de ces zones et concerne 2/3 de la population. Cette zone est éligible au financement de « convergence » et reçoit un peu plus de 760 millions de livres de financement FSE ainsi que 1,25 milliard de livres de financement FEDER. L'autre zone du Pays de Galles est « Galles Est » qui est beaucoup moins importante en terme de financement. Elle représente un tiers de la population et reçoit la valeur de 58 millions de livres de financement FSE²⁸.

Il est intéressant de voir que les sommes allouées sont gérées par une entité locale, ici le Welsh European Funding Office. Le bureau fait partie du ministère de l'Economie et des Transports, en 2010, devant la commission parlementaires des Affaires Européennes, D. O'Brian ;son directeur expliquait :

Les financements FSE représentent une contribution remarquable pour nos politiques d'emploi et pour la croissance au Pays de Galles. Nous insistons énormément sur l'emploi et l'amélioration de la qualification mais dans notre programme de « convergence » nous insistons aussi sur la jeunesse et l'amélioration et la modernisation de nos services publics²⁹.

B) Quelles conséquences de l'aide européenne

1) L'interprétation de l'additionnalité

²⁷ Servini, Nick, Wales' £2bn EU structural funding deal formally agreed

<http://www.bbc.com/news/uk-wales-29827221>

²⁸ D. O'Brian

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeucom/92/10012104.htm>

²⁹ D. O'brian

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeucom/92/10012104.htm>

Lorsque l'on compare les interprétations sur la question de l'additionnalité, il semble que les Gallois la considèrent plus sérieusement que cela n'est fait au niveau national. Ainsi le rapport parlementaire de 2010 expliquait que davantage de liberté quant à l'utilisation des fonds était souhaitée et insistait sur les contrôles trop lourds des organismes européens.

L'assemblée gouvernementale du Pays de Galles avait quant à elle montré lors des auditions la capacité du FSE à :

élargir la portée de l'intervention engendrée par un programme d'emploi classique en stimulant la confiance et en améliorant la motivation. Elle a ajouté que, au delà de la priorité des compétences, il s'agissait aussi d'agir sur les chiffres, permettant à un plus grand nombre d'accéder à des programmes d'apprentissage. L'agence régionale de développement du Sud Ouest a indiqué que le FSE permettait un travail préparatoire avec les individus préalablement à l'utilisation du fonds classique³⁰.

Des programmes complémentaires sont ainsi mis en place. Le gouvernement gallois a utilisé les fonds européens pour développer un programme d'apprentissage, ce qui n'est pas dans la ligne du gouvernement conservateur qui reste favorable à une approche de type workfare, ou peu de place est faite à une véritable formation. Le caractère spécifiquement européen du programme a pu être illustré par la conséquence de la diminution des fonds alloués au pays de Galles qui ont remis en cause la viabilité du projet.

Il semble toutefois difficile de parler de région-providence dans le cas gallois. En effet, les choix de l'assemblée galloise semblent orientés par son appartenance politique qui diffère de celle du gouvernement britannique. Il n'est ainsi pas certain que les programmes seraient aussi différents si les majorités étaient les mêmes.

2) Quelle influence des intervenants gallois

Contrairement à d'autres pays, les acteurs politiques gallois semblent très impliqués dans la mise en œuvre des fonds européens. Ainsi le comité du développement économique de l'assemblée galloise interroge très régulièrement la Welsh European Funding Office sur l'utilisation qui est faite des fonds européens. En 2000, Alun Micheal, le chef de l'exécutif gallois a été contraint de démissionner car il n'avait pas réussi à obtenir la part attendue des subventions européennes de la part de Westminster.

Si les représentants gallois accordent davantage de valeur à l'idée d'additionnalité, il est possible qu'à l'avenir le Pays de Galles prenne le statut de région providence. Le processus pourrait ainsi se faire par un transfert avec d'autres partenaires européens. Le rapport parlementaire de 2010 mentionnait la venue de plus de 100 délégués des nouveaux pays membres de l'Union européenne au Pays de Galles, afin d'apprendre des succès de la région. Les responsables politiques gallois participent également à des rencontres officielles entre le Royaume-Uni et d'autres pays membres afin d'expliquer leur utilisation des fonds européens. D'autre part, la participation des responsables politiques gallois à divers séminaires et tables rondes européens peut déboucher sur des apprentissages mutuels. Ces derniers peuvent ensuite être partagés au niveau national dans le cadre des échanges fréquents entre responsables politiques gallois et le Ministère du commerce et de l'industrie ou encore le Ministère des finances et du budget. Les membres de ces ministères viennent à leur tour s'exprimer devant l'assemblée galloise sur les questions liées à l'utilisation des fonds structurels. Comme on le constate, les modes de diffusion des apprentissages européens sont en nombre.

Conclusion

³⁰ Chapter 2 : The ESF in practice, 2010

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldcom/92/9205.htm>

Le Pays de Galles est sans doute, de tout le Royaume-Uni la région qui fait le moins de bruit sur sa volonté de faire les choses différemment de Westminster. Il n'en demeure pas moins que sa situation économique est particulière et que les aides européennes lui ont permis d'établir des programmes spécifiques, qui ne se contentaient pas de voir le chômeur comme la cause des taux de chômage élevés. Il semble toutefois trop tôt pour parler de région providence mais la persistance des échanges pourrait bien amener la nation galloise à développer une approche plus singulière sur les questions sociales.