

02/07/2004

**Les méthodes ouvertes de coordination dans le social et l'emploi européens :
comment les aborder ?**

Jean-Claude Barbier,
directeur de recherche (CNRS)
Centre d'études de l'emploi
Jean-Claude.Barbier@mail.enpc.fr

Communication au colloque du MATISSE
Paris,
16 et 17 septembre 2004

version provisoire

Introduction

Un peu plus de six ans après le sommet de Luxembourg (novembre 1997) un temps suffisant s'est écoulé pour qu'on dispose d'observations empiriques des changements intervenus à la suite de l'introduction, dans le traité d'Amsterdam (article 125 du traité des Communautés), du principe selon lequel les Etats membres mettent en œuvre une « stratégie coordonnée pour l'emploi » (on dira simplement ici stratégie européenne pour l'emploi, SEE¹).

Depuis leur origine, nous avons observé et analysé systématiquement ces phénomènes, (Barbier 1998 ; Barbier et Sylla 2002 ; Barbier 2002c ; 2004a ; 2004b). L'apparition de la SEE, innovation incontestable, est venue enrichir la série des « formes politiques étranges » (Muller 1995a :12) que représentent les politiques européennes. La SEE fut ensuite, à partir du sommet de Lisbonne (2000), considérée parmi un ensemble plus vaste de « méthodes ouvertes de coordination » (MOC). Une définition canonique de la méthode y fut adoptée par les Etats membres². Les GOPE (grandes orientations de politique économique) prévues par l'ancien article 103-2, sont apparues alors, rétrospectivement, comme la première des MOC. C'est toutefois la SEE qui est incontestablement restée, jusqu'à présent le type le plus développé de coordination : nous la considérerons ici comme un quasi-« type idéal » de MOC, à l'aune duquel les autres peuvent être comparées.

Si encore peu de travaux se sont intéressés en France aux coordinations européennes, l'intérêt s'est pourtant accru à leur égard (de la Porte et Pochet, 2002 ; Zeitlin and Trubek, 2003). On comprend aisément cet intérêt au moment où une première mouture de traité constitutionnel a été adoptée, en juin 2004, en attente de ratification. Lors des travaux de la convention qui a produit ce projet, la « constitutionnalisation » de la méthode ouverte de coordination (MOC) a été discutée, puis finalement écartée. Cela n'empêche pas que l'application de la méthode se soit répandue, à mesure que les compétences mêmes de l'Union, après le traité de Nice, se sont étendues dans le domaine social, par la nouvelle rédaction des thèmes pour lesquels l'Union est compétente (article 136 et 137 du traité de la Communauté), incluant notamment la « lutte contre l'exclusion sociale » et « la modernisation des systèmes de protection sociale ». Ces dispositions, compte tenu du flou des définitions communautaires des politiques sociales (ou de « la » politique sociale), ouvrent la voie à de nouveaux processus de coordination. L'introduction, lors du sommet de Lisbonne (en 2000), de l'objectif du plein emploi a également modifié l'importance symbolique des questions d'emploi dans le processus communautaire³. L'intérêt des chercheurs a aussi

¹ En français, l'utilisation du terme *pour* dans 'pour l'emploi' donne une tonalité normative plus affirmée, comme dans l'expression ANPE, agence nationale *pour* l'emploi, alors qu'en allemand et en anglais, les notions sont plus neutres : *European Employment strategy*, *Europäische Beschäftigungsstrategie*.

² « Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à : - définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ; - établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; - traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; - procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements » (point 37 des conclusions de la présidence).

³ La version (non ratifiée) de l'article I-3- 3 (objectifs de l'Union) du projet de traité constitutionnel en témoigne : « L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau

augmenté, à mesure de l'actualité, à propos des questions relevant de ce qu'on appelle « l'Europe sociale », et, en particulier, à propos du contraste frappant que cette dernière semble offrir avec la politique économique et monétaire de l'Union.

Toutes ces raisons militent pour une meilleure compréhension sociologique des méthodes ouvertes de coordination. Nous privilégions ici la SEE, que nous considérons comme principale, sans nous abstenir de faire allusion à d'autres MOC. Il nous faut d'abord analyser précisément la substance de la SEE, avant de comprendre comment celle-ci modifie (et peut modifier potentiellement dans le futur) le système complexe des politiques publiques existant au double niveau, national et communautaire. Une typologie de ces transformations est proposée, ainsi qu'une réflexion sur les méthodes sociologiques qui permettent de les objectiver.

Les MOC, objets étranges

Remarquons-le d'emblée, la SEE ne ressemble en aucune façon aux politiques nationales « de l'emploi⁴ » qu'elle est censée coordonner. Faute de disposer de moyens financiers communautaires et de programmes propres (à l'exception du Fonds social européen, qui reste marginal et de toutes façons « complémentaire »), elle se présente d'abord comme un discours politique, un langage politico-économique parlé par un certain nombre d'acteurs des divers Etats membres. Elle donne lieu à un foisonnement croissant d'activités administratives et politiques. Elle est reliée aux politiques nationales sans qu'elle n'aurait aucune substance.

Des politiques publiques non orthodoxes

Selon l'une des définitions classiques (Mény and Thoenig 1989: 130 ssq), une politique publique se caractérise par cinq éléments reliés entre eux : (1) un contenu (à savoir, des ressources utilisées pour atteindre des objectifs); (2) un programme (une structure relativement permanente d'actions); (3) une orientation normative ; (4) un facteur de coercition (se référant à l'exercice de la force légitime) ; et (5) un ressort d'acteurs affectés par la politique. On ne peut appliquer cette grille complètement ni aux politiques européennes en général, ni aux MOC en particulier. Si l'on met l'accent sur les aspects cognitifs des politiques (Muller 2000; Sabatier and Schlager 2000), les MOC deviennent il est vrai moins étranges. Pourtant, comme le montrent Muller and Surel (1998: 15 – 32), l'identification d'une politique ne se passe pas de l'observation de mesures concrètes, de contenus précis, de systèmes d'acteurs et de ressources. Or, dans le cas des politiques européennes, et des MOC en particulier, la catégorie même de « mise en œuvre » est problématique (Barbier 1998). Les fonds mobilisés sont marginaux. Le facteur coercitif n'a également pas d'équivalent au niveau

élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et la discrimination et promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les Etats membres. L'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

⁴ La notion même de politique de l'emploi, au plan communautaire, est élastique et vague. Il n'y a certainement pas homogénéité de nature et de conception de ce qu'on appelle « politique de l'emploi » dans les Etats membres (voir Barbier et Gautié, 1998).

communautaire, en tous les cas pas dans le domaine des MOC, y compris la méthode des GOPE. De façon ultime, la légitimation des politiques – quelle que soit la ressource que constitue leur légitimation communautaire – a lieu dans le cadre de la communauté politique nationale.

Insistons enfin sur un point supplémentaire : comme les autres politiques communautaires, les MOC participent à un processus qu'on a justement décrit comme de « découplage⁵ » entre la sphère des politiques publiques et la construction des compromis sociaux (Muller et Surel 1998: 100; Muller 2000: 204-205). C'est pourquoi, d'ailleurs, on peut être aisément tenté de ne retenir – faussement, bien sûr – que leur dimension « technique » en oubliant qu'elles sont des objets proprement politiques. Malgré cela, leur observation démontre cependant que, par comparaison avec le cadre national, elles font l'objet d'une certaine « dépolitisation ». La remarque de Radaelli (2003) est ici utile à rappeler. Contrairement aux interprétations qui, du fait de l'existence d'un discours commun, tirent la preuve d'une homogénéisation « libérale » de l'ensemble européen, cet auteur combine deux constats : d'un côté nous dit-il, « *Open coordination is embedded in the master discourse of competitiveness* », mais d'autre part, « *one should not see the constrained nature of the OMC in purely negative terms. The constraints provide a culture of macro-economic stability within which social protection and employment policies are still feasible* » (2003: 7). L'intérêt de cette position du problème ne réside pas dans l'apport d'éléments empiriques que l'auteur ne rassemble pas, mais dans le fait de souligner qu'il existe une « tension inhérente » aux diverses MOC (ibid : 21), concernant la formulation d'objectifs qui cherchent à « contourner la politisation » (*avoid politicisation*, ibid. : 21), dans le cadre d'un contexte où il n'existe pas de vision unique d'un « capitalisme européen » (*there is no attempt to forge a European vision of capitalism*, ibid. : 20).

Il est d'autant plus important d'insister sur ce point pour écarter les tentations, bien compréhensibles, d'attribuer aux politiques communautaires, comme le fait la presse ou la discussion publique, tout un ensemble de capacités et d'effets fantaisistes – c'est à dire non fondés sur des observations précises de mécanismes de transformations. Les « meilleures » ou les « pires » politiques communautaires n'ont que la capacité que leurs procureurs leurs moyens d'influence, de contrainte, etc., qu'il faut identifier avec précision si on veut en prédire *les effets* au sein de systèmes politiques complexes. A cet égard, notons que trop peu encore de travaux s'attachent à repérer, au sein de la diversité des arrangements nationaux comme au niveau communautaire, les rapports entre politiques économiques et politiques sociales (au contraire, voir Boyer et Dehove 2003 ; Fitoussi and Saraceno 2004). Cela aboutit à une situation – à tout le moins dans le débat franco-français⁶ – où un espèce d'esprit implicite postule que les éléments fragiles de construction de politiques sociales au niveau communautaire seront amenés, de façon déterministe, à se voir subordonnés à la toute puissance des politiques économiques. Un schéma fonctionnaliste déterministe de ce type semble habiter une analyse comme celle de Jessop (1996), pour qui l'on assiste actuellement à l'installation de « workfare states » remplaçant des « welfare states », dont l'un des aspects est

⁵ Le découplage est un aspect transversal du système communautaire, comme le note Mény (2004) : « Dans la pratique, le découplage entre débats, programmes électoraux et politique européenne est presque total, à la fois en raison de la faiblesse – de l'inexistence diraient certains – d'une opinion publique européenne, de la faiblesse du Parlement et de sa médiocre influence sur une partie de l'exécutif européen, de l'absence de lien entre l'organe conseil des ministres et l'électorat ».

⁶ Une indication d'une certaine « spécificité française » est donnée par une récente enquête d'opinion à propos des politiques sociales communautaires, réalisée pour le « Baromètre européen » de la Commission, publié en juin 2004, où l'on observe que les interviewés français sont parmi ceux qui ont le moins confiance dans l'utilité des politiques sociales communautaires.

la « subordination » de la “social policy to the needs of labour market flexibility and/or the constraints of international competition” (Jessop 1996: 176). D’autres travaux français montrent une inclination similaire quand ils voient les institutions sociales communautaires se conformer de plus en plus à ce qui, en France, est appelé le « néo-libéralisme⁷ » (Eymard Duvernay et al. 2003; Salais 2004).

S’il ne faut pas en écarter le scénario pour l’avenir, un éventuel asservissement « néo-libéral » généralisé de toutes les politiques sociales des Etats membres de l’Union, *attribué aux politiques communautaires*, n’a pas reçu – jusqu’à présent, le moindre commencement de preuve empirique (Pierson 2001 ; Scharpf and Schmidt 2000).

La SEE comme MOC typique : une bataille dans l’arène bruxelloise pour ordonner le monde du marché du travail

Parce que la dimension cognitive de la SEE – comme celle des autres MOC – est incontestable, il est facile de prendre ces objets politiques étranges pour ce qu’Edelman (1964) a qualifié de « politiques symboliques », mais une attention aux transformations effectives qui les accompagnent conduit à écarter cette hypothèse. Il y a certes aussi du symbolique dans les MOC, mais elles sont loin de s’y réduire. Trois éléments les caractérisent (on traitera ici le cas de la SEE, dont le déploiement nous apparaît le plus complet⁸) : elles donnent lieu à un ensemble bien identifié d’activités administrativo-politiques ; elles s’accompagnent d’un discours politique (un mélange jargonant de déclarations, de souhaits et d’injonctions à la fois politiques, économiques et sociologiques, qui apparaît comme un exemple tout à fait étonnant de *langue de bois* imprimé sur des milliers de pages dans les diverses langues de l’Union) ; enfin, elles se fondent sur l’existence de politiques sectorielles nationales : sans l’existence de ces dernières, les MOC resteraient des fictions.

Tout d’abord, la SEE peut s’analyser comme un ensemble d’activités administratives et politiques justifiées par un contenu réglementaire (les dispositions du traité, obligatoires pour tous les membres, en l’occurrence son titre VIII) et un cadre cognitif (une série d’objectifs organisés en quatre « piliers », eux-mêmes déclinés en « lignes directrices » des Plans nationaux d’action pour l’emploi - PNAE). Les modifications de 2003 (introduction de trois « objectifs généraux et interdépendants » et modifications des lignes directrices) ne changent pas les bases essentielles de ce fonctionnement. Sous la coordination des services administratifs compétents de la Commission, les activités (communautaire et nationales) ont été progressivement « routinisées » (productions de rapports, rédaction et négociation des contenus des objectifs, rapport annuel, établissement et suivi d’indicateurs, rédaction de

⁷ L’usage du qualificatif « néo-libéral » est très chargé et piégé, dans la mesure où l’adjectif est constamment utilisé dans le combat politique (du moins en France), parfois comme un simple euphémisme de « capitaliste », parfois accolé à d’autres mots, comme dans le cas de « social-libéral », qualificatif dépréciatif appliqué aux réformistes par l’extrême gauche. L’usage du terme se défend cependant s’il s’agit d’opposer le paradigme dominant actuellement en vigueur dans les références de politique économique (voir plus loin). En revanche, dès qu’on analyse les politiques empiriquement, on se heurte à la question de caractériser plus adéquatement les différentes approches de politique économique et le qualificatif « néo-libéral » devient très insuffisant et inadéquat. Une autre difficulté de la caractérisation tient au fait que, dans l’usage courant, critique, du qualificatif de « néo-libéral », un antonyme implicite est le plus souvent présent sous la forme d’un « keynésianisme » presque mythique, de l’époque des prétendues « trente glorieuses ».

⁸ Nous avons enquêté de façon approfondie sur la SEE (voir plus loin). Pour la MOC inclusion, nous n’avons rencontré qu’une poignée d’acteurs français ; pour la méthode des GOPE, nous avons rencontré un précédent président du Comité de politique économique et deux interlocuteurs à la DG Economie et finance de la Commission.

recommandations, gestion des interactions de la SEE avec les autres politiques communautaires, négociation et rédaction des textes de la Commission, etc.). Aux activités de la Commission et des administrations nationales, il faut ajouter celle des instances de l'Union (Conseils européens, Conseil de l'Union dans ses différentes formations, Comités divers comme le Comité de l'emploi et le Comité de politique économique, Parlement européen, représentations des partenaires sociaux et des régions, etc.). L'introduction de la SEE ne s'est accompagnée d'aucune modification importante de moyens communautaires⁹ : le budget correspondant à ces activités fait partie du fonctionnement des services, dont une partie est sous-traitée à des consultants (rapports, gestion de séminaires, rencontres visant à échanger les « bonnes pratiques » et à établir des « *peer reviews* »). La modalité principale de ces activités réside en des *interactions* entre acteurs pertinents des différents niveaux (communautaire et nationaux) ; ces interactions donnent lieu à des *décisions* collectives qui se traduisent par des *textes* de caractère non strictement impératif. Il y a ici à la fois invention de nouvelles activités, communautaires, et modification des pratiques administrativo-politiques antérieures au niveau national.

Mais la SEE est d'abord et surtout un discours politique qui se construit dans une arène privilégiée. Ce discours politique en matière d'emploi (et de domaines reliés à l'emploi) mélange de façon ambiguë – explicitement ou non – des considérations techniques et des orientations normatives ; en particulier, comme dans toute politique publique, on observe que la SEE s'appuie sur des discours qu'on peut considérer comme comprenant des « théories normatives d'action » (Chen 1990) ou des « algorithmes » (Muller 1995b) : pour n'en prendre qu'un exemple, la SEE postule que si les systèmes de protection sociale sont réformés, l'emploi croîtra. Le cœur du discours est assez simple à résumer : il n'a presque pas bougé depuis les dix dernières années.

Le discours politique de la SEE

Au sommet d'Essen en 1994, un premier dessin d'une stratégie fut conçu : il comportait cinq priorités. En 1997, la stratégie dite de Luxembourg s'est organisée en quatre « piliers » (employabilité/capacité d'insertion professionnelle ; adaptabilité ; esprit d'entreprise et égalité des chances) qui n'étaient qu'une réécriture des précédentes priorités (Barbier 1998; Goetschy 1999). Les trois objectifs généraux de 2003, pour ce qui fut désigné comme la « nouvelle SEE » (le plein emploi ; la qualité et la productivité ; la cohésion sociale et l'inclusion) en furent une nouvelle reformulation, qui insistait pourtant sur l'objectif du plein emploi qu'on avait pu croire disparu du langage politique européen. Comme en 1997, des lignes directrices plus précises sont censées décrire les actions souhaitables qui en découlent dans des champs particuliers (par exemple, lutter contre le travail illégal). Les lignes directrices ont changé mais le paysage de fond est resté à peu près le même. Voyons le contenu standard du discours.

Dans un contexte présumé de crise de la protection sociale – pour des raisons démographiques, des questions de concurrence mondiale, et à cause de l'émergence de la société dite de la connaissance – l'impératif prioritaire des Etats membres serait de s'occuper de l'offre de travail. Le constat débouche sur trois objectifs principaux : (i) accroître les taux d'emploi, tout spécialement pour certaines catégories, comme les femmes et les travailleurs les plus âgés ; (ii) les systèmes de protection sociale et les systèmes d'impôts constituant des obstacles au fonctionnement flexible du marché du travail, il faut les réformer, de façon à

⁹ L'introduction, ultérieure, de la coordination de la SEE avec la politique du Fonds social européen (FSE) (objectif 3) n'a pas modifié les montants alloués, mais seulement leur orientation expresse.

« activer » les personnes d'âge actif (pour qu'elles ne restent pas « passives » ou « dépendantes »), ce qui débouche sur les slogans politiques de « *welfare to work* » (passer de l'assistance à l'emploi) ou de « *make work pay* » (rendre le travail financièrement attrayant) – c'est à dire développer les incitations à travailler ; ces réformes doivent se faire dans un cadre supposé associer flexibilité et sécurité, d'où l'autre slogan politique de la « flexicurity » ; les réformes faites, les politiques sociales seront donc « ciblées » sur les seules catégories qui en ont besoin car ne pouvant subvenir par elles mêmes à leurs propres besoins pour des raisons diverses, notamment les pauvres. (iii) enfin, la population et les pouvoirs publics doivent investir, en ces temps de société de la connaissance, dans le capital humain.

Ce discours sur le marché du travail et les politiques sociales s'accorde très bien à ce qui est devenu le policy-mix économique orthodoxe en Europe. On a noté que celui-ci n'avait pas cours aux USA (Fitoussi and Saraceno 2004). Contrairement à ce dernier pays, dans ce que ces auteurs appellent le consensus européen, la séparation est maintenue entre politique macro-économique et politiques sociales et de l'emploi¹⁰. Dans le discours communautaire – évidemment le discours ne se transforme pas automatiquement en « réalité » - la séparation fait toutefois place à l'impératif que la SEE (et, par extension, les autres MOC) doivent être compatibles avec les GOPE (articles 128 et 99 du Traité).

De ces dispositions du traité on a tiré des raisons de surestimer la puissance d'influence des GOPE¹¹. Mais, quand on observe le fonctionnement effectif des GOPE, on s'aperçoit qu'elles ne recèlent, pas plus que la SEE, de ressources légales ou autres qui leur permettraient d'être systématiquement sanctionnées en cas de défaut de mise en œuvre. Le cas français des récentes années (de 2000 à 2002¹²) est ici intéressant. Les GOPE pour la France n'ont pas été respectées pour des aspects significatifs. Leur version de 2002 prévoyait que la France aurait un déficit budgétaire de 1,9% en 2003, alors qu'il a été supérieur à 3% ; leur version 2001 insistait sur la réforme nécessaire de la « protection de l'emploi », réforme qui ne fut pas mise en œuvre. L'évolution a montré que même le Pacte de Stabilité et de Croissance pouvait, comme ce fut le cas avec la décision du Conseil de novembre 2003, se révéler non impératif, et les choses ont continué depuis¹³. La distinction même entre ce qu'on a coutume d'appeler « hard law » et « soft law » (le *soft* étant réservé à ce qui n'est pas comme le *hard*, juridiquement sanctionné) s'en est, par la même occasion, révélée très fragile. Des chercheurs ont noté, malgré les dispositions communautaires existantes, qu'une « européanisation » des politiques budgétaires était encore très peu visible (Linsenmann 2003 :17).

Le départ doit donc être clairement fait entre d'une part, l'existence de certains discours de politique économique et sociale, et, de l'autre, les politiques réellement menées. Il fait peu de doute, en effet, que le processus de globalisation a transformé les conditions générales de l'activité économique, en mettant au poste de commande les normes monétaires et l'impératif de la flexibilité du travail (Barbier et Nadel 2000). Pour autant, des ajustements variés peuvent exister en Europe face à cette contrainte commune. C'est bien ce que montre l'analyse dans de nombreux secteurs de la protection sociale. Ainsi, nous avons établi que les politiques dites « d'activation » prenaient des visages variés, avec des conséquences

¹⁰ voir Barbier (1998), Fitoussi (1999) et Fitoussi and Saraceno (2004).

¹¹ Nous l'avons nous même à tort surestimée (Barbier, 1998).

¹² Voir les recommandations du Conseil du 19 Juin 2000; 15 Juin 2001; 21 Juin 2002.

¹³ Le Conseil a adopté une opinion en février 2004 (Journal Officiel de l'Union Européenne, 19.2.2004) qui constate que la France ne respectait toujours pas le Pacte de Stabilité et de Croissance, après que les recommandations de la Commission (demandant à la France de mettre en ordre sa situation avant la fin 2004) furent rejetées par le Conseil en novembre 2003. L'opinion du Conseil dit que “under plausible macroeconomic and budgetary assumptions, the adjustment path in the [French] programme seems to be insufficient to eliminate the excessive deficit in 2005”, alors que le gouvernement français a prévu un déficit de 2,9%.

substantielles très différentes, en matière de qualité des politiques sociales, d'inégalités, de redistribution (Barbier 2002a; 2004b).

Ainsi, il est possible que le discours politique de la SEE – que nous venons de synthétiser – trouve un large consensus en Europe, tout en s'articulant avec des réalités nationales bien différentes. Il ne fait aucun doute qu'un nouveau « paradigme » a supplanté le keynésianisme. Hall (1993) l'a qualifié de « monétariste ». B. Jobert (1994), pour sa part a insisté sur le « tournant néo-libéral », distinguant « néo-libéralisme doctrinal » et « néo-libéralisme gestionnaire ». On reste pourtant fort court à limiter l'analyse à ces constats qui ne sont pas en doute. Il faut aller plus loin dans l'analyse empirique. Attacher l'étiquette « néo-libérale » à toutes les politiques communautaires et nationales, au prétexte qu'on a changé de référentiel de politique économique est également fort insatisfaisant. Le discours de la SEE – et, plus largement les discours sectoriels des MOC – expriment le consensus européen des élites gouvernantes, et, en ce sens, apparaissent comme relativement « dépolitisés », indépendants des coalitions partisans en place (ce qu'a également bien montré l'ouvrage de B. Jobert, 1994). Pour autant, au sein de ce discours, il y a place, on va le voir, pour de nombreux affrontements politiques, au plan national comme au plan communautaire.

Les arènes bruxelloises

Ce discours est le résultat d'un mélange complexe d'influences provenant de forums d'experts, d'universitaires, de réseaux divers, et de discussions plus focalisées dans certaines arènes. Nous reprenons ici la distinction entre arènes (lieu de décision et de négociation) et forums (lieu d'échange et de discussion des idées) soulignée par B. Jobert (1998), et nous nous concentrerons sur une arène principale, celle où les décisions sur la formulation de la SEE sont prises, à Bruxelles. Non pas que les autres forums ou réseaux soient sans importance – comme par exemple le forum gouverné par l'OCDE – mais, en matière de SEE, une observation plus précise est nécessaire auprès du petit nombre des *décideurs concrets du discours*, que nous avons rencontrés¹⁴.

Parce que le discours de la SEE doit, à la fin, être transformé en décisions, en communications et en recommandations, on peut s'attendre à ce que ses formulations fassent l'objet de nombreuses tractations, conflits et négociations entre les acteurs concernés : c'est ce que confirme amplement l'étude empirique. D'abord, les décisions de la formulation interviennent dans une arène bien précise, composée d'acteurs décideurs de premier ordre. L'arène comprend le Comité de politique économique, celui de l'emploi, le comité (secret) économique et financier ; le Conseil ; deux directions générales (DG) de la Commission (économie et finances, affaires sociales et emploi). Les représentants permanents des Etats membres y sont associés, de même que la présidence du semestre. La présidence de la

¹⁴ Le matériel empirique de notre recherche provient de notre programme de recherches comparatives sur les systèmes de protection sociale et les politiques de l'emploi (Barbier et Gautié 1998; Barbier et Théret 2003). A part l'analyse documentaire, notre recherche sur la SEE et les autres MOC a suppose un programme d'entretiens s'étendant sur les années 2001 à 2004. Des administrateurs et acteurs ont d'abord été rencontrés en France, ainsi qu'une poignée de personnes à la DG Emploi en 2001 (Barbier et Sylla 2002). Un programme plus systématique d'entretiens a permis, en 2002-2003, de rencontrer 53 personnes (24 en France; 12 à la Commission; 9 personnes participant au Comité de l'emploi; des représentants de l'UNICE et de la CES). Une observation participative a été parfois possible dans des réunions. Parmi les 53 personnes rencontrées, 10 nationalités étaient représentées (29 Français, 6 Allemands, 4 Britanniques, 4 Belges, 2 Italiens, 3 Suédois, 1 Finnois, 1 Danois, 1 Espagnol et une Roumaine).

Commission est également impliquée, notamment dans le cas des conflits entre les deux DG¹⁵.

Les acteurs de l'arène s'efforcent d'influencer la substance du discours en fonction de leurs intérêts ; évidemment, tous les acteurs ne sont pas égaux et les acteurs « économiques et financiers » disposent d'un avantage structurel : la forme que prend obligatoirement le discours de la SEE représente une preuve éminente de cet avantage. Les acteurs sont unanimes¹⁶ pour reconnaître que, pour être acceptable dans l'arène qui va décider, le discours social doit comporter une justification économique (Barbier, 2002c). Certains acteurs n'interviennent qu'en second ordre, comme par exemple les partenaires sociaux, qui sont consultés mais ne participent pas à la décision finale (pour des détails, voir Barbier 2004b).

Dans le processus de fabrication du discours, chacune des deux directions de la Commission cherche à accroître ses ressources de pouvoir : par exemple, en défendant l'instauration d'une longue liste d'indicateurs, comme cela s'est fait au début 2003¹⁷. Autre exemple : la DG emploi et affaires sociales s'est vu finalement imposer l'introduction de la réforme des « tax and benefit systems » qu'elle ne souhaitait pas introduire dans la substance du discours.

De leur côté, les représentants des Etats essaient d'imposer ou de négocier avec les autres membres une définition des objectifs qui exprime le mieux leur vision de ce que doit être une « politique de l'emploi » (par exemple, le gouvernement français en 1998 tenait à tout prix à insérer son action de réduction de la durée du travail dans une des lignes directrices). Des alliances se nouent, des compromis se font (ainsi en 2002-2003, Danemark et Royaume Uni étaient réticents à inscrire des prescriptions détaillées à propos de la « qualité de l'emploi », chacun pour des raisons différentes, le premier parce qu'il argumentait de la compétence des partenaires sociaux danois, le second¹⁸ parce que l'insistance sur la qualité contredisait son objectif premier de quantité et de flexibilité du travail). La rationalité de l'action des représentants des Etats membres s'explique ici simplement par le fait qu'ils cherchent à obtenir un discours (ou des indicateurs) qui soit le plus pertinent pour leur usage domestique, mais ce n'est pas la seule logique de l'arène.

Nous avons analysé différents usages nationaux du discours, particulièrement dans le cas français (Barbier et Sylla 2002; Barbier 2004a). On notera que le discours « dépolitisé » se re-politise tout aussitôt quand il est porté sur la scène domestique. Tout à fait typique de cet usage est l'exemple de l'attitude du ministre Fillon en 2004, introduisant la présentation du rapport dit de la « Task force présidée par Wim Kok » devant les partenaires sociaux français¹⁹. Le ministre déclarait en effet : « J'observe, et c'est pour moi une leçon essentielle, qu'il ne s'agit pas de savoir si on est libéral ou social-démocrate, si on est de gauche, de droite ou du centre. Il s'agit de savoir si telle ou telle mesure est efficace pour augmenter le taux d'activité et réduire le chômage. Et nous devons reconnaître les formules qui marchent s'inspirent largement d'une même philosophie. Il n'est pas question dans vos analyses, Monsieur le Président, de fausses recettes comme la réduction obligatoire du temps de travail,

¹⁵ L'opposition structurelle entre les ministères financeurs et les dépensiers, au niveau national, a son pendant au niveau communautaire sous la forme de l'opposition entre les deux DG.

¹⁶ Un exemple significatif est celui de la formulation de l'un des trois objectifs transversaux de la nouvelle SEE, « qualité et productivité » : la qualité ne pouvait pas aller sans une justification économique.

¹⁷ Les équilibres de pouvoir ne sont pas figés. Ils évoluent en fonction de différents facteurs : par exemple, pendant la réforme de la SEE (2001-2003) la position de la Commission a été affaiblie au sein du Comité de l'emploi (Jobelius 2003). Elle a été aussi contournée pour l'initiative qui a abouti à la commande du rapport confié à Wim Kok.

¹⁸ Il est piquant qu'un interlocuteur britannique en 2003 ait argumenté que la question des salaires en Grande Bretagne relevait aussi du rôle des partenaires sociaux.

¹⁹ Devant la réunion du groupe permanent dit « CDSEI », le 22 Janvier 2004 – voir le site www.travail.gouv.fr

la taxation de la valeur ajoutée produite par les entreprises ou la multiplication des emplois publics subventionnés : dangereuses chimères qui sont à terme destructrices d'emplois ». En novembre 2003, le chancelier Gordon Brown procédait à un usage similaire, à la conférence du Wall Street Journal à Londres, en déclarant que le rapport justifiait la politique britannique de flexibilité du marché du travail.

La SEE sert aussi de levier dans l'arbitrage de conflits, comme par exemple, à partir de 1998, dans le bras de fer entre les ministres Aubry et Strauss Kahn à propos du financement supplémentaire très important accordé à l'ANPE : la défaite du ministre des finances est clairement liée à l'avantage utilisé par celui du travail. Des effets semblables sont notés facilement dans la capacité accrue des services qui ont en charge l'égalité entre les hommes et les femmes. Fondamentalement, ce qui guide donc les gouvernements, et, plus largement, les acteurs nationaux, c'est l'obtention de nouvelles ressources de légitimation de leurs positions. Le gouvernement britannique – favorisé par le fait que la SEE s'écrit directement en anglais – a ainsi pu relativement facilement introduire dans le discours et l'agenda de la SEE un objectif comme celui du « make work pay ». Les gouvernements ont une exigence de base : il faut qu'ils soient en mesure de faire inscrire les politiques et programmes qu'ils ont décidés au sein des piliers, des objectifs et des lignes directrices ; les acteurs de second ordre, au plan national, travaillent pour insérer des formulations qui leur sont favorables : c'est le cas tout particulièrement des syndicats en France²⁰.

Au total l'observation du processus de décision du discours dans l'arène bruxelloise (observation indirecte par des entretiens, ou, quand c'est possible, observation directe – Jobelius, 2003) consiste donc à analyser comment une représentation de l'état du monde finira par s'imposer.

La mise en ordre du monde

La production du discours de la SEE évoque il est vrai une très antique fonction du gouvernement qui a été clairement exposée par Confucius, pour qui, quand les dénominations sont en ordre, le monde lui-même l'est aussi²¹. Certains ont vu dans le développement des MOC, bien qu'avec un certain scepticisme, les prolégomènes de nouvelles formes « d'échanges de connaissance » (Noaksson and Jacobsson 2003; Jacobsson and Vifell 2003). Il se peut que des observations empiriques fondent une telle observation. Nous avons plutôt observé, dans nos enquêtes, aussi bien en France, à la Commission, dans les Comités et chez les partenaires sociaux que ce qui prévaut est plutôt le conflit et la compétition à propos des « dénominations ». Les participants de l'arène ne montrent pas un zèle particulier pour construire des solutions « neutres cognitivement », ils ne cherchent pas la vérité scientifique ou la « one best way » pour le marché du travail, l'emploi et la protection sociale.

Nous avons relevé, au sein du Comité de l'emploi qui est un acteur collectif clé de l'arène où se décide la vision du monde, de multiples jeux de pouvoir en 2001-2003. Les conflits ont porté sur les indicateurs et les mots. Nous en relevons deux significatifs, car il serait fastidieux de tous les énumérer (voir pour les détails Barbier, 2004a²²).

²⁰ Certains membres des syndicats indiquent que la substance des sujets discutés dans le cadre des consultations liées à la SEE ont un impact ensuite sur les discussions nationales traditionnelles.

²¹ C'est Etienne qui note qu'en Chine, la réforme du langage est à la base de la cohésion du groupe humain. Confucius est en faveur de la rectification des noms (zheng ming). « L'homme de bien n'utilise des Noms que s'ils impliquent un discours cohérent et ne tient de discours que s'il débouche sur la pratique. Voilà pourquoi l'homme de bien est si prudent dans ce qu'il dit » (*Entretiens de Confucius*, traduction de Anne Cheng, Seuil, Points, Paris, 1981, p. 102-103).

²² Une liste de thèmes porteurs de conflits (récurrents ou ponctuels et maintenant disparus) entre Etats membres ou entre Etats membres et Commission comprendrait notamment : la hiérarchie entre qualité et quantité d'emplois à créer, la nécessité d'une approche « préventive » du chômage plutôt que « curative », l'acceptabilité

Prenons le cas des « working poor ». Les représentants français souhaitaient les introduire parmi les indicateurs, contre l'opposition du Royaume Uni. Le compromis final trouvé devait tenir compte du fait que de nombreux Etats membres ne voulaient pas introduire dans le débat la question des salaires, qui, chez eux, relève de la compétence des partenaires sociaux²³. Un indicateur de compromis fut conçu, approuvé au sommet de Laeken en 2001, qui permettait de suivre les transitions entre les différents niveaux de salaires. Mais l'indicateur de part des « working poor » fut cependant introduit sur proposition de la Commission en relation avec le slogan politique du « making work pay »²⁴.

Un second conflit significatif et important a concerné la question de la « qualité au travail » (voir son analyse dans Barbier 2004a). Ce thème est l'un des plus contentieux entre Etats membres mais aussi entre les DG de la Commission. La DG Economie et Finances refusait de placer la qualité sur le même plan que la quantité dans l'objectif qui s'intitule maintenant « qualité et productivité ». Le Royaume Uni y était aussi hostile, contre la France et la Belgique. Le Royaume Uni voyait le thème de la qualité comme un outil au service du pouvoir de la Commission, mais il le voyait aussi comme un dévoiement de la nécessaire stratégie de création de beaucoup d'emplois, parce que “any job is better than no job”. Pour ses représentants, accepter une place éminente pour la qualité revenait à céder devant les Etats membres qui sont incapables de créer des emplois et ont des systèmes de protection « trop généreux », comme la France et la Belgique. Comme le dit une des personnes interrogées, “quality is about protecting insiders”²⁵. Le compromis qui associe la productivité et la qualité est celui qui, pour l'instant, a permis de se mettre d'accord afin que le monde des marchés du travail soit en ordre.

Des processus similaires sont observables dans la coordination dite « MOC inclusion ». Ici aussi un conflit éclata à propos des « working poor », mais cette fois concernant la méthode de leur calcul, selon qu'on prendrait comme référence l'individu ou le ménage pauvre²⁶. Un autre conflit opposa la France à d'autres Etats membres à propos du calcul des seuils de pauvreté (le seuil de 50 ou 60% du revenu médian, car l'INSEE français privilégie le seuil de 50%) ce qui aboutit à retenir les deux seuils²⁷.

Au total, les conflits s'expliquent à la fois par le fait que les Etats membres cherchent à préserver leurs intérêts et leurs agendas politiques nationaux pour lesquels ils entendent rester maîtres du jeu, mais aussi par le fait qu'ils cherchent à négocier une version du discours qui sera la plus conforme à ce qu'ils en attendent pour jouer le jeu national ; les représentants interviewés décrivent très bien ce jeu stratégique de l'arène bruxelloise et le terme de « horse-trading » revient souvent. L'observation de coalitions et d'alliances relativement stables au cours de la période 2001-2003 est également un indice supplémentaire de cette explication du fonctionnement de l'arène. Une rivalité solide oppose la France et la Grande Bretagne, pendant que les pays traditionnellement connus pour leur anti-fédéralisme trouvent des terrains d'entente réguliers, indépendamment, il faut le souligner, de la substance des

d'objectifs quantifiés validés conjointement, l'inclusion des salaires dans les indicateurs, la définition de l'écart de rémunération entre hommes et femmes, la prise en compte des attentes des salariés quant à la qualité de l'emploi.

²³ C'est pour des raisons similaires que la question des salaires n'est pas traitée dans les rapports annuels *Employment in Europe* (DG Emploi).

²⁴ Voir le document du Comité de l'emploi sur les indicateurs en 2003 (indicateur n° 34 p. 9). The rapport conjoint de l'emploi, en 2004 mentionne (p. 32) que la situation est préoccupante pour quelques Etats membres sur ce critère (Luxembourg, Espagne, Italie et Portugal).

²⁵ Interviews en avril 2003 de membres du Comité de l'emploi (Barbier 2004a).

²⁶ Voir l'annexe statistique du document de la Commission (Com 2003 (773) final). La définition de la notion est différente de la précédente.

²⁷ Interviews d'administrateurs français, janvier 2004.

politiques qui sont en jeu, et de leurs systèmes sociaux. Dit de façon à peine caricaturale : ce n'est pas parce que le Danemark connaît une meilleure qualité des emplois en comparaison de nombre d'Etats membres qu'il s'inscrira parmi les partisans de la qualité, au Comité de l'emploi. La constance relative des conflits au cours des premières années de fonctionnement des MOC apporte aussi de l'eau au moulin à la thèse d'une « européanisation » à tout le moins difficile, pour ne pas dire « de surface²⁸ ». Comme nous le verrons plus loin, la confrontation de l'européanisation des discours à la réalité substantielle des politiques et des principes est précisément un des enjeux les plus importants dans la compréhension du rôle et des effets des MOC. Dans le cas des GOPE, nos entretiens nous laissent penser que le discours commun est plus aisément partagé entre des acteurs, économistes ou financiers, qui sont tous socialisés aux mêmes références et croyances de politique économique orthodoxes. Pourtant cela ne veut pas dire que les intérêts nationaux passent pour autant au second rang²⁹.

Enfin, il faut insister sur le fait que la SEE, avec ses activités administratives et politiques et son discours de mise en ordre du monde *resteraient entièrement artificiels s'ils n'étaient ancrés dans des politiques et des programmes qui restent nationaux*.

Du point de vue des compétences (conférées par le traité) mais aussi du point de vue de la légitimation politique (les politiques nationales sont légitimées au plan national), les politiques nationales restent la variable clé de l'ensemble, dans une indépendance qu'on peut considérer comme faiblement affectée par la coordination, si l'on prend en compte les changements opérés et objectivables dans les nombreux pays couverts par nos recherches comparatives.

Ce point n'avait pas échappé à la presse allemande lors du lancement de la SEE³⁰. C'est dans les arènes nationales que les politiques, en dernier ressort sont conçues, analysées, évaluées, débattues, légitimées et votées par les parlements nationaux ; elles constituent souvent des enjeux essentiels (cas des programmes de *New Deal* pour le gouvernement britannique, enjeu des emplois-jeunes et des « 35 heures » pour le gouvernement socialiste français, par exemple) et elles sont toujours marquées par une idiosyncrasie nationale³¹ (Barbier 2002b). Quand les destinataires des politiques veulent les contester, ils ne descendent pas dans la rue à Bruxelles, mais dans leurs propres pays. C'est pourquoi pour comprendre les MOC, il y a peu d'intérêt scientifique à focaliser l'analyse seulement sur les arènes de Bruxelles. Dans ces dernières les gouvernements puisent potentiellement des ressources supplémentaires de légitimité, ce qui leur permet de consolider des décisions domestiques³² : au fond, c'est ce qui explique que, malgré les réticences de nombreux Etats à accepter des empiètements supplémentaires du rôle de la Commission, ils ont participé à la SEE et fait de

²⁸ Büchs and Friedrich (2003) utilisent une image analogue pour décrire le rôle des MOC dans le cas allemand.

²⁹ Un ancien président du comité de politique économique remarqua qu'il était très difficile de convaincre les représentants allemands du Comité à propos de la faiblesse de leur croissance, qui créait des problèmes dans l'Union et que l'Allemagne avait des problèmes de demande (interview en 2001). Le même interlocuteur notait que la « pression des pairs » ne servait pas à grand chose tant que la décision d'accepter le point de vue n'était pas prise dans le contexte *national*.

³⁰ Le lendemain du sommet de Luxembourg, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (22.11.1997) titrait « *Kampf gegen Arbeitslosigkeit Sache der Mitgliedsländer* ».

³¹ Par exemple de nombreux programmes britanniques, au moins dans les premiers temps de la SEE faisaient partie d'une réforme du « welfare ». La notion même de « politique de l'emploi » dans le contexte britannique actuel pose problème pour la comparer à d'autres politiques nationales (see Barbier and Gautié 1998).

³² C'est le cas du chancelier britannique G. Brown, dans sa communication politique domestique (discours à la Wall Street Journal conference, 2003): "Instead of viewing flexibility as the enemy of full employment, we should recognise that the right kind of flexibility in European as well as British labour markets is essential for jobs (...). Take the British tax credit which combines the flexibility of a labour market working smoothly with minimum standards of fairness for every employee returning to work" (Her Majesty's Treasury website).

cette MOC un succès procédural, tout en se battant pour que leurs conceptions nationales occupent la place la plus favorable.

Observation empirique, théorie des transformations et questions de méthodes

Nous avons donc vu qu'au delà de l'invention – essentielle – de leurs discours, l'innovation des MOC a entraîné la création de nouvelles activités administratives et politiques communes des Etats membres, et modifié, à des degrés divers, les activités administratives et politiques liées aux politiques nationales de l'emploi, et, plus largement, au vaste domaine des politiques sociales. Mais, apprécier pleinement la nature des changements suppose de disposer d'une « théorie » et de « mécanismes » de ces transformations : on ne peut exciper de la simple existence de la SEE ou de telle ou telle MOC, pour postuler l'existence d'*effets* : ceux ci restent à démontrer empiriquement. La notion d'*effet* suppose aussi qu'on soit en mesure de proposer un mécanisme de causalité vérifiable. Repérer des causes d'eupéanisation est un défi qu'a souligné à juste titre Olsen (2001 :16). Nous préférons ici la notion de « transformation » : des transformations observées ne sont pas, automatiquement, *causalement* reliées aux activités construites et modifiées à l'occasion de la SEE, elles peuvent simplement les accompagner. Avant de proposer un cadre de référence pour l'analyse, nous discuterons brièvement une revue sélective de la littérature (en particulier française) qui s'est intéressée en particulier à la SEE.

Deux groupes de travaux

Les travaux qui dénie à la SEE et autres OMC tout effet autre que symbolique sont très minoritaires. Ceux ci pensent que ce sont des exercices « futiles » (par exemple, Chalmers and Lodge 2003). Autrement dit, la coordination, superficielle, n'a pas d'effets ; ces auteurs insistent particulièrement sur l'absence de sanctions quand les recommandations ne sont pas suivies d'effets et le fait que les compétences restent nationales. On se demande alors pourquoi des Etats membres continueraient à procéder à des activités aussi futiles ?

Mais la majorité des travaux ne suit pas cette pente. Elle oppose deux camps qui, pourtant, partagent deux caractéristiques : (i) ils ont en commun d'attribuer à la SEE la capacité de modifier la *substance* des politiques sociales et de l'emploi ; (ii) ils tendent à adopter une position plus ou moins explicitement normative, en faveur ou en opposition à la SEE, en proposant des recommandations pour qu'elle fonctionne mieux afin de mieux promouvoir le « modèle social européen ».

En schématisant, on a d'un côté ceux qui pensent que la SEE (et, plus largement les MOC), à cause de sa dépendance stricte vis à vis du Pacte de stabilité et de croissance et de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, ne peut que jouer un rôle instrumental dans un processus qui aboutira de toutes façons à une dégradation « libérale » des systèmes nationaux de protection sociale. La SEE est alors considérée comme un cheval de Troie du libéralisme qu'on peut repérer dans la substance des lignes directrices, voire des indicateurs choisis – comme le taux d'emploi, par exemple. A l'opposé, on trouve les chercheurs qui considèrent que les MOC, au moins potentiellement, sont en mesure de constituer un instrument privilégié des gouvernements pour la défense d'une Europe sociale, résistant précisément aux tendances à la « libéralisation ». Dans cette deuxième famille de travaux, la

coloration normative est moins prononcée, car la prudence est de mise au regard du réalisme du projet d'un « modèle social européen ».

Le premier groupe d'auteurs se rapproche, au fond, d'une vision à la Jessop, déjà citée ci-dessus. La politique sociale au sens large est fonctionnellement, dans cette conception, subordonnée à la politique économique communautaire, qui apparaît comme toute puissante et inexorable. Palier (2003) a tendance à présenter les coordinations communautaires comme autant de courroies de transmission de la politique économique dans le domaine du social, quand il écrit que leur sens est « *to render national social policies more compatible with the economic policies* » ; les politiques économiques se réduisent, pour lui, au marché unique et à la politique monétaire (ibid.: 2), alors qu'une bonne partie d'entre elles restent précisément nationales (politique des salaires, impôts, investissements publics, etc.). Parmi ces travaux, les adversaires déclarés du « néo-libéralisme » considèrent précisément la SEE et les coordinations européennes comme néo-libérales par nature ou par tendance inévitable (Eymard Duvernay et al. 2003) ; pour Salais, les indicateurs – comme le taux d'emploi – ou le « benchmarking » possèdent, intrinsèquement semble-t-il, une capacité de transformer les systèmes nationaux par leur simple existence ; ainsi, Salais (2004, p. 23) tient que « le scénario à moyen terme le plus vraisemblable, si aucune réforme n'est engagée, est celui d'une dérive non maîtrisée vers l'implantation purement instrumentale de règles de marché dans un univers social qui ne s'y prête pas » car « une politique sociale européenne digne de ce nom ne peut se créer par manque d'autonomie » et parce que le processus actuel est unilatéralement « au service caché de l'accommodement avec le marché ».

C'est la question fondamentale de la compatibilité entre les nouvelles politiques économiques ayant rompu avec le keynésianisme et les politiques sociales, qui est ici posée. On connaît l'approche de Hall (1993: 284) qui a montré que ce qu'il appelle « le monétarisme » a remplacé le keynésianisme, comme une fondamentale « *conception of how the economy itself worked* ». On sait aussi que Jobert (1994: 16-23) a montré de façon convaincante que le « néo-libéralisme gestionnaire » (qu'il oppose au « néo-libéralisme doctrinaire »³³) est devenu le référentiel principal des élites européennes. Ce « néo-libéralisme gestionnaire » - aux contours il est vrai assez vague, imprègne, comme nous venons de le montrer, le discours de la SEE : il fait partie, avons nous dit, du minimum consensuel « dépolitisé » dans les arènes de Bruxelles. Mais ce constat reste trop général : le référentiel en question ne se traduit pas magiquement et automatiquement dans des politiques effectivement toutes semblables sur les terrains nationaux ; d'autre part, à l'intérieur de ce discours commun (Jobert a parlé justement d'une « idéologie molle » (1992) p. 223-224), les batailles sont vives, entre directions de la Commission et entre pays, comme nous l'avons aussi illustré en détail.

Mais caractériser les politiques européennes comme « monétaristes » ou « néo-libérales » n'est pas d'une grande fécondité analytique. Il reste à décortiquer la question de comment peuvent s'articuler quatre types de politiques (Barbier 2004a: 36-42) : (i) la partie des politiques communes ou « strictement » coordonnées au plan de l'UE – politique monétaire, surveillance et convergence budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance ; (ii) la partie des politiques économiques qui restent du ressort du niveau national (en tenant compte des limites qui s'imposent à la décision publique en matière de respect du

³³ Fitoussi and Saraceno (2004: 2) définissent la « doctrine néo-libérale » comme fixant deux tâches principales aux politiques : « reducing the distortionary presence of government and using the freed resources to increase competition by means of structural reforms ».

droit communautaire, notamment le droit de la concurrence, etc.) ; (iii) les MOC « sociales » du niveau communautaire ; et (iv) enfin, les politiques sociales et de l'emploi nationales.

Ici, plutôt que de se centrer sur les arènes bruxelloises et la fabrication du discours de la SEE, il convient de revenir à des analyses plus générales et de montrer comment ce système de quatre types de politiques permet des ajustements particuliers et spécifiques à chaque pays, comme le montre excellemment le cas de la Suède, qui reste un pays au système très redistributif, égalitaire, finançant des politiques sociales généreuses, tout en étant un élève orthodoxe au plan des politiques monétaire et macro-économique (Barbier 2004a: 51-82), et ce, même dans un contexte où les normes monétaires pilotent les économies au plan international (Barbier et Nadel 2000).

Le second groupe de travaux cherche à identifier des influences et n'en reste pas à cette vision très générale. Mais il est souvent peu disert sur des mécanismes causaux précis ; il reste souvent dépendant d'une focalisation trop exclusive sur les arènes bruxelloises et sur les textes officiels publiés à propos des diverses MOC. Or, il ne faut pas oublier que les documents officiels de la SEE, nationaux ou communautaires, sont des documents entièrement politiques et dont la nature est accordée à des processus politiques contingents. On ne peut donc, par exemple, déduire de leur existence qu'une européanisation a lieu, comme semble le faire Goetschy (1999: 134) en disant que "*the EU employment guidelines will induce a gradual Europeanization of certain elements in national employment policies*". Il ne suffit pas non plus d'envisager les "*strengths and weaknesses of the EES*" du seul point de vue normatif de les améliorer (Goetschy 2003 : 70 ssq.). De leur côté, Trubek and Mosher (2003), ont tendance à privilégier les effets positifs présumés de la SEE ("*the impact of the EES on Member state policy*") plutôt que d'envisager des possibilités plus diverses de transformations : les influences ne sauraient, a priori, « descendre » simplement du niveau communautaire vers le national. L'usage des « rapports d'évaluation » est également inadapté pour une analyse fondée, en raison de la nature même de ces documents - nous y reviendrons. Jakobsson (2004), plus prudente dans l'appréciation des usages des MOC dans les contextes suédois et danois, accepte la vision normative d'une SEE qui serait "*indeed a 'third way' compromise between neo-liberal economics and Social Democratic labour market policy*" (Jakobsson 2003: 30) : la démonstration empirique de cette assertion reste pourtant à faire.

Au total, nous observons que les analyses considérées sont marquées par deux limites : la première tient à ce que des mécanismes précis d'influences de la SEE (ou des MOC) ne sont généralement pas proposés, la seconde est qu'ils reposent sur un matériau empirique souvent trop limité. A vrai dire, le travail empirique est immense, pour maintenant 25 pays de l'Union. Si les approches théoriques de l'européanisation (Olsen 2001; Radaelli 2000b) sont très intéressantes, elles demandent à être complétées par ce travail empirique. Une approche par scénarios (Barbier and Théret, pour le cas français, 2004), si elle échappe au déterminisme, n'en est pas moins insuffisante sur le plan de l'objectivation des causes.

Nous proposons ci-après une façon d'aborder les transformations liées à la SEE, qui, à notre sens, peut aussi s'appliquer dans le cas d'autres MOC.

Les transformations associées à la SEE³⁴

Dans le cas français, prenons d'abord des exemples empiriques. Nous avons montré que l'installation d'un référentiel économique orthodoxe des politiques économiques et de l'emploi s'est faite pour d'autres raisons que l'invention de la SEE (Barbier et Sylla 2002 : 71) : voici donc un cas où une imputation faite à la SEE est empiriquement impossible. Soit un autre cas : la réforme du service public de l'emploi. Nous avons montré que les changements introduits à l'ANPE, à l'occasion de la mise en œuvre de la SEE, à partir de 1998 (transformation du service personnalisé en « nouveau départ », puis extension des projets personnalisés à l'ensemble des chômeurs), s'expliquent de façon complexe par une rencontre d'opportunité entre la stratégie de l'ANPE et celle du ministère du travail, d'une part, et les ressources offertes par la SEE (Ibid., p. 80-81), en opposition et compromis avec le ministère des finances. Ainsi l'hypothèse d'une influence « britannique » sur le service public de l'emploi français, via la SEE, est infirmée dans ce cas précis, bien qu'au même moment on puisse étiqueter « new start » *en anglais* des activités de part et d'autre de la Manche. D'autre part, il est dénué de sens d'attribuer strictement l'introduction du PARE en France à la SEE, comme le fait remarquer justement Palier (2003 :16).

On a donc besoin d'un cadre d'analyse plus précis des transformations, que nous schématisons dans le tableau 1, qui propose une typologie de transformations associées à la SEE, dont certaines seulement sont empiriquement documentées. Ces transformations ne descendent pas « top-down », de Bruxelles dans les Etats membres³⁵, bien sûr : elles passent par des interactions entre différentes pratiques et différentes conceptions, par l'intermédiaire d'acteurs des différents pays. Nous écartons donc comme « simpliste » un modèle d'influence « de la SEE sur le niveau national » (Barbier et Sylla, 2002, p. 50 et suivantes et 91-92 ; Barbier, 2002c, p. 17). Plus généralement, nous différons de travaux privilégiant d'emblée des *influences substantielles directes* de la SEE sur les politiques nationales. Celles-ci ne représentent en effet qu'un type de transformations possibles.

Une typologie des transformations possibles

Le schéma 1 présente une typologie des transformations *potentielles* auxquelles la SEE, est en mesure de contribuer. Ce qui se passe au niveau communautaire relève de multiples interactions (activités administratives et politiques) qui gèrent l'agenda politique de la SEE et décident du discours. La coordination communautaire des activités permet principalement des effets de socialisation des acteurs, qui agissent dans l'arène décrite en début de cet article.

Nous nous intéressons surtout ici au niveau national. On peut considérer des transformations soit procédurales (transformation des procédures et de l'agenda, introduction de principe de nouveaux acteurs), soit plus substantielles, que nous divisons en trois catégories.

³⁴ On se limite ici à analyser la transformation des *politiques*, mais il est évident qu'on doit également rechercher des transformations possibles dans la façon de faire de la *politique* (politics) et dans les communautés politiques (*polities*).

³⁵ Une part de la littérature sur l'*européanisation*, comme l'illustre G. Falkner (2003, p.1) à propos de la transposition des directives en droit interne, a tendance en effet à étudier « the reactions in domestic systems to top-down influences from the EU level ».

L'analyse du type [1] qui concerne le discours politique, est particulièrement délicate (Radaelli 2000a ; Hassenteufel et Smith 2002). Ainsi, si des conceptions communes s'installent, qui remplacent des croyances précédentes, on est en droit de parler de transformation de la substance des conceptions. Mais on peut aussi observer un usage du discours « européenisé », comme nous l'avons noté (Barbier et Sylla, 2002), qui reste un pur code, superficiel : l'installation du code nouveau relèverait dans ce cas d'une transformation procédurale, tant qu'il ne modifie pas la substance des conceptions, encadrées dans un système de significations nationales (Barbier, 2002b). Pour n'en prendre qu'un exemple, la rubrique « *make work pay* » (rendre le travail rémunérateur), si elle s'installe comme code international pour regrouper plusieurs types de réformes, relève d'abord de la procédure. Au contraire, une transformation vraiment substantielle pourrait émerger dans le cas où les croyances convergeraient quant au contenu des mécanismes qu'il convient de promouvoir, contenu à la fois technique (« ce qui marche »), mais aussi normatif et politique : bien identifier les transformations de discours autres que superficielles suppose en fait de les mettre en relation avec les transformations de type [2] et [3]. Ainsi, par exemple, nous avons montré amplement qu'une unanimité rassemblée en faveur de l'activation des politiques sociales et en particulier celles de l'emploi, pouvait également relever d'un accord principalement procédural, avec des programmes d'inspiration extrêmement hétérogène (Barbier, 2002a). Notons aussi que la socialisation permet aux acteurs de rendre compatibles des identités multiples (Trondal 2002): par exemple des représentants syndicaux, tout en partageant le discours commun n'en gardent pas moins leurs positions syndicales.

Une hiérarchie de trois sous-catégories de transformations³⁶ qualifiées ici de « substantielles » paraît assurée : alors que la première catégorie [1] n'implique que des transformations de représentations et de discours et se traduit par des mécanismes de socialisation, l'adoption d'un langage commun, tout au plus d'une « position commune des problèmes », les deux autres catégories de transformations supposent des modifications plus significatives ; la seconde [2] rassemble des modifications concrètes de l'organisation des politiques, de leurs principes, voire l'adoption de programmes imités ou communs et s'accompagne de la modification des systèmes d'acteurs concernés ; quant à la troisième catégorie [3], elle entraîne les modifications les plus importantes, concernant non seulement les principes et les types de programmes, mais leurs résultats, et, plus largement encore, la modification des systèmes d'ensemble de protection sociale, jusqu'à l'éventuelle adoption d'un « modèle social européen » commun.

L'objectivation de chaque type de transformation suppose des méthodes adaptées ainsi que des repères comparatifs nationaux et historiques. Alors que l'analyse des discours, confrontée à celle des discours nationaux, semble suffisante pour en inférer l'existence de la socialisation des élites au niveau communautaire et celle des transformations nationales du type [1], l'observation précise des « terrains » nationaux est indispensable pour repérer les autres types de transformations substantielles.

Dans un premier temps (Barbier et Sylla, 2002) nous avons mis en évidence des transformations reliées aux interactions et aux nouvelles procédures ainsi que les transformations des représentations et des discours (type [1] ici : par exemple, on enregistre qu'à la suite de la SEE, le taux d'emploi devient l'indicateur majeur ; les acteurs prennent l'habitude de raisonner en même temps sur la sécurité sociale et le système fiscal). Les

³⁶ Il est possible de faire un rapprochement entre ces trois types de transformations et la tripartition proposée par P.A. Hall (1993, changements de premier, second et troisième ordre).

02/07/2004

transformations des systèmes d'acteurs par la modification de leurs ressources a également été observée (c'est l'un des cas du type **[2]**, au vrai le seul qui ait fait l'objet du rassemblement de données empiriques dans beaucoup d'Etats membres – par exemple, le domaine de l'intervention des partenaires sociaux s'étend comme celui des acteurs spécialisés dans la question de l'égalité hommes-femmes, en raison de la coordination de la SEE).

Table 1 : Typologie des transformations (politiques) dans le contexte de la SEE

Transformations	Types	Mécanismes	Méthodes
<i>Niveau EU</i> Activités	Nouvel agenda et nouvelles activités Décision sur le discours	Coordination des activités Socialisation des acteurs via les interactions internationales (élites) Jeux de pouvoir (inter-gouvernementalisme)	Interviews, observations, analyse de discours (comparatif, plurilingue , perspective historique) Identification de traits communs substantiels du discours
<i>National</i> Procédurales	Transformation de procédures et agenda Nouvelles procédures Nouveaux acteurs participent	Coordination des activités	Observation des activités (comparative)
<i>National</i> Substantielles Type [1]	Mise en forme du discours national pour qu'il s'insère dans le discours européen; Décision sur le discours national	Socialisation (idées, référentiels) : (principalement élites nationales) Apprentissage de l'étranger, imitation Jeux de pouvoir (nationaux)	Interviews Analyse des discours nationaux en perspective historique
<i>National</i> Substantielles Type [2]	Les systèmes d'acteurs (politiques/administratifs) sont transformés (acteurs et leur pouvoir respectif) Organisations et principes sont modifiés	Socialisation Capture de nouvelles ressources de légitimité (acteurs de divers niveaux) Apprentissage international, imitation Adaptation (nouvelles solutions) Apprentissage international/concurrence	Interviews, observations, identification des acteurs Observation des méthodes/organisations
<i>National</i> Substantielles Type [3]	Les programmes/politiques sont changés dans leur substance (règles, valeurs, théories d'action) Les programmes/politiques convergent (résultats et impacts) Les systèmes sont transformés (règles, valeurs, théories d'action) Les systèmes convergent (résultats et impacts) Le modèle social européen est unifié	Socialisation (acteurs de divers niveaux) Apprentissage international, imitation Adaptation (mise en œuvre de nouvelles solutions) Apprentissage international/concurrence	Documentation/observation de la substance des programmes /résultats et impacts Analyse dynamique des systèmes Identification de traits communs

JCBarbier©CNRS-CEE

Considération de méthodes

La question des méthodes sociologiques dans le type de recherche impliqué ici nous semble importante. Quelques indications sont données dans la dernière colonne du tableau 1, mais nous soulignons en conclusion quelques points particuliers qui signalent une certaine spécificité du travail de recherche quand on s'occupe de la SEE et des MOC. Trois types de méthodes sont en fait utilisables, qui, elles, n'ont rien de spécifique : l'enquête de terrain sur les programmes et les politiques, l'usage de documents et les entretiens avec les administrateurs des différents niveaux.

Hassenteufel et Smith (2002: 58-62) ont eu raison de souligner les limites générales des entretiens avec les administrateurs (ou autres acteurs) en matière d'analyse cognitive. Radaelli (2000a) a proposé une méthode exigeante d'analyse par les récits de politique publique. Notre expérience empirique nous conduit à mettre l'accent sur trois aspects.

Le premier est *linguistique*. Il est évident qu'aucun chercheur ne peut maîtriser l'ensemble des langues européennes, ce qui conduit à faire les entretiens et relever beaucoup de documentation en anglais. Si l'on se tient à la langue de travail anglaise, cela peut affecter très négativement la pertinence du travail. Il est facile de se faire endormir dans le sabir européen, un *Eurospeak* sans consistance réelle, non pas seulement car certains mots sont proprement intraduisibles alors qu'ils ont de l'importance (Barbier 2002b)³⁷. Les termes anglais peuvent aisément contribuer à gommer la réalité des programmes et des enjeux quand tous les interlocuteurs s'efforcent de traduire les spécificités de leurs pays : par exemple, si un Italien parle de « workfare³⁸ » dans son pays, cela ne peut se comprendre réellement qu'au regard de l'inexistence de réelles prestations d'assistance dans le pays. Quand des Scandinaves parlent de « rehabilitation schemes » dans le leur, pour des personnes « marginalisées » il faut savoir que ces programmes très spécifiques n'ont pratiquement pas d'équivalents ailleurs. Pour aller au delà d'un universalisme spontané et dénué de substance, le chercheur doit s'efforcer de construire une « troisième langue » d'échange³⁹ (Barbier 2002b) à l'aide duquel les chercheurs peuvent construire une compréhension approfondie.

Un autre aspect méthodologique tient au contexte stratégique des entretiens avec les représentants de l'élite des acteurs qui participent à la SEE et à d'autres OMC. Comme c'est classique dans l'entretien sociologique, les interviewés poursuivent des buts qui sont liés à leurs intérêts professionnels ou personnels. La précaution élémentaire oblige donc à croiser les entretiens avec plusieurs interlocuteurs, qui occupent des positions diverses dans le système d'action ou dans l'arène : par exemple, il convient d'interroger des personnes à la fois dans la direction générale emploi et dans la direction générale économie et finances pour recouper l'information obtenue sur leurs poids respectifs dans les décisions ; il convient aussi de neutraliser les effets d'un acteur qui se met en scène favorablement. A cet égard, une spécificité du travail sociologique tient ici à l'usage fort répandue d'une *langue de bois* politico-administrative, qui, si elle n'est pas contrecarrée peut constituer un obstacle radical à toute compréhension. Le chercheur non averti peut se trouver alors fonctionner comme un

³⁷ Par exemple, voir la notion de *salarial* en français, qui a des équivalents en allemand, italien et espagnol, mais n'en a pas en anglais ; une notion politique centrale du marché du travail dans les pays latins (Barbier 2004c), i.e. la précarité (*precaridad, precarietà*), n'a pas d'équivalent en anglais.

³⁸ Voir la notion of 'workfare' (Barbier 2004b; Torfing 1999).

³⁹ Charles Taylor a théorisé cette question en parlant d'un langage "of *perspicuous contrast*" (Taylor 1997).

ventriloque qui parle la langue convenue du discours officiel. L'usage de la litote diplomatique est également très présent dans ce genre d'entretiens, qu'il faut pouvoir contourner par divers procédés de questionnement indirect, ou en recourant à une provocation modérée pour tenter d'obtenir une expression plus « authentique » de l'acteur. Par exemple, un de nos interlocuteurs du Comité de l'emploi, en 2003, à la question de savoir si des conflits existaient au sein de cette instance, répondit diplomatiquement qu'il n'y en avait pas, car, se connaissant très bien, les représentants des Etats membres travaillaient « comme une famille ». Les entretiens croisés avec d'autres membres permirent de comprendre qu'il s'agissait là d'un habillage diplomatique. A une autre occasion, au début de l'entretien, l'interviewé déclara qu'il n'y avait aucun conflit entre représentants français et britanniques. Quand, plus tard, on demanda au même interlocuteur si le changement de gouvernement français avait affecté ces relations franco-britanniques, il laissa échapper un « oh, oui ! » qu'il recadra immédiatement dans un langage plus convenu. Les entretiens avec d'autres représentants venaient confirmer que le Royaume Uni et la France ont très souvent défendu des positions opposées sur de nombreuses questions. La rencontre d'un langage fonctionnel sans aspérité oblige aussi le chercheur à confronter les informations qu'il recueille avec des informations de terrain sur la réalité des politiques dans le pays de l'interlocuteur : or, comme aucun chercheur ne peut prétendre embrasser une connaissance approfondie de toutes les politiques dans tous les Etats membres, la seule solution pertinente qui reste est le recours à des réseaux de chercheurs stables, au sein desquels une connaissance approfondie est rassemblée, qui permet d'interpréter les indications souvent superficielles réunies lors des entretiens avec les acteurs de l'élite (nationale ou bruxelloise) qui participe à la SEE.

Ce dernier aspect dépasse évidemment la question linguistique. Il concerne le problème plus général de la difficulté de collecte et d'interprétation de données à propos des politiques qui sont censées être coordonnées par la SEE. Si l'on veut vraiment objectiver des transformations du type **[3]** du tableau 1, il faut être en mesure de connaître en détail les changements dans les législations et les formes de mise en œuvre dans les pays comparés. On ne saurait pour cela se fonder sur les documents officiels produits dans le cadre de la SEE par les gouvernements, aussi bien intentionnés soient-ils. Il est constant que ces derniers ont pris l'habitude de présenter leurs politiques de façon à apparaître comme de « bons élèves » de la stratégie coordonnée : la traduction en anglais peut les y aider de façon opportuniste. Déjouer ces pièges n'est pas différent de la question elle-même de la comparaison approfondie ; nous avons essayé de la mener dans le cas des politiques dites « d'activation » (Barbier 2002a; Barbier and Ludwig-Mayerhofer 2004). Là aussi, la meilleure protection contre les erreurs d'interprétation relève de l'établissement de réseaux solides de recherche avec des collègues étrangers, sous la contrainte de méthodologies comparatives explicites⁴⁰.

Un exemple intéressant à cet égard est fourni en France par la question de l'introduction, en 2001, de la *prime pour l'emploi*. Si l'on suit les appréciations officielles des documents de la Commission, il s'agit d'un exemple montrant que la France a suivi les lignes directrices de la SEE, alors que ce n'est pas le cas. Cette innovation fut en effet le produit d'un arrêt inattendu du Conseil constitutionnel, qui avait des raisons purement nationales ; mais la décision pouvait être opportunément présentée comme un résultat conforme aux orientations de la SEE. En réalité, ses conséquences restaient, pour l'instant au moins, marginales, en raison des structures fondamentales de la protection sociale française (Barbier et Théret 2004).

⁴⁰ Malheureusement la comparaison n'est pas toujours présente dans les recherches comparatives (Barbier 2002b).

Un troisième type de précaution méthodologique concerne l'utilisation des documents produits dans le cadre de la SEE. Un flot énorme de documentation est produit à l'occasion de cette stratégie, qui est facilement téléchargeable à partir du site de la Commission, dans toutes les langues. Mais la nature politique de cette documentation ne doit pas être mésestimée, ce qui implique qu'elle ne peut être utilisée, comme celle d'autres organisations internationales, comme l'OCDE par exemple, qu'avec de nombreuses précautions méthodologiques⁴¹. Les documents ne sont d'ailleurs pas tous politisés de la même façon : le rapport annuel dit « conjoint » sur la SEE est le résultat d'un travail de compromis politique avec les Etats membres ; à l'inverse, les chapitres du rapport annuel *Employment in Europe* sont beaucoup plus proches d'un travail économique académique⁴². De telles précautions valent également pour l'utilisation possible du matériel dit d'évaluation.

Il est à ce propos frappant que la grande majorité des publications de recherche s'accordent à penser que la SEE a été « évaluée » entre 2001 et 2002. La plupart des auteurs rappellent que l'évaluation est un des éléments constitutifs de la MOC canonique (voir la note n°2). La réalité empirique est pourtant bien différente : *il n'y a pas eu d'évaluation de la SEE selon les méthodes internationales*. Même si cette dernière avait eu lieu selon les critères de qualité généralement admis internationalement, cela n'empêcherait pas que les travaux d'évaluation sont de toutes façons différents de travaux de recherche, car ils sont construits pour servir dans le processus politique (Weiss 1973). Il est donc étonnant que nombre d'auteurs prennent pour argent comptant des documents baptisés « études d'évaluation », pour accueillir la validité de leurs conclusions comme prouvant des « effets de la SEE ». En outre, parce que la SEE n'est certainement pas « un programme », l'outillage classique de « l'évaluation de programmes » habituellement utilisé dans les pays européens, est ici inadapté, par construction. Même la communication de la Commission sur « l'examen à mi-parcours » et « l'évaluation d'impact » (European Commission 2002) reconnaît l'absence d'évaluation stricto sensu et en tous les cas, l'impossibilité d'établir des liens causaux entre les « résultats » présentés dans les Etats membres et la SEE elle-même (Barbier 2004a : 22-28).

Conclusions

Au total, quant aux « effets » agrégés de la SEE, un travail empirique considérable reste à conduire. Pourtant, on dispose aujourd'hui de suffisamment de matériel pour en tirer des conclusions solidement étayées. Elles sont peu nombreuses.

⁴¹ On a argué que, parce qu'ils seraient plus « scientifiques », les documents de l'OCDE seraient moins politiques que ceux de la Commission européenne (Noaksson and Jacobsson 2003). Cette assertion se heurte au rôle éminemment politique que joue cette organisation, où les Etats Unis ont un rôle important.

⁴² La nature diversifiée des documents doit être analysée en détail : (i) documents d'étude, relevant d'applications économiques, proches de travaux académiques d'économie appliquée (comme *Employment in Europe*, en partie); (ii) résumés politiques de ces analyses ; (iii) rapports explicitement politiques, comme le *Joint employment report*, ou contenant des sections politiques à côté d'analyses plus techniques (comme les rapports de bilan de la SEE); (iv) documents de pure communication politique : une grande palette de documents circule dans ces échanges. Le danger, pour la recherche, est de se fonder de manière non critique sur ce qui constitue une montagne de documentation à caractère composite, utilisée dans l'action politique et administrative.

Les observations rappelées ici, concernent d'abord (i) la socialisation accrue des élites⁴³ qui conduisent les politiques, leur invention d'un discours commun toujours enrichi et plus sophistiqué ; celle-ci s'accompagne d'un effort considérable de comparaison, qui passe par la production de documents plus ou moins discrètement politisés, mais qui, cependant, reposent sur un travail d'échanges sans cesse enrichi ; (ii) la production de ressources nouvelles de légitimité et d'action pour les acteurs des systèmes de politiques sociales et de politiques de l'emploi dans les Etats membres.

Cette utilisation de ressources nouvelles est intéressante pour les Etats membres, qui rivalisent entre eux, pour défendre leurs « modèles » respectifs. A la différence de la thèse prospective de la construction d'un espace de « rationalité délibérative » (Jacobsson and Vifell, 2003), trois constats solides peuvent être faits : (i) la diversité nationale des politiques coordonnées et des systèmes dans lesquels elles s'inscrivent n'a pas été réduite. Cette diversité affleure constamment dans les débats, plus ou moins conflictuels, du Comité de l'emploi ; (ii) plus que l'émergence d'un processus quasi-fédéral sous l'autorité de la Commission – même si l'autonomie de cette dernière reste très grande – on assiste plutôt à un processus marqué par l'inter-gouvernementalisme : d'incessantes confirmations de ce fait émergent⁴⁴ ; (iii) les activités spécifiques organisées autour de la SEE intéressent les acteurs nationaux – au premier plan desquels il y a les gouvernements, mais pas seulement eux – si elles débouchent sur un surcroît de ressources pour leurs actions nationales propres (ce qui s'applique, notamment, au cas des syndicats). En même temps qu'ils constituent des traces empiriques de la diversité maintenue, les conflits repérés au sein du Comité de l'emploi sont des signes éclairants du fait que la *rivalité politique des gouvernements* et leur souhait de maintenir leur autonomie de décision nationale en matière sociale commandent la logique de leurs positions, qui, bien souvent, rentre en conflit (et ce, visiblement, plus dans la dernière période, à ses dépens) avec les positions de la Commission.

Enfin, renforçant encore l'hypothèse d'un inter-gouvernementalisme classique, notons que, dans les entretiens que nous avons réalisés, mention est faite, de façon privilégiée, de certains pays comme participant d'oppositions ou d'alliances ; les entretiens montrent à la fois que ces dernières changent en fonction des thèmes, mais en même temps, le diagnostic d'une opposition stable entre Royaume-Uni et France revient souvent, l'Allemagne étant décrite comme alliée, tantôt de l'un, tantôt de l'autre de ces Etats membres. La proximité privilégiée des Etats membres francophones avec la Commission (DG Emploi et affaires sociales) est aussi majoritairement invoquée. De même, une alliance des Etats les moins « fédéralistes » semble se manifester entre le Royaume-Uni et les pays scandinaves (qui sont aussi, à l'exception de la Finlande, hors de l'euro). Au fond, on retrouve ici la double opposition entre « grands pays » et « petits pays », mais aussi la ligne de clivage des orientations pro- ou anti-fédéralistes.

Si tout cela ne fait certes pas un « modèle social européen » unique, le travail, la comparaison, les activités, les traductions de pays à pays, les échanges montrent un dynamisme foisonnant et créateur de multiples intérêts et innovations, qui réserve probablement encore bien des surprises. L'importance du travail empirique futur ne saurait

⁴³ Sans parler des conséquences (potentielles) plus larges sur les systèmes politiques, que nous avons laissées de côté.

⁴⁴ De récents exemples sont : (i) l'échec de la Commission à imposer des objectifs quantitatifs à la suite de sa communication de janvier 2003 ; (ii) la diversion que constitue, pour elle, le recours du Conseil (en fait les trois grands pays – France, Allemagne et Royaume Uni) à la Task force présidée par Wim Kok en 2003.

02/07/2004

être sous estimée pour qu'on puisse établir de façon représentative et avec plus de précisions les types de transformations que nous avons essayé de dessiner dans le présent article.

References

Barbier J.-C., 1998, "A la recherche de la politique européenne de l'emploi", in Barbier J.-C. et Gautié J., dir., Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis, Cahiers du CEE, PUF, Paris, p. 357-380.

Barbier J.-C., 2002a, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », Revue française de sociologie, n° 43-2, avril-juin, p. 307-332.

Barbier J.-C., 2002b, « Marchés du travail et protection sociale, pour une comparaison internationale approfondie », Sociétés contemporaines, n° 45-46, novembre, p. 191-214.

Barbier J.-C., 2002c, « Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi » Sociétés contemporaines, n°47, p.11-36.

Barbier J.-C., 2004a, « La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale », avec la contribution de Ndongo S. Sylla, rapport de recherche pour la DARES (ministère du travail), CEE, Noisy le Grand, miméo, 121p. [see also <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbierSylla.pdf>].

Barbier J.-C., 2004b, « The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?» in Magnusson L, Pochet P. and Zeitlin J., eds., "Opening the method of coordination; the case of the EES", Peter Lang, Brussels (forthcoming).

Barbier J.-C., 2004c, "A Comparative Analysis of 'Employment Precariousness' in Europe", in Letablier M.T., ed., Learning from employment and welfare policies in Europe, p.7-18. European Xnat Cross-national research papers, [<http://www.xnat.org.uk/>]

Barbier J.-C. et Gautié J., dir., 1998, Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis, Cahiers du CEE, PUF, Paris, 435 p.

Barbier J.-C. and Ludwig-Mayerhofer W. (2004), eds, « The many worlds of activation », European Societies, Special issue on activation policies (forthcoming).

Barbier J.-C. et Nadel H., 2000, La flexibilité du travail et de l'emploi, Flammarion, Paris.

Barbier J.-C., Sylla N. S., 2002, Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France, Documents de travail du CEE, n°07, novembre.

Barbier J.-C. et Théret B., 2003, "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", in N. Gilbert and R. Van Voorhis, eds., Changing Patterns of Social Protection, Transaction Publishers, New Brunswick, p. 119-168.

Barbier J.-C. et Théret B., 2004, Le nouveau système français de protection sociale, La Découverte, Repères.

Boyer R. et Dehove M., 2003, « La répartition des compétences en Europe, le double éclairage du droit et de l'économie », Cepremap, n° 2003-03.

Büchs, M. and Friedrich, D. (2003), Surface-Implementation: Dealing with the EES and the OMC/incl. in Germany, Paper presented at the Workshop "Opening the Open Method of Co-ordination", Florence, 4-5 July 2003.

Chalmers D. et Lodge M., 2003, « The open method of coordination and the European Welfare State », discussion paper 11, June, London School of Economics, London.

Chen H.T., 1990, Theory Driven Evaluation, Sage, New York.

de la Porte C. and Pochet P., 2002, eds, Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination, PLE Peter Lang, Bruxelles.

Edelman M. (1964), The Symbolic Uses of Politics, University of Illinois Press, Chicago.

European Commission, 2002, Impact evaluation of the EES, technical analysis, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_complete.pdf

Eymard Duvernay F., Favereau O., Orléan A., Salais R., Thévenot L., 2003, « Des contrats incitatifs aux conventions légitimes, une alternative aux politiques néo-libérales » communication au colloque « Conventions », Université Paris X Nanterre, 23 p.

Falkner G., 2003, Comparing Europeanisation Effects: from Metaphor to Operationalisation, EIOP, vol. 7, n° 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003.013a.htm>

Fitoussi J.-P. (dir.), 1999, Rapport sur l'état de l'Union européenne, Fayard/Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Fitoussi J.-P. and Saraceno F. (2004), "The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus", working paper n° 2004-02, February, OFCE, Paris

Goetschy J., 1999, « The European Employment Strategy : Genesis and Development », European Journal of Industrial Relations, vol. 5 n°2, p. 117-137.

Goetschy J., 2003, « The European Employment Strategy, Multi-level Governance and Policy Coordination/ Past, Present and Future », in Zeitlin J., Trubek C., Governing work and welfare in a economy : European and American experiments, Oxford University Press, Oxford., pp. 61-88, wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/OMC/Pdpers/EUC/ZTbook/zbook.Htm

Hall P. A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », Comparative Politics, vol. 25, n°3, April, p. 274-296.

Hassenteufel P. et Smith A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française, Revue française de science politique, vol. 52, n°1, Février, p. 53-74.

Jacobsson K. (2003) "Between deliberation and discipline: soft governance in EU employment policy", in Mörth U., ed, Soft Law in Governance and Regulation: An interdisciplinary analysis, Cheltenham, Edward Elgar.

Jacobsson K. (2004), "Trying to reform the 'best pupils in the class'? The Open Method of Coordination in Sweden and Denmark", in J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, eds., "Opening the method of coordination; the case of the EES", Peter Lang, Brussels (forthcoming).

Jacobsson K. et Vifell A., 2003, « Integration by deliberation, on the role of Committees in the Open Method of Coordination », paper for the workshop "the Forging of deliberative supranationalism" in the EU, Florence, 7-8 February.

Jessop B., 1996, "Post-Fordism and the State", in Greve E., Comparative Welfare Systems, the Scandinavian Model in a Period of Change, Mc Millan, Basingstoke and London.

Jobelius S., 2003, « Who formulates the European Employment Guidelines, the OMC between deliberation and power games », paper for the ESPAnet conference, 13-15 November, Copenhagen, internet version.

Jobert B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », Revue française de science politique, 42 (2), p. 219-234.

Jobert B., ed, 1994, Le tournant néo-libéral en Europe, L'Harmattan, Paris.

Jobert B., 1998, « La régulation politique, le point de vue d'un politiste » in J. Commaille and B. Jobert (dir.), Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, Paris, p. 119-146.

Linsenmann I. (2003), « Fiscal Policy Making under the Stability and Growth Pact, the SGP's impact on domestic institutions », paper for the NYU-London/UCAES conference, London, 25-26 April, mimeo.

Mény and Thoening, 1989, Politiques publiques, PUF, Paris.

Mény Y. (2004), "Europe, la grande hésitation", Le Monde, June, 12, p 18.

Muller P. (1995a), « Un espace européen des politiques publiques », in Y. Mény, P. Muller et J.L. Quermonne, eds, *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, p. 11-24.

Muller P., 1995b, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G. et Warin P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, p. 153-179.

Muller P., 2000, "L'analyse des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, 50 (2), Avril, p. 189-208.

Muller P. and Surel Y., (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.

Noaksson N. et Jacobsson K., 2003, « The production of ideas and expert knowledge in OECD, the OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy », *Score rapportserie*, 7, Stockholm University.

Olsen J.P., 2001, "The many faces of Europeanization", ARENA Working Papers, 1/2, (www.arena.uio.no).

Palier B., (2003), « The Europeanization of Welfare Reforms », paper presented at the Espanet conference, Copenhagen, 13-15 November, internet version.

Pierson P. ed, 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Radaelli C.M., 2000a, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, avril, pp. 255-276.

Radaelli C.M., 2000b, « Whither Europeanization ? Concept stretching and substantiel change », *European integration online Papers (EioP)*, vol 4 (2000), n° 8, eiop.or.at/eiop/texte/2000-08a.htm.

Radaelli C.M., 2003, *The open method of coordination, a new governance architecture for the European Union ?*, SIEPS, 2003-1, Stockholm.

Sabatier P. A. and Schlager E., 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), Avril, p. 209-234.

Salais R., 2004, « La politique des indicateurs, du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne de l'emploi », in B. Zimmermann (dir.) *Action publique et sciences sociales*, Paris, Editions de la MSH (à paraître).

Scharpf F.W. and Schmidt V.A., ed., 2000, *Welfare and Work in the Open Economy, From Vulnerability to Competitiveness, Vol I*, Oxford University Press, Oxford.

Taylor C., 1997, *La liberté des modernes*, PUF, Paris.

Torring J., 1999, "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", *Journal of European Social Policy*, 9 (1), p. 5-28.

Trondal J., 2002, « Why Europeanization Happens – The Transformative Power of the EU Communities », ARENA Working Papers, 02/3 (www.arena.uio.no).

Trubek D. and Mosher J. (2003) "New Governance, Employment Policy and the European Social Model", in Zeitlin J., Trubek D., eds., 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy : European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.

Zeitlin J., Trubek D., eds., 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy : European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.

Weiss C.H., 1993 (1973), « Where Politics and Evaluation Research Meet », *Evaluation Practice*, 14(1), pp. 93-106.