

Congrès AFSP Strasbourg 2011
ST 46 : L'européanisation et ses coins d'ombre :
vers une normalisation des études européennes ?

Mehdi Arrignon
IEP de Grenoble – Pacte CNRS
mehdi_arrignon@yahoo.fr

L'Europe et l'emploi :
comment penser l'européanisation sans la loi ?

Résumé

Peut-on étudier l'emploi sous l'angle de l'européanisation ? La littérature identifie des points de veto et des facteurs de résistance nombreux à l'incursion communautaire dans un secteur qui reste du domaine de compétence des Etats-membres. La communication soutient que ces constats ne doivent pas conduire à abandonner l'hypothèse d'une influence spécifique de la Stratégie Européenne pour l'Emploi sur les systèmes nationaux de protection sociale, au prix toutefois d'un changement de perspective théorique à l'égard de la notion d'européanisation. Etudier l'européanisation dans un secteur caractérisé par une faible emprise des instruments juridiques *exige* et finalement *permet* de sortir du modèle classique du pouvoir politique comme imposition légale/bureaucratique, et fait émerger un modèle plus dynamique du changement de politique publique. Conceptualiser l'européanisation comme un mode de gouvernement interactif et multimodal permettrait de normaliser par le haut et par le bas l'objet européen, c'est-à-dire de comprendre ce qu'il nous dit des nouveaux modes de gouvernementalité à l'œuvre dans les politiques sociales, tout en lui appliquant les outils et les modèles théoriques contemporains sur le changement de l'Etat.

Abstract

How to study employment policies and Europeanization together? Theoretically, Member-States are responsible for employment policies and can resist to European pressures in this policy area. The paper shows that these statements don't imply that the European Employment Strategy don't have any impact on domestic structures. Nevertheless, they imply to change our way of thinking and theorizing Europeanization. The weakness of hard-law instruments in the employment sector obliges us and finally allows us to rethink classical models of political power. We propose in this paper to understand Europeanization as an interactive and multimodal mode of governance. This definition could contribute to the "normalization" of research on Europeanization: it could help to understand better the new ways of 'governmentality' experimented in social policies and to analyse together European governance and the transformations of State.

Introduction

« *L'Europe ne sert à rien !* » / « *C'est la faute de l'Europe !* ». Les discours politico-médiatiques sur les politiques européennes de l'emploi adoptent communément deux styles de postures critiques et contradictoires: 1) les recommandations et rapports européens seraient stériles et sans aucun effet sur les Etats membres, l'Union Européenne n'étant pas compétente dans le secteur de l'emploi; 2) pourtant, les mesures sociales impopulaires seraient systématiquement « imposées par Bruxelles », et les Etats membres n'auraient pas d'autre choix que de s'y conformer. Ces deux poncifs symétriques ont en commun une vision restreinte du pouvoir et du changement politique, faisant de la contrainte juridique la seule source possible et efficace des réformes.

Ces discours et débats sociopolitiques font écho à des controverses théoriques dans le champ des études européennes. Pour certains auteurs, les instruments souples de gouvernance expérimentés dans le secteur de l'emploi n'auraient aucun d'effet d'« émulation » ni d'« harmonisation »¹ ; quant aux recommandations européennes, floues et générales, elles autoriseraient des traductions et des interprétations variables permettant à chaque Etat de persévérer dans son chemin national de politique publique². Pour d'autres au contraire, la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) a bien eu des effets sur les objectifs, principes, instruments et procédures des politiques de l'emploi nationales, aboutissant à des formes de convergence³, des hybridations⁴ ou à des réactions différenciées en fonction de la distance de chaque Etat aux pressions européennes et de leurs capacités à résister ou à négocier le changement des politiques publiques⁵. S'il est vrai que les politiques de l'emploi restent du domaine de compétence des Etats-membres et que les possibilités d'intervention directe de l'Union Européenne (UE) dans ce secteur sont restreintes à l'adoption de recommandations non contraignantes, à des soutiens financiers d'initiatives locales et à des incursions juridiques par le biais de politiques sectorielles complémentaires (notamment la santé au travail⁶), faut-il abandonner l'ambition d'une étude des politiques de l'emploi en Europe sous l'angle de l'eupéanisation ? La position défendue dans ce papier est qu'il n'en est rien : au regard de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, l'étude comparée des politiques du travail en France, aux Pays-Bas et en Espagne conduit à valider l'hypothèse d'une gouvernementalité

¹ Casey, B.H., Gold, M., Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another?, *Journal of European Public Policy*, n°12, p. 23-43. ; Lodge, M., Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, n°45/2, p. 343-365.

² Voir par exemple : Barbier, Jean-Claude. Workfare, « flexicurité », réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales. *Conference Paper*, Congrès 2009 de l'AFSP, Grenoble ; Lodge, M., Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, n°45/2, p. 343-365.

³ Mandin, C., Palier, B., L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales, in Surel, Y., Lequesne, C. (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-285 ; Moreno, L., Serrano Pascual, A., Europeización del Bienestar y activación, *Política y Sociedad*, n°44/2, 2007, p. 31-44.

⁴ Zeitlin, J., The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects, in Heidenreich, M., Zeitlin, J., (dir.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London, Routledge, 2009.

⁵ Graziano, P., The European Employment Strategy and National Welfare States: Italy and France compared, *Cahiers européens*, n°2, 2008.

⁶ Mossialos, Elias (dir.) *Health Systems Governance in Europe: the Role of European Union Law and Policy*. New York : Cambridge University Press, 2010.

communautaire opérante, au prix toutefois d'une clarification théorique quant à la définition du concept d'eupéanisation.

Peut-on étudier l'eupéanisation des politiques de l'emploi ? Les réformes de la protection sociale adoptées depuis une décennie en Europe ont-elles réduit la distance des systèmes d'Etat-Providence ? Si tel est le cas, l'Union Européenne a-t-elle eu un effet spécifique et mesurable sur les systèmes de politiques publiques ? De manière plus générale, l'eupéanisation est-elle réductible à une « pression » hiérarchique dont la coercition et les obligations juridiques seraient les seuls mécanismes ? Comparant les réformes des politiques de soutien au revenu des personnes les plus pauvres et les plus éloignées de l'emploi depuis le début des années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas, l'enquête s'appuie sur une analyse de discours politiques, de textes administratifs et d'entretiens semi-directifs réalisés entre 2009 et 2011. Les sources et données de première main ont été recueillies dans le cadre d'une thèse de doctorat en cours sur l'activation de la protection sociale en Europe⁷ ; elles sont analysées dans une perspective méthodologique qualitative⁸. Nous présenterons dans une première partie les obstacles à une étude de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi, à savoir les problèmes de définition et de compétence juridique. Nous étudierons ensuite les réformes domestiques et les lignes directrices pour l'emploi, afin de tester l'hypothèse d'une convergence. Nous nous interrogerons enfin sur les mécanismes et les instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi.

⁷ Thèse de doctorat en science politique à l'IEP de Grenoble, sous la direction de Sabine Saurugger: « La mutation des politiques de l'emploi face au défi communautaire : une approche comparative (Espagne, France, Pays-Bas) ».

L'activation des politiques de l'emploi en Europe : une approche comparative (Espagne, France, Pays-Bas) ».

⁸ Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998; Bardin, L., *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 2007.

1. Des obstacles à une étude de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi

Les controverses sur l'impact et les modalités de l'eupéanisation viennent souvent d'un malentendu concernant la définition et le périmètre du concept⁹. Avant d'étudier ce que recouvrent les « politiques européennes » dans le secteur de l'emploi, nous allons voir que la manière de définir l'eupéanisation peut influencer directement les *research designs* et les manières de tester l'impact de l'Union Européenne (UE) sur les acteurs et les structures domestiques.

1.1 L'eupéanisation : les coins d'ombres d'un concept

Au début des années 2000, Caporaso, Cowles et Risse (dir.) ont proposé d'étudier l'eupéanisation à partir d'une approche de type « goodness of fit »¹⁰ : le processus européen produit une « pression adaptative » sur les structures domestiques. L'intensité de la pression au changement est d'autant plus forte que les structures domestiques sont éloignées des orientations communautaires : plus la différence relative entre structures domestiques et prescriptions communautaires est grande, plus la pression adaptative sur les Etats membres est forte. En fonction de l'intensité des pressions, les réactions domestiques pourraient être de quatre types : la *transformation* caractérise la mutation la plus importante, lorsque les structures domestiques réalisent un changement complet de leur système de politiques publiques ; l'*absorption* désigne l'intégration des prescriptions communautaires dans le système domestique, sans que ce dernier soit profondément mis en cause ou remanié par le niveau communautaire ; l'*inertie* se traduit par l'absence d'évolution, et l'*éloignement* indique la possibilité d'un approfondissement des spécificités domestiques en réaction aux pressions adaptatives. Cette gradation des effets possibles du processus montre que l'eupéanisation n'est pas réductible à une convergence de résultats, les orientations des Etats membres pouvant différer quand bien même les pressions seraient identiques. Enfin, Caporaso, Cowles et Risse proposent une théorie néo-institutionnaliste du changement, ce dernier dépendant des caractéristiques institutionnelles des structures domestiques: le changement sera peu important voire nul si la pression adaptative est soit très faible, soit très forte. Autrement dit, si la différence entre les structures domestiques et les prescriptions communautaires est minimale, le système domestique aura peu de chemin à parcourir pour se conformer, donc le changement sera marginal (*absorption*) ; à l'inverse, si les systèmes nationaux et régionaux sont trop éloignés de ce qu'exige la communauté, les résistances au changement seront fortes et nombreuses et les structures domestiques risquent de rester identiques voire de renforcer leur particularité (*inertie* voire *éloignement*). Finalement, les effets de l'eupéanisation seront les plus importants lorsque la pression adaptative est moyenne, *i.e.* lorsque les prescriptions communautaires impliquent un changement important mais acceptable des structures domestiques.

La grille d'analyse de Caporaso, Cowles et Risse permet de comprendre et théoriser la diversité des effets de l'eupéanisation sur les structures domestiques. Toutefois, elle est inscrite dans une perspective « top-down » qui tend à postuler l'existence d'une pression européenne claire, uniforme, préexistant les changements domestiques. Or, dans les secteurs

⁹ Zeitlin, J., The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects, *op. cit.*, p. 215 ; Radaelli, C., « Eupéanisation », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

¹⁰ Caporaso, J., Cowles, M.-G., Risse, T., (dir.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

comme l'emploi où les Etats restent compétents, doit-on considérer que la construction européenne n'a aucun impact et qu'elle ne peut pas être étudiée ? Si l'eupéanisation part d'une « pression » allant des institutions communautaires vers les Etats-membres, comment expliquer alors que des Etats aient réalisé des changements importants de leur organisation administrative et de leurs politiques publiques dans des secteurs où la pression au changement était faible ou peu juridicisée¹¹ ? Le *decision-making* européen peut également être une opportunité, pour les élites politiques nationales, de faire passer « par le haut » des directives ou des recommandations qui confortent leur modèle ou qui le font évoluer dans le sens qu'ils souhaitent (stratégies de type *blame shifting*¹²); d'un point de vue théorique et méthodologique, il serait problématique de concevoir comme « pression » sur un acteur une recommandation décidée indirectement et utilisée stratégiquement par cet acteur lui-même.

L'eupéanisation ne se réduit ni à des pressions descendantes de l'Europe vers les Etats membres, ni à l'intégration régionale et aux transferts de souveraineté vers l'UE. L'eupéanisation est un processus interactionnel à plusieurs niveaux : les intérêts nationaux participent du *decision-making* européen, lequel influe sur les structures domestiques¹³. Dans le cas des secteurs dans lequel l'UE ne dispose pas de compétence juridique pour contraindre les Etats, les instruments de *soft law* facilitent une socialisation des élites politiques européennes, l'apprentissage et l'échange des « bonnes pratiques » : les élites nationales sont *eupéanisées* dans la mesure où elles intègrent les règles du jeu, les prescriptions du niveau communautaire et les pratiques des autres Etats-membres. La définition proposée par Radaelli permet d'intégrer ces différents périmètres du concept d'eupéanisation:

Processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, paradigms, styles, 'ways of doing' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies¹⁴.

Cette définition désigne de manière positive ce que l'eupéanisation *est* en répertoriant explicitement ses différentes composantes ; elle permet de lier les deux niveaux (changements communautaires et domestiques) et de prendre en compte les règles formelles mais aussi informelles, les normes, croyances et cadres cognitifs ; elle laisse la possibilité d'étudier les intérêts et leur conflictualité à travers l'étude des « logiques » et des motivations domestiques. Toutefois – et même si Radaelli souligne l'utilité des *research design* de type « bottom-up » pour étudier l'eupéanisation¹⁵ –, cette définition tend à donner du phénomène une représentation clairement séquencée et encore empreinte de verticalité : le processus serait initié au niveau communautaire pour ensuite s'appliquer au niveau domestique¹⁶. Plus interactive, l'eupéanisation apparaît comme un phénomène circulaire d'influences croisées, entre des élites et des administrateurs nationaux conscients des enjeux européens et participant de leur définition, et des élus et fonctionnaires bruxellois en contact avec le niveau national¹⁷ : « il faut l'envisager comme un processus interactif et non comme un simple

¹¹ Thatcher, M., *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹² Hood, C., « The Risk Blame and the Blame Game », *Government and Opposition*, n°37, 2002, p. 15-73.

¹³ Sanchez Salgado, R., Woll, C., L'eupéanisation et les acteurs non étatiques, in Palier, B., Surel, Y., *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 145-191.

¹⁴ Radaelli, C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 2001, n°5, p. 107-142.

¹⁵ Radaelli, C., The Europeanization of Public Policy, In Featherstone, K., Radaelli, C., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

¹⁶ « First » : policy making au niveau communautaire ; « then » : incorporation au niveau domestique.

¹⁷ Sanchez Salgado, R., Woll, C., L'eupéanisation et les acteurs non étatiques, *op. cit.*

processus de réaction unidirectionnelle envers ‘l’Europe’ » précise Radaelli¹⁸. Comment traduire ce processus ininterrompu d’échanges, de (re)définition des problèmes, solutions, normes et cadres cognitifs entre niveaux communautaire et national ? Comment insister non pas sur la fracture entre des mondes représentés autonomes, mais sur l’interaction, l’interdépendance et les influences croisées ? Si elle perd en exhaustivité par rapport à la première définition, la définition proposée par PALIER et SUREL est aussi plus souple et moins verticale:

Nous proposons de voir dans l’eupéanisation : l’ensemble des processus d’ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne¹⁹.

Cette définition offre plusieurs avantages. Elle s’intéresse à tous les ajustements induits par la construction européenne : les politiques publiques locales, les acteurs politiques nationaux et européens, les institutions nationales et communautaires sont potentiellement affectés par l’eupéanisation. Cette approche non exclusive laisse également la porte ouverte aux études de l’eupéanisation au-delà voire même « sans l’Europe » – des acteurs et des institutions très éloignés de la perspective d’intégration pouvant être contraints de modifier leurs politiques publiques ou leur mode de gouvernance pour entretenir des relations commerciales ou diplomatiques avec l’UE²⁰, ou s’inspirer de l’UE comme d’un modèle à suivre²¹. Cette définition ne présage ni des effets ni des causes précises des changements, lesquels peuvent intervenir au niveau des idées, des institutions, des stratégies d’acteurs, et peuvent avoir des causes institutionnelles, tactiques et/ou normatives. Cette définition permet de ne pas postuler *a priori* l’existence de pressions qui *devraient avoir un impact* sur les élites ou les politiques publiques : sans postuler de « donné » communautaire préalable, l’approche en termes de « construction » et « d’ajustements » montre une eupéanisation en train de se faire, et les modifications que ce processus engendre pour tous les acteurs concernés. Ce qui intéresse les études sur l’eupéanisation, c’est alors d’étudier *tout ce qui connaît un ajustement induit par la construction européenne* – que cet ajustement soit volontaire ou contraint, qu’il corresponde à la direction de recommandations ou s’en éloigne, n’est pas préempté. En partant des ajustements donc des « effets », la définition propose une approche de type « bottom-up » qui étudie d’abord les acteurs, les problèmes et les discours au niveau national, pour éventuellement remonter ensuite au niveau européen dans les cas où la variable communautaire semblerait pertinente pour expliquer les changements domestiques.

1.2 Les traités européens et l’emploi : histoire d’une non-intervention ?

Faisant le constat d’une divergence persistante des outputs nationaux, des chercheurs sont amenés à douter d’une influence quelconque de la stratégie européenne pour l’emploi sur les régimes hérités de protection sociale²². On peut en effet s’interroger sur l’efficacité de

¹⁸ Radaelli, C., « Eupéanisation », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 250.

¹⁹ Palier, B., Surel, Y., *L’Europe en action*, *op. cit.*, p. 39.

²⁰ Escribano, G., « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy », EUI Working paper, 2006/19.

²¹ Rousselin, M., « European External Governance and Domestic Preferences of Rule Importers », Communication à la 3^e Graduate Conference de l’ ECPR, Dublin, 30 septembre 2010.

²² Lodge, M., *Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society*, *op. cit.* ; Guillemard, A-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?* Paris, Presses Universitaires de France, 2008 ; Barbier, J.-C., « Workfare, ‘flexicurité’, réflexions sur le voyage international

l'intervention européenne dans le secteur de l'emploi, alors que ce domaine reste de la compétence des Etats-membres.

Le traité de Rome (1957) comportait plusieurs dispositions dispersées concernant l'emploi. Principe fondateur d'une union économique, la libre circulation des travailleurs posait déjà la question d'une coordination des systèmes de sécurité sociale entre les pays. Le titre III de la deuxième partie du traité précisait que « *les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès* » (article 117.) L'article 118 du traité de Rome prévoyait une « *collaboration étroite entre les Etats membres* » en matière d'emploi, de droit du travail, de conditions de travail et de formation professionnelle – sans annoncer dater ni formaliser les modalités de cette « collaboration ». Les traités de Maastricht et d'Amsterdam apporteront une valeur juridique aux principes de la « charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs » de 1989. En 1992, l'article 2 du Traité sur l'UE stipule que l'Union se donne pour objectif :

de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité.

La notion de « niveau d'emploi élevé » n'est toutefois pas définie clairement par le traité : s'agit-il du taux d'emploi (proportion d'individus en emploi par rapport à la population en âge de travailler), du taux d'activité (incluant les personnes sans emploi mais en recherchant activement un), d'un faible taux de chômage ? Si cet objectif apparaît comme le premier de l'Union, il n'est pas développé dans le traité de Maastricht – le terme « emploi » n'apparaissant plus, les mots « travail » et « chômage » n'étant pas directement mentionnés²³. Il faudra attendre le traité d'Amsterdam pour que le sens donné au « niveau d'emploi élevé » soit précisé dans son titre VIII, article 125 :

Les États membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité²⁴.

Considérant la promotion de l'emploi comme « *une question d'intérêt commun* »²⁵, le traité prévoit qu'une stratégie coordonnée pour l'emploi doit être mise en œuvre, qui développe les opportunités de formation afin d'adapter la main d'œuvre aux évolutions de l'économie. L'article 126 conditionne toutefois les politiques de l'emploi des Etats membres et les objectifs énoncés ci-dessus au respect des « *grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté* », à savoir le principe d'une économie ouverte et concurrentielle, la stabilité des prix, des finances publiques, de conditions

des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », *op. cit.*

²³ Il est fait mention indirectement au « travail » par le truchement de la section des protocoles, « *confirmant leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989* ».

²⁴ Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997.

²⁵ Article 126-2.

monétaires saines et d'un commerce extérieur équilibré. Les articles 126 et 127 insistent sur la compétence des Etats dans le secteur de l'emploi, le rôle de la Communauté étant seulement d'« *encourage[r] la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action* »²⁶.

L'article 128 confère à la Communauté un pouvoir d'examen sur la situation de l'emploi dans les pays membres, un rapport annuel étant rédigé conjointement par la Commission et le Conseil. « *Statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi* », le Conseil élabore chaque année des « *lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi* ». Ces lignes directrices ne sont pas coercitives dans la mesure où l'Etat membre ne doit s'acquitter chaque année que d'un « *rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi* ». Si les politiques de l'emploi des Etats membres ne respectent pas les lignes directrices, le Conseil peut – après avis du Comité de l'emploi et recommandation de la Commission – « *adresser des recommandations aux États membres* »²⁷, mais elles n'ont pas valeur de sanction juridique. L'article 129 est particulièrement clair en ce qui concerne les compétences relatives des Etats et de la Communauté. Le Conseil peut certes

adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes .

Toutefois, au-delà de ces instruments d'encouragement et de *soft law*, ces mesures « *ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». Même si un nouvel organe, le Comité de l'emploi, est créé afin de promouvoir la coordination des politiques des Etats membres, celui-ci n'a qu'un caractère consultatif²⁸ et il est très intergouvernemental – ses membres étant nommés par les Etats-membres²⁹. L'adoption en Conseil des directives et des initiatives portant sur les politiques de l'emploi est soumise au vote à la majorité qualifiée, certains domaines exigeant l'unanimité pour que le Conseil puisse statuer : il s'agit de la sécurité sociale, de la protection sociale des travailleurs, de la protection des travailleurs en cas de licenciement et la représentation collective des intérêts des travailleurs³⁰.

Le traité de Nice modifie peu la donne au sujet des politiques de l'emploi. Il insiste une nouvelle fois (article 157) sur la primauté des Etats, assurant que si le Conseil peut « *décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés* », cela ne « *constitue pas une base pour l'introduction, par la Communauté, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ou comportant des dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés* ». Une nouveauté du traité de Nice tient dans la possibilité formelle de faire passer « *la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail* », « *la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs* » ainsi que « *les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers* » à la

²⁶ Article 127-1.

²⁷ Article 128-4.

²⁸ Article 130.

²⁹ Chaque État membre nomme deux membres du comité, plus deux membres pour la Commission.

³⁰ Art. 137-3.

majorité qualifiée ; mais il faudrait pour cela que, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil statue à l'unanimité – ce qui laisse un droit de veto à chaque Etat.

2. Où vont les politiques sociales ?

Les Etats membres restent compétents en matière sociales et de l'emploi, les recommandations communautaires n'étant pas coercitives et les Etats contrôlant indirectement le processus décisionnel communautaire par l'intermédiaire du Conseil et du Comité de l'emploi. A priori, tout indique donc que l'Europe n'est pas en mesure de contraindre par des « pressions » les Etats-membres à modifier l'orientation de leurs politiques publiques dans le secteur social et de l'emploi. Pourtant, nous allons voir que ce secteur a été profondément réformé dans les Etats-membres étudiés depuis une dizaine d'année, et que la faiblesse juridique de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ne l'empêche pas d'adopter une doctrine cohérente.

2.1. Une harmonisation des régimes nationaux de minima sociaux

Plusieurs domaines peuvent être européanisés, s'agissant à la fois des structures politiques, des structures de représentation et de clivages, des politiques publiques, des structures normatives et cognitives³¹. Etudiant les réformes des minima sociaux en Europe, nous avons choisi pour une étude comparative trois pays présentant des situations *most different* eu égard à la situation du marché de l'emploi, des régimes de protection sociale³² et des approches traditionnelles de la pauvreté³³ : la France, l'Espagne et les Pays-Bas. Dans ces trois pays, les minima sociaux ne sont pas de la responsabilité des mêmes institutions politiques : en France, c'est l'Etat qui est responsable du RMI depuis sa création en 1988, la mise en œuvre et le versement des prestations ayant été décentralisés vers les Conseils Généraux en 2004 ; en Espagne, l'Etat central n'est pas responsable des politiques d'assistance, les Communautés Autonomes ayant décidé progressivement au cours de la décennie 1990 de mettre en place et de financer un minimum social pour les personnes pauvres vivant sur leur territoire ; aux Pays-Bas, le revenu minimum universel est financé par l'impôt depuis 1963, mais son versement est assuré par les municipalités et les modalités du dispositif d'assistance, les parcours d'insertion et les fournisseurs de services d'insertion sont choisis par les municipalités. Le montant des prestations est fixé par l'Etat en France et aux Pays-Bas, par les Communautés Autonomes en Espagne ; le financement est assuré par les Communautés Autonomes en Espagne, par l'Etat en France et aux Pays-Bas – malgré une responsabilisation budgétaire qui a abouti *de facto* à un cofinancement des prestations d'assistance par les collectivités territoriales depuis 2004 en France et aux Pays-Bas³⁴.

Dans les années 2000, les trois pays ont réformé en profondeur leur politiques de soutien au revenu pour les personnes les plus pauvres et les plus éloignées de l'emploi. Bien qu'ils soient historiquement différenciés, les trois systèmes ont tous été révisés afin

³¹ Featherstone, K., Radaelli, C., *The Politics of europeanization*, Oxford, Oxford University press, 2003 ; cité in Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po., 2009.

³² Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990 ; Erhel, C., Palier, B., « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.

³³ Paugam, S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris : PUF, 2005.

³⁴ Arrignon, M., « La managérialisation de l'Etat social : une perspective comparée (France, Pays-Bas, Espagne) », Communication au congrès 2011 de l'AFSP, Strasbourg, septembre 2011.

d'accroître les taux de retour à l'emploi des allocataires. Aux Pays-Bas, le Work and Social Assistance Act (WWB), entré en vigueur en janvier 2004, a eu pour objectif d'inciter financièrement les municipalités à accélérer le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'assistance sociale. Des objectifs quantitatifs de sortie du dispositif ont été fixés aux municipalités par le gouvernement : entre 2008 et 2011, a été demandé aux municipalités qu'elles prennent les mesures adéquates pour atteindre l'objectif de 75 000 bénéficiaires en moins – le nombre de personnes dépendant de prestations d'assistance devait être réduit à 227.000 personnes à l'horizon 2011³⁵. Pour ce faire, le programme « WorkFirst » lancé en 2004 a encouragé les municipalités à mettre en œuvre des mesures d'incitation financière au travail pour les bénéficiaires de l'assistance – chaque municipalité étant responsable de l'élaboration des dispositifs et des résultats obtenus. Ainsi la ville d'Utrecht a-t-elle choisi de proposer aux personnes les plus éloignées du marché du travail des « substitute jobs » faiblement rémunérés (la moitié du salaire minimum horaire hollandais) mais cumulables avec la prestation d'assistance. Le fait de ne pas perdre son ancienne allocation en cas de reprise du travail est présenté par le responsable de l'emploi aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht comme un « facteur déclenchant » du retour à l'emploi³⁶. En effet, pour encourager au travail et le rendre plus « attirant », il fallait faire en sorte « que ça paie financièrement »³⁷.

En France, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a remplacé le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en 2009. La principale différence entre RSA et RMI est la possibilité, pour les allocataires du minimum social, de cumuler prestation sociale et salaire sans limitation de durée : en cas de reprise d'emploi, l'allocataire peut certes perdre une partie de son allocation³⁸, mais la prestation décroît moins que proportionnellement à la hausse salariale. Ce calcul dégressif du minimum social a été pensé afin de rendre le travail payant : « Le RSA sera incitatif au retour à l'emploi et donnera de la visibilité aux personnes sans emploi sur l'évolution de leur revenu en cas de reprise d'emploi »³⁹. En faisant en sorte que la reprise d'un travail soit financièrement intéressante pour les allocataires de minima sociaux, le Haut Commissaire espérait accroître les taux de retour à l'emploi des personnes pauvres⁴⁰.

En Espagne, les politiques d'assistance sont de la responsabilité des Communautés Autonomes. La Catalogne – l'une des premières Communautés Autonomes à avoir créé un dispositif de revenu minimal pour les personnes au début des années 1990 – a réformé sa « Renda mínima de inserción » en 2006. Le décret adopté le 24 octobre 2006 par le gouvernement catalan du travail exposait ainsi les motifs de la réforme :

Il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de type économiques liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la *renda mínima de inserción* pour être embauchés [...] ⁴¹.

La thématique de l'« incitation au travail » a abouti à la création d'un nouveau dispositif : il s'agit ici d'une « ayuda complementaria de inserción laboral », non pas

³⁵ PESMONITOR. Country Report : the Netherlands, UWV Werkbedrijf.

³⁶ Entretien semi-directif, Utrecht, vendredi 3 décembre 2010.

³⁷ « To make working – and working longer hours – more appealing, it has to pay off financially » : in Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010, in the context of the Lisbon Strategy, p. 58.

³⁸ Sur les modes de calcul du RSA, voir : Arrignon, M., « La managérialisation de l'Etat social : une perspective comparée (France, Pays-Bas, Espagne) », *op. cit.*

³⁹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008, p. 14.

⁴⁰ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », Rapport au Sénat, 2005.

⁴¹ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, 24 octobre 2006.

dégressive comme le RSA en France, mais forfaitaire et perceptible pour une durée de douze mois maximum en cas de reprise d'emploi. L'allocataire du revenu minimum qui retournerait vers le marché du travail pourrait cumuler son salaire avec une fraction de l'ancienne allocation – l'« aide complémentaire d'insertion dans le travail » représentant à peu près un tiers du montant de la Renda Mínima⁴².

Que peut-on considérer d'« harmonisé » dans les trois systèmes de politiques publiques étudiés ? On notera la persistance de sentiers de politiques publiques distincts : des objectifs chiffrés de « sortie » du dispositif d'assistance sont fixés aux Pays-Bas, pas en France ni en Espagne. Le montant de la « prime au travail » est fixé de manière forfaitaire en Espagne, de manière dégressive en France, et proportionnellement au nombre d'heures travaillées aux Pays-Bas. Le choix politique de la réforme a été centralisé en France – Haut Commissariat aux Solidarités Actives créé pour l'occasion et missionné par le Président de la République et le Premier ministre⁴³ –, décentralisé en Espagne – les Communautés sont autonomes pour la gestion et la réforme éventuelle de leur système d'assistance –, partagé aux Pays-Bas – réforme du WWB décidée et pilotée par le gouvernement, mais choix locaux quant aux dispositifs pratiques d'incitation à l'emploi. Chaque système de politiques publiques a été réformé selon des contraintes, des ressources et des logiques socio-institutionnelles propres ; pourtant, on peut considérer qu'au-delà des variations et des spécificités propres à chaque système, deux points communs des réformes apparaissent : une harmonisation des instruments de politique publique utilisés et une convergence cognitive.

Harmonisation instrumentale

Dans les trois réformes étudiées, l'instrument d'orientation vers l'emploi n'est ni l'obligation juridique ni un dispositif policier, mais un système de bonus/malus à l'égard des bénéficiaires de la politique publique. Alors que les allocataires de minima sociaux reprenant un emploi verront leurs revenus s'améliorer (« que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté »⁴⁴), les personnes sans emploi ne connaîtront aucune amélioration de leurs conditions et resteront dans une situation de misère pécuniaire (pour les personnes sans emploi, le montant du RSA s'établit approximativement à 50% du seuil de pauvreté en France⁴⁵). Dans les trois réformes étudiées, la pauvreté n'est pas combattue par une hausse des prestations sociales pour les personnes sans emploi ou un développement de leurs droits sociaux (accès privilégié au logement et au transport par exemple) ; au contraire, les « bénéfiques » liés à la perception d'un revenu minimum sans travail doivent être moindres que ceux du travail. L'incitation financière est l'instrument privilégié par les pouvoirs publics pour orienter le comportement des allocataires de minima sociaux, pour organiser « des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires »⁴⁶. Sans ordonner de manière policière ou coercitive les directions à prendre, les incitations font en sorte que les acteurs sociaux « tracent leur trajectoire de façon à ce qu'un certain critère normatif [...] se trouve maximalement satisfait »⁴⁷ : le retour au travail. La technicisation des dispositifs

⁴² Le montant de l'« ayuda complementaria de inserción laboral » s'établissait à 144€ en 2009 – la Renda Mínima de Inserción étant alors de 410€ en 2009 pour une personne seule. Source : Journal Officiel de la Generalidad de Cataluña, RESOLUCIÓN PRE/319/2009, 9 janvier 2009.

⁴³ Président de la République et Premier ministre, « Lettre de mission au Haut commissaire aux solidarités actives cité », Citée in Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », *op.cit.*, p.10.

⁴⁴ Président de la République et Premier ministre, « Lettre de mission au Haut commissaire aux solidarités actives cité », *loc cit.*

⁴⁵ Seuil de pauvreté à 60%, source INSEE.

⁴⁶ Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004, p.13.

⁴⁷ Arnsperger, C., L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale, in Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 286.

(calculs micro-économétriques des taux de remplacement⁴⁸, des « gains au retour à l'emploi »⁴⁹ et « taux de pression marginaux sur l'emploi »⁵⁰) ne masque pas le fait que ces technologies et instruments sont en effet « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »⁵¹. Dans notre cas, l'incitation ne peut être conçue comme un outil de gouvernement efficace qu'à partir du moment où les acteurs sociaux sont conçus comme intéressés, rationnels et capables d'adapter leur comportement à l'évolution des variables en jeu et au rééquilibrage des coûts et bénéfices de chaque décision.

Harmonisation cognitive

Si le choix d'un instrument est l'expression technicisée d'une vision du monde social et des manières d'agir sur lui, alors le changement instrumental peut nous apprendre des choses sur le *changement cognitif*⁵² dans un secteur de politiques publiques. D'après les élites politico-administratives en charge des réformes des minima sociaux en France, en Espagne et aux Pays-Bas, le système de protection sociale est trop généreux par rapport aux bénéfices que les allocataires peuvent trouver sur le marché du travail. Le Programme National de Réforme (PNR) Hollandais développe cet argument:

To make working – and working longer hours – more appealing, it has to pay off financially. However, the rewards are not always sufficient. Accepting work from a situation without any personal income (i.e. the re-entry trap) is sometimes less than appealing due to high marginal pressure. Precisely because this group has the financial leeway not to have to work – often involving partners of a breadwinner – it is important that the increase in income represent a sufficiently high incentive. High marginal pressure may also present obstacles to increasing the number of hours worked (i.e. the part-time trap). Among the unemployed, accepting work may appear to offer relatively few advantages in the shorter term compared to receiving benefits (i.e. the poverty trap)⁵³.

Le PNR des Pays-Bas ne se contente pas d'une référence vague et lointaine à la théorie économique néoclassique des « trappes »⁵⁴ : il développe et généralise l'usage de cette théorie pour expliquer le maintien dans le travail à temps partiel (« the part-time trap »), dans l'inactivité durable (« the re-entry trap ») et dans la pauvreté (« the poverty trap »). Pour une responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW), le problème est que : « the benefit is too comfortable, too comfortable, comparing to the salary you can earn with the new job [...] Accepting a job should mean that your financial position is improving. And it is not always the case »⁵⁵. En France, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives s'inquiète du fait que, pour les allocataires du RMI, la reprise du travail « ne

⁴⁸ Anne, D., L'Horty, Y., « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi », *EPEE*, 08-11, 2008.

⁴⁹ L'Horty, Y., Ouvrard, J.-F., « Comment améliorer les gains du retour à l'emploi? », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, 2006.

⁵⁰ Pays-Bas, « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 », *op. cit.*, p. 58.

⁵¹ Lascoumes, P., Le Galès, P., *loc. cit.*

⁵² Muller, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *RFSP*, 2005, vol. 55, n°1, p. 155-187.

⁵³ Pays-Bas, « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 », *loc. cit.*

⁵⁴ Pour une présentation orthodoxe de la théorie des « trappes », voir : McConnell, C.R., Brue, S.L., MacPherson, D.A., *Contemporary labor economics*, Boston, McGraw-Hill Irwin, 2008. Pour une critique hétérodoxe de cette théorie, voir: Zajdela, H., Faut-il avoir peur des trappes à chômage ?, *Revue du MAUSS*, 2001, n°18, pp. 94-104.

⁵⁵ Entretien semi-directif, Den Haag, 10 décembre 2010.

permet[ait] pas d'augmenter ses revenus »⁵⁶. La responsable des programmes d'« insercion laboral » à la Generalitat de Catalunya pense elle aussi que la différence entre les revenus de l'assistance et les revenus du travail est insuffisante en Catalogne : « Comme les salaires n'ont beaucoup monté et que le salaire minimum est ce qu'il est, et bien des fois le fait d'aller travailler n'était pas suffisamment... motivant pour la personne bénéficiaire de la Renda Mínima pour... pour aller travailler »⁵⁷.

Pour ces trois acteurs des réformes, le faible écart entre revenus distribués par la protection sociale et revenus perceptibles sur le marché de l'emploi serait désincitatif au travail – la reprise d'un emploi étant vue comme un choix rationnel, utilitariste, pécuniaire. D'après la responsable de l'« insercion laboral » à la Generalitat de Catalunya, la solution serait de « stimuler les allocataires pour qu'ils se s'habituent pas à recevoir la prestation et qu'ils soient plus... enclins à reprendre un travail ». Pour le responsable de l'emploi aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht, la prime financière « is a trigger, it's a trigger for them ». Enfin, d'après le Haut Commissariat aux Solidarités Actives, « lorsque les ressources d'une personne sont très faibles, il n'est pas possible de lui demander de reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas, voire qui diminuent »⁵⁸. Cette manière de définir le « problème » des minima sociaux s'appuie sur une représentation utilitariste du comportement des allocataires : les personnes pauvres feraient le calcul rationnel des coûts et bénéfices de l'emploi par rapport à ceux de l'assistance. Pour la responsable catalane en effet, « la relation entre le salaire... entre le travail et le non travail, en fonction de l'argent qu'ils recevaient, et bien voilà : ça n'incitait pas la personne à travailler »⁵⁹ ; d'après la responsable « Work » au ministère hollandais SZW, « it's a comparison people make. A calculation »⁶⁰.

Les réformes des régimes d'assistance étudiées montrent un usage généralisé des terminologies, des conceptions causales et des normes d'intervention publique inspirées des théories néoclassiques du marché du travail. Alors que la construction des régimes de prise en charge des risques chômage et pauvreté s'était appuyée sur la socialisation des risques sociaux et la mise à l'écart de la notion culpabilisatrice d'« oisiveté volontaire »⁶¹, les « politiques sociales actives » personnalisent de nouveau les causes du chômage et de la pauvreté. Phénomène macro-économique, le chômage serait la conséquence de choix microéconomiques dans un système de marché où interfèrent des interventions publiques. Lorsqu'il n'est pas explicitement mentionné – par l'appropriation de la « littérature sur les incitations » et de la théorie des « trappes »⁶² – le modèle économique néoclassique du marché du travail est implicitement évoqué à travers :

- une critique libérale des effets pervers de la protection sociale, accusés de créer le phénomène qu'ils prétendent combattre – les allocations sociales suscitant la pauvreté ;
- une conception utilitariste des comportements sociaux : dans un système de marché, le « choix » de travailler dépendrait du « coût » et des « bénéfices » de

⁵⁶ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », *op. cit.*, p. 3.

⁵⁷ Entretien semi-directif, Barcelona, 23 mars 2011.

⁵⁸ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », *op. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Entretien semi-directif, Barcelona, 23 mars 2011.

⁶⁰ Entretien semi-directif, Den Haag, 10 décembre 2010.

⁶¹ Topalov, C., *Naissance du chômeur*, Paris, Albin Michel, 1994 ; Bonvin, J.-M., Moachon, E., L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* *op. cit.*, p. 63-92.

⁶² Conseiller de M. Hirschs, entretien semi-directif réalisé le 15 octobre 2010 à Paris.

l'emploi, chaque individu comparant l'opportunité relative du « travail » et du « loisir » après avoir établi sa « courbe de préférences » subjective.

Si on la définit comme une « *progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes* »⁶³, alors on peut considérer qu'une « convergence cognitive » est bien à l'œuvre dans le secteur de l'emploi et des politiques sociales dans les trois Etats étudiés.

2.2. Une doctrine européenne

La convergence n'est pas incompatible avec l'europanisation, sans en être toutefois un effet nécessaire ni une preuve suffisante. En effet, peut-être les Etats se sont-ils influencés entre eux, sans que l'Union Européenne n'ait jamais été ni une ressource ni une contrainte dans ce transfert horizontal ; peut-être un processus de *downloading* et de convergence a-t-il été à l'œuvre, mais par l'intermédiaire d'institutions internationales distinctes de l'Union européenne. Inversement, l'incorporation de règles, procédures, styles ou croyances en provenance de l'Union européenne peut impliquer des outputs différents et ne pas mener nécessairement à une réduction des distances relatives entre modèles nationaux : « l'europanisation laisse le débat sur la diversité et la convergence ouvert » d'après Radaelli⁶⁴. Notre démarche de recherche, de type *bottom-up*, a été la suivante : constatant la convergence cognitive et instrumentale de réformes des minima sociaux dans trois Etats-Membres, nous nous sommes d'abord demandé si la direction adoptée par les structures domestiques correspondait à une hypothétique « doctrine européenne » en la matière.

La SEE ne se contente pas d'utiliser un vocabulaire flou ou d'amalgamer des références et traditions de politiques publiques disparates. Non contraignantes, les lignes directrices pour l'emploi nous apprennent certes peu de choses sur les *formes* des contraintes et les *modalités* par lesquelles l'europanisation a pu avoir un impact sur les structures domestiques ; par contre, l'étude de ces lignes directrices est intéressante si on les analyse comme *révélatrices* d'une orientation idéologique ou politique de la SEE. En effet, dès les premières lignes directrices de l'emploi pour 1998⁶⁵, priorité est donnée à l'objectif du « niveau d'emploi élevé » : « l'objectif de ces mesures est de parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe sur une base durable »⁶⁶. La préférence des mesures « actives » par rapport aux mesures « passives » est inscrite dans les considérants des lignes directrices. L'activation des politiques de l'emploi est entendue comme une refonte des systèmes d'indemnisation et de formation « *afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation* ».

⁶³ Enos-Attali, S., Jönsson, A., Sheppard, E., Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'europanisation ? in Palier, B., Surel, Y., *L'Europe en action*, op. cit., p. 313-357.

⁶⁴ Radaelli, C., « Europanisation », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 248

⁶⁵ Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998. Journal officiel n° C 030 du 28/01/1998 p. 1-5. Disponible en ligne sur :

< [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128(01):FR:HTML) >

⁶⁶ Elles doivent être « compatibles avec les grandes orientations de politique économique ».

En 1999, le Conseil conserve la structure des lignes directrices⁶⁷ ; l'objectif central reste le même : « parvenir à une augmentation significative et durable du taux d'emploi en Europe ». On constate toutefois une montée en puissance des arguments faisant le lien entre emploi et finances : dans les nouvelles lignes directrices pour l'emploi, il est fait référence dix fois à la fiscalité (neuf fois en 1998), et deux fois à l'imposition (contre zéro fois en 1997/1998). Après peu de changement des lignes directrices en 2000, la notion d' « État-providence actif » apparaîtra en 2001. Le premier des nouveaux « objectifs horizontaux » marque l'avènement des instruments financiers d'incitation : « Améliorer les possibilités d'emploi et mettre en place des mesures d'incitation adéquates pour toutes les personnes disposées à entreprendre une activité rémunérée ». La fin du chapitre sur les services de l'emploi a été entièrement réécrite en 2001, sous le titre : « une approche plus favorable à l'emploi: prestations, impôts et systèmes de formation ». Voici comment est présentée cette approche :

Les systèmes d'allocations, d'imposition et de formation doivent - là où cela s'avère nécessaire - être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle des personnes sans emploi. De plus, ces systèmes devraient fonctionner utilement en interaction de façon à encourager le retour sur le marché de l'emploi des personnes inactives désireuses et capables d'occuper un emploi. Il convient d'accorder une attention particulière à la promotion des mesures d'incitation à rechercher et accepter un emploi pour les chômeurs ou les personnes inactives ainsi qu'aux mesures destinées à mettre à jour leurs qualifications et à améliorer les possibilités d'emploi, en particulier pour ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés.

Encouragement, promotion, incitation : derrière ces solutions de politique publique, le chômage apparaît comme un problème lié à l'insuffisante « valeur » du travail et donc aux trop faibles taux de reprise d'emploi chez les chômeurs. Chaque Etat membre est encouragé à réformer « *ses systèmes d'allocations et d'imposition afin de réduire l'importance des pièges de la pauvreté et de mettre en place des mesures destinées à inciter les personnes au chômage ou inactives à rechercher et accepter un emploi* » : le mécanisme de l'incitation est une nouvelle fois prescrit, dans une logique globale de réforme des systèmes sociaux et fiscaux. Notons qu'apparaît la notion très connotée de « chômage structurel », inventée par l'économie néoclassique pour expliquer les désajustements persistants entre offre et demande sur le marché du travail. S'associent avec cohérence une manière de définir le problème (désincitations financières, non-emploi, pauvreté), le champ lexical utilisé (« incitations », « intérêts ») et les solutions apportées : le chômage étant défini comme structurel, les lignes directrices en appellent à des « *réformes structurelles* » du marché de l'emploi et de la protection sociale.

Après 2001, les dispositions sur l'activation, le chômage structurel et l'incitation financière seront répétées dans chaque nouveau document. En 2003, la théorie des trappes et des « pièges à pauvreté » est clairement explicitée :

Afin d'améliorer les perspectives en termes de plein emploi et de cohésion sociale, la différence entre le revenu du travail et le revenu lié au chômage ou à l'inactivité devrait être telle qu'elle encourage les personnes à accéder au marché du travail, de le réintégrer et à y demeurer, et qu'elle favorise la création d'emplois.

⁶⁷ Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999 (JO 1999/C 69/02). Disponible en ligne sur : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:069:0002:0008:FR:PDF>>

La comparaison des revenus du travail et de l'inactivité est invoquée pour expliquer les trop faibles taux d'accès et de maintien des personnes dans le travail. Le considérant 18 est exclusivement consacré à cet argument, de même que la huitième « priorité essentielle et interdépendante », intitulée « *rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations* ». La recommandation est la suivante :

Les États membres réformeront les incitations financières afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi. [...] Les États membres devront en particulier examiner les taux de remplacement et la durée des prestations; garantir une gestion efficace des prestations, notamment en ce qui concerne le lien avec une recherche d'emploi effective, y compris l'accès aux mesures d'activation pour préserver l'aptitude à l'emploi, en tenant compte des situations individuelles; le cas échéant, envisager le versement aux travailleurs de prestations complémentaires; et œuvrer à l'élimination des pièges de l'inactivité. Les politiques auront en particulier pour objectif d'obtenir, d'ici 2010, une réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs, s'ils sont élevés, et, le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires.

Les concepts « *taux de remplacement* », « *pièges de l'inactivité* », « *taux marginaux d'imposition effectifs* » semblent directement importés d'une théorie néoclassique du marché du travail⁶⁸. Toutes les étapes du raisonnement de l'OCDE sur le « *making work pay* » sont présentes dans cet extrait des lignes directrices 2003: l'incitation financière⁶⁹, la baisse de l'« *utilité* » du chômage par la réduction du niveau des prestations et le durcissement des conditions d'attribution⁷⁰, l'accroissement du différentiel entre revenus du travail et revenus sociaux⁷¹, la baisse de la fiscalité sur les bas salaires⁷².

Après 2003, les lignes directrices ne seront révisées que tous les trois ans ; en 2005, le concept de « *pièges* » est étendu et appliqué à la fois à la pauvreté, à l'inactivité et au chômage. Lutter contre ces « *pièges* » impliquerait d'« *adapter en permanence les incitations et les effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations* ». En 2006⁷³ et 2007⁷⁴, les lignes directrices ont été reconduites ; depuis 2008, l'« *activation* » a continué d'englober des pans croissants de la protection sociale (principe de l'« *insertion active* »), les dispositions concernant l'incitation et le marché du travail évoluant peu.

L'étude des directives et des rapports de la Commission montre que le principe d'« *activation* » de la protection sociale était présent dès le début de la SEE, mais qu'il a été affirmé et constitue une doctrine de plus en plus claire et univoque au fil des lignes directrices. Cette étude conforte des enquêtes qualitatives sur l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi en France ; des entretiens réalisés au début des années 2000 auprès

⁶⁸ Ces notions sont définies et défendues de manière explicite dans OCDE, *Countering the risks of labour market exclusion, Employment Outlook*, 1996, 224 p.

⁶⁹ Il faudrait développer les « *incitations financières afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi.* ».

⁷⁰ Il faudrait « *en particulier examiner les taux de remplacement et la durée des prestations; garantir une gestion efficace des prestations, notamment en ce qui concerne le lien avec une recherche d'emploi effective* ».

⁷¹ Il faudrait « *le cas échéant, envisager le versement aux travailleurs de prestations complémentaires; et œuvrer à l'élimination des pièges de l'inactivité* ».

⁷² Il faudrait aller vers une « *réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs, s'ils sont élevés, et, le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires* ».

⁷³ Décision du Conseil du 18 juillet 2006 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 215 du 05/08/2006, pp. 26-27.

⁷⁴ Décision du Conseil du 10 juillet 2007 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 183 du 13/07/2007, pp. 25- 26.

d'acteurs publics appartenant à des ministères ou organismes publics impliqués dans la SEE avançait déjà l'idée qu'une « doctrine européenne »⁷⁵ était en train de se solidifier : « un 'cadre de référence commun chemine', centré sur quelques thèmes majeurs : politique active dans la lutte contre le chômage, baisse des charges, investissement dans les ressources humaines, make work pay, utilisation de tout le potentiel humain de main d'oeuvre, etc. »⁷⁶. Un autre entretien confirmait cette impression d'une approche politique se focalisant sur quelques thèmes précis (« incitations au travail, 'make work pay', baisse des charges sur les travailleurs peu qualifiés »)⁷⁷. L'étude des lignes directrices nous révèle une orientation de plus en plus explicite vers ces objectifs⁷⁸, instruments⁷⁹ et algorithmes⁸⁰ inspirés de la théorie économique néoclassique du marché du travail.

3. *Les instruments de l'eupéanisation*

Les réformes des régimes nationaux de minima sociaux menées en France, et Espagne et aux Pays-Bas au cours des années 2000 appliquent les instruments incitatifs et font du retour au travail et de la hausse des taux d'emploi les objectifs des nouveaux dispositifs. Toutefois, constater une corrélation entre outputs domestiques et « doctrine » communautaire n'est pas démontrer une causalité: ce n'est pas parce que la SEE encourage les Etats-membres depuis une quinzaine d'années à « activer » les prestations sociales, à limiter les politiques non conditionnelles de soutien au revenu⁸¹, inciter davantage au travail et « rendre le travail payant »⁸² qu'un lien de causalité est démontré. Comment l'UE aurait-elle pu avoir un impact spécifique sur les réformes domestiques, alors même que ses recommandations ne sont pas contraignantes ? Nous allons voir que l'eupéanisation est un processus interactif assis sur plusieurs mécanismes – les entretiens révélant quatre types d'instruments en jeu dans notre cas d'étude: *l'eupéanisation des acteurs*, *la modification des contraintes et ressources dans les jeux politiques internes*, *l'organisation du transfert horizontal* et *l'incitation financière*.

Eupéaniser les acteurs

Les acteurs qui ont compté dans les trois réformes étudiées – des membres du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, des responsables des réformes d'insertion dans le travail à la Generalitat de Catalunya, des conseillers auprès des Directeurs Généraux « affaires étrangères » et « social welfare » au ministère des affaires sociales hollandais – ont été socialisés dans le contexte européen, l'ont intégré et utilisé comme une ressource. Martin Hirsch a été un de ces acteurs « pivots », qui a réussi à traduire les modélisations micro-économiques et la théorie des « trappes » dans un langage acceptable dans le champ des

⁷⁵ Salais, R., Raveaud, G., Grégoire, M., « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi », Dares, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002, p.34.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Accroître les taux d'emploi, favoriser l'établissement d'un marché du travail plus « souple » et non faussé, « assainir » les comptes publics, limiter le niveau des dépenses sociales.

⁷⁹ « Modernisation » des services publics de l'emploi, « incitation » des chômeurs et inactifs à prendre un emploi, abaissement des charges sociales pour les entreprises et baisse des impôts sur les bas salaires.

⁸⁰ Si le travail « paie » pour les salariés et qu'il coûte moins cher pour les entreprises, alors le taux de chômage et la pauvreté devraient diminuer.

⁸¹ Caune, H., Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale, Communication au 10^e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.

⁸² European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », 2003.

politiques sociales en France – tout en faisant un *mix* de la tradition française d’insertion⁸³ et des prescriptions européennes d’activation⁸⁴. Une responsable du bureau des affaires européennes au Ministère des affaires sociales présente ainsi les rapports de Martin Hirsch avec le niveau communautaire :

Il a été très sollicité, justement, au niveau européen. D’abord il y a eu tout les événements qu’on a portés sous présidence française, et donc la table ronde « pauvreté et exclusions » qui, sous présidence française était consacrée à l’inclusion active, la réunion des ministres sur la lutte contre la pauvreté et l’exclusion qui s’est tenue pour la première fois à Marseille... Il est allé faire l’ouverture de la cérémonie de lancement de l’année européenne de lutte contre la pauvreté et l’exclusion, et là en fait il a parlé du RSA... [...].

A quelle occasion a-t-il dit ça ?

Il l’a dit bien sûr aux manifestations qu’il a organisées, enfin sur lesquelles il était pilote sous présidence française au deuxième semestre 2008. Et puis il a été régulièrement invité du coup, parce que, effectivement, entre le RSA et la personnalité de Martin Hirsch, qui était très... enfin qui avait fait adopter un objectif de réduction de la pauvreté au niveau national, et qui du coup était très très en faveur de cette démarche-là au plan européen, voilà, il faisait partie des interlocuteurs et des intervenants « chouchous » de la *Commission* [insistant], et des pays qui étaient, euh – comment dire – favorables à cette démarche⁸⁵.

Ce qui est intéressant dans cet extrait, c’est de remarquer qu’un acteur national s’est servi du niveau communautaire au moment de faire accepter une réforme domestique⁸⁶ : Martin Hirsch a utilisé les forums et les arènes européennes pour faire de la promotion et justifier, à la fois au niveau national et européen, la réforme du RSA. Lors de la Présidence du Conseil, il a été « pilote » de manifestations internationales qu’il a lui-même organisées, mais dans lesquelles « en fait il a parlé du RSA... ». L’Union Européenne a été utilisée comme un argument politique pour faire accepter la réforme par les acteurs sociaux et politiques en France : « Quand on prépare des éléments de langage pour le ministre ou pour notre directeur, on ne manque pas de rappeler que c’est une stratégie qu’on a portée sous présidence française dans le cadre de l’Union Européenne » rappelle la responsable des affaires européennes au Ministère des affaires sociales. Martin Hirsch s’est d’ailleurs explicitement appuyé sur l’argument européen au moment de défendre la réforme au Parlement: avant le vote sur la généralisation du RSA en Décembre 2008, le Haut Commissaire a adressé à tous les Parlementaires un document de promotion (déclinant les « mauvaises raisons de s’abstenir » et les « bonnes raisons de voter pour » le RSA) dans lequel il écrivait : « Le rSa s’inscrit dans une démarche d’inclusion active, au cœur de la réflexion de l’ensemble de l’Union européenne et qui sera débattue sous présidence française »⁸⁷. Les liens du haut Commissaire aux Solidarités Actives avec le niveau communautaire sont à la fois des dynamiques de *downloading* (intégrant les prescriptions communautaires d’« activation » pour construire le « Revenu de Solidarité Active »), un usage stratégique et politique interne, mais également des démarches d’*uploading*. Militant pour l’adoption d’objectifs statistiques de réduction de la

⁸³ Morel, S., « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », Barbier, J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l’emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998, p. 219-234.

⁸⁴ Arrignon, M., « Opportunités des crises pour les réformes sociales : Le cas du RSA », communication au colloque du RT6 de l’AFS, Evry, 12 janvier 2011.

⁸⁵ Entretien semi-directif, Paris, 1er juin 2010.

⁸⁶ Jacquot, S., « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages », *RECWOWE Working Papers*, 2008, n°1.

⁸⁷ Hirsch, M. Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points, document disponible en ligne sur : <<http://www.toutsurlersa.fr/files/50raisons.pdf>>

pauvreté au niveau européen, Martin Hirsch a défendu à Bruxelles « l'approche française » et s'est investi dans le *decision-making* communautaire. Autant de raisons pour lesquelles l'*européanisation* ne peut pas être conçue comme un mécanisme univoque, mais comme un processus d'interdépendances et d'influences croisées. Le Haut Commissaire a ainsi été lui aussi « très sollicité » par la Commission européenne : intervenant « chouchou », il a servi d'exemple européen et a été mobilisé par la Commission comme porte-parole international d'une réforme validée par la Commission. L'extrait est significatif d'une européanisation interactive : les acteurs nationaux et communautaires s'influencent et s'utilisent mutuellement pour promouvoir, justifier et faire avancer leurs intérêts. Dans le cas du Haut Commissariat, l'intérêt était de faire la promotion de sa réforme et d'améliorer son acceptabilité sociale et politique en France – la présidence tournante du Conseil de l'UE au second semestre 2008 coïncidant avec le débat parlementaire sur le RSA; du côté de la Commission, c'était de mettre en scène un exemple de « bonne pratique » et de montrer que les applications nationales des recommandations européennes (l'activation des politiques sociales) pouvaient fonctionner. Toutefois, la fin de l'extrait montre une limite majeure de l'instrument de « socialisation » : si Martin Hirsch était un intervenant privilégié de la Commission et des pays « favorables à cette démarche », cela signifie *en creux* que les pays défavorables n'ont pas été *obligés* de participer aux manifestations et de s'inspirer des « bonnes pratiques ». La MOC et les instruments souples de gouvernance ont bien des fonctions de *catalyseur* : ils soutiennent certaines solutions plutôt que d'autres, mais ne sont pas des obligations coercitives de suivre ou d'abandonner des réformes données⁸⁸.

Modifier les contraintes et ressources des acteurs dans le jeu politique interne

Même si elles ne sont pas coercitives, les recommandations européennes peuvent avoir un effet sur les politiques publiques domestiques en modifiant les ressources et contraintes pesant sur les acteurs. Un responsable des affaires internationales au ministère des affaires sociales hollandais a longtemps travaillé avec un Directeur Général ayant participé à la rédaction de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ; si, lors de leurs discussions, les deux protagonistes s'entendaient pour regretter la faiblesse des instruments de la MOC, ils trouvaient cependant que la SEE a été extrêmement efficace dans le débat politique interne pour « débloquer » certaines crises politiques et faire accepter les réformes :

I recall him saying: 'what is so interesting of the Employment Strategy is that, that locks in the national parliaments, because you can reach an agreement on reforms in your labour market policies. That locks... can be solved, because in the European arena you get recommendations from the Commission on which path to follow in your labour market policy, and they are not in the forms of directives or strong... hum... powerful instruments, but no politicians at home, in the national arena, like to be told by Brussels what it should do, so the first responses: 'what can we do about it? We don't like it. We should introduce new policies to follow up on these recommendations in order to solve the problems that has been identified by the Commission'. And that was his believe, his strong believe, that that was the most positive pressure element from the Employment Strategy: using the... by using European Union instruments that locks in the national arena could be, could be opened and could be... and a national solution could be reached on certain reforms. [...] It's always difficult to, to... exactly pinpoint what role was played by European recommendations. But we noticed that it was mentioned in the Parliament a number of times. We noticed that it increased the sense of urgency with policy makers, with the cabinet, to, to introduce their reforms. So must have been some... it must have been used by the Dutch politicians. That is what I want to

⁸⁸ Dehousse, R., La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, in Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p.333.

say. Mr [a Director-General of the SZW] was, was... of the opinion that this mechanism (pressure on national politicians via the board of the European Union) was helpful in... inducing the right reforms in labour market policies in these countries⁸⁹.

Aux Pays-Bas, les Parlementaires dont les projets de réforme et d'amendement allaient dans le sens de la Commission ont été crédités de ressources supplémentaires lors des débats politiques. La « dramatisation »⁹⁰ des mises en gardes et des recommandations européennes a donné une impression d'urgence et a eu un effet accélérateur sur les réformes domestiques – les acteurs et les réformes soutenus par les recommandations de la Commission ayant davantage de ressources dans le débat politique national. Aux Pays-Bas comme en France, les recommandations européennes ont eu un « effet de levier »⁹¹ sur les réformes nationales, en créditant de ressources supplémentaires les acteurs chargés de faire accepter des réformes dans le débat politique national.

Organiser le transfert horizontal

Si l'Union Européenne n'a pas de force juridique pour contraindre les Etats à changer leurs politiques publiques dans le secteur de l'emploi, elle peut soutenir certaines initiatives plutôt que d'autres, accélérant et orientant ainsi le changement. L'exemple espagnol nous indique comment la Commission a été indirectement à l'origine d'une réforme des minima sociaux en Catalogne – non pas en tant que source d'inspiration verticale, mais en tant qu'organisatrice d'un transfert horizontal. Voici comment une responsable de la réforme des minima sociaux en Catalogne raconte un voyage d'étude réalisé à Perpignan en 2005:

On a fait une réunion. Parce qu'en France ce qu'ils ont fait c'est décentraliser les minima sociaux aussi. Donc quand ils ont décentralisé, ils nous ont appelés de Catalogne orientale [Pyrénées Atlantiques] pour qu'on fasse une journée ensemble, et qu'on discute de ça. [...] Et à partir de là nous avons fait plusieurs rencontres pour, disons, échanger sur ces questions-là. Et c'est là que nous avons parlé des de ces Complémentos. [...] Cette idée, on la tire de là.

Cette idée ?

Oui. L'idée du Complément d'Insertion dans le Travail. Oui, oui⁹².

On pourrait penser que le transfert a été réalisé de pair à pair, d'Etat à Etat sans que l'Union Européenne intervienne ou ait un quelconque rôle dans cette relation horizontale. Or l'Union Européenne a été une instigatrice directe du transfert puisqu'elle a encouragé, soutenu et partiellement financé cette rencontre dans le cadre d'un programme « Interreg ». La série de rencontres entre services sociaux catalans et languedociens s'inscrivait dans le programme « Interreg III » suscité par l'Union Européenne, et dont l'agenda était fixé par la Commission européenne : dans son Axe 2, la coopération devait viser à « développer les activités, les entreprises et l'emploi », la mesure 9 étant de « Développer et mettre en œuvre des instruments communs sur les thèmes de l'emploi, la formation, la santé et l'intégration sociale »⁹³. En suscitant la coopération interrégionale entre la Catalogne et le Languedoc-Roussillon, l'Union Européenne a été un vecteur du transfert de politiques publiques dans le

⁸⁹ Entretien semi-directif, Den Haag, 8 décembre 2010.

⁹⁰ Thatcher, M., *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*, op. cit.

⁹¹ Ehrel, C., Mandin, L., Palier, B., The leverage effect: the open method of coordination in France, in Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005, p. 217-248.

⁹² Entretien semi-directif, Barcelona, 23 mars 2011.

⁹³ Communication de la Commission aux Etats membres portant sur INTERREGIII, 28-IV-2000.

secteur de l'emploi et des minima sociaux : l'idée de l'« ayuda complementaria de inserción laboral », « on la tire de là » explique l'enquêtée.

Inciter financièrement

Si l'Union Européenne ne dispose pas d'instrument juridique dans le secteur social et de l'emploi, elle dispose en revanche d'un bras armé financier : le Fonds Social Européen (FSE). Le FSE *n'impose* pas des réformes dans la mesure où il n'a pas la possibilité de contraindre ; simplement, il *suscite* et *oriente* le changement par la *conditionnalité* de ses subventions. En France, le FSE a soutenu la réforme du système des minima sociaux : il a « aidé, d'ailleurs, pour des dispositifs d'accompagnement autour du RSA »⁹⁴. Dans le cadre de l'expérimentation du RSA, le FSE a financé

beaucoup de dispositifs d'accompagnement, mis en place par des missions locales, les PLI, plans pour l'insertion et l'emploi... [...] Au moment où on a fait le RSA, ils ont plaidé pour avoir un peu d'argent en plus du FSE. Donc pour les collectivités locales et eux, le RSA c'était un argument aussi de modernisation, un argument de modernité qui justifiait⁹⁵.

Expérimenter une politique sociale « active » a permis, pour les collectivités locales impliquées dans la démarche, de recevoir des soutiens financiers en provenance du FSE. Dans le cas du RSA, ces soutiens ont été marginaux : le FSE ne « finançait pas du tout le RSA ou la prestation », et la réforme aurait probablement été expérimentée et mise en place sans l'appui du FSE. En Catalogne, le financement par le FSE est moins marginal et plus directif : les politiques actives de l'emploi sont cofinancées par l'Etat, le gouvernement local de Catalogne et le FSE. Les entretiens auprès des responsables des projets FSE au sein du SOC (service de l'emploi catalan) et du département du travail de la Generalitat ont révélé que près de la moitié des politiques actives pour l'emploi en Catalogne étaient cofinancées par le FSE. Or, pour qu'un programme soit financé par le FSE, il faut qu'il s'intègre dans les lignes stratégiques du Programme Opérationnel pour l'Emploi catalan, établi en négociation avec la Commission européenne⁹⁶ et reprenant les lignes directrices de la Commission. On pourrait croire que les cinq « axes » des lignes stratégiques⁹⁷ sont suffisamment larges pour permettre d'intégrer *peu ou prou* l'ensemble des projets locaux pour l'emploi, mais il n'en est rien : la plupart des subventions accordées à la Catalogne sont intégrées dans les deux premiers axes et des demandes de financement sont fréquemment jugés incompatibles et refusées par le FSE. Les cinq responsables des projets FSE rencontrés ont tous été d'accord pour affirmer qu'une « mesure non conditionnelle de soutien financier aux personnes sans emploi » ne pourrait être intégrée dans aucun des cinq axes, et verrait son financement refusé par le FSE⁹⁸. Dans un contexte budgétaire difficile, la conditionnalité des financements FSE aux lignes stratégiques de la Commission a un effet incitatif sur les décideurs politiques et les dispositifs publics : les acteurs politico-administratifs en charge des réformes locales peuvent certes décider d'inventer un dispositif qui dévie des recommandations européennes, mais ils devront alors le financer sur leurs fonds propres. En ne soutenant que des mesures « actives », le FSE encourage le gouvernement local à accélérer l'activation de son régime de protection sociale, à favoriser les dispositifs conditionnels et orientés vers le marché du travail (amélioration de

⁹⁴ Entretien semi-directif, Paris, 15 octobre 2010.

⁹⁵ Entretien semi-directif, *idem*.

⁹⁶ Par exemple en 2007 : Decisión de la Comissió Europea C(2007) 6726, 18 décembre 2007.

⁹⁷ 1) Améliorer l'esprit d'entreprise et l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises ; 2) Améliorer l'employabilité, l'inclusion sociale et l'égalité hommes-femmes ; 3) Améliorer le capital humain ; 4) Promouvoir la coopération transnationale et interrégionale ; 5) Assistance technique.

⁹⁸ Entretiens semi-directifs, réalisés à Barcelone entre le 21 et le 25 mars 2011.

l'« employabilité » et de l'« adaptabilité », incitations au retour à l'emploi et à l'auto-entrepreneuriat) plutôt que des dispositifs inconditionnels de soutien au revenu.

Conclusion

Certes les Etats membres sont compétents en matière d'emploi et le partage des rôles est resté strictement délimité par les traités successifs. Certes les Etats-membres continuent d'expérimenter des politiques sociales et de l'emploi différenciées, héritées de régimes d'Etat Providence, de traditions administratives et de négociations sociopolitiques spécifiques. Toutefois, nous constatons dans le même temps que les instruments des politiques de soutien au revenu des personnes les plus pauvres et les plus éloignées de l'emploi, ainsi que les *conceptions causales* et les *solutions* privilégiées pour combattre le chômage et la pauvreté ont tendance à converger en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Dans les trois réformes étudiées, les personnes pauvres sont considérées comme des acteurs rationnels et utilitaristes dont le « choix » de retourner ou non vers l'emploi dépendrait des coûts et « bénéfiques » comparés de chaque situation. Le « RSA » en France, l'« Ayuda Complementaria de Inserción Laboral » en Catalogne, les programmes « WorkFirst » de la municipalité hollandaise d'Utrecht, visent tous à inciter financièrement au travail les allocataires de minima sociaux, dans l'espoir que l'élargissement de l'écart financier (entre prestations sociales sans emploi et revenus obtenus par le travail) permettra d'accroître les taux de retour à l'emploi. Les réformes ne sont pas identiques et sont des hybridations, toujours spécifiques, entre d'un côté des systèmes et logiques sociopolitiques nationales, et de l'autre une démarche comparable d'« activation » visant à « make work pay ». Le concept de « convergence » prend en compte la diversité des points de départ et des situations à un temps t , tout en constatant une *direction* vers des instruments, des objectifs, des procédures et des conceptions cognitives en voie de rapprochement.

Une fois posé le double constat problématique de la non-compétence communautaire et de la convergence instrumentale et cognitive, la question de l'imputabilité du changement reste entière : si trois pays européens ont réformé de manières comparables et synchroniques (décennie 2000) leurs systèmes de minima sociaux, peut-être la cause serait-elle à chercher du côté de transferts horizontaux, de pressions internationales ou de logiques accidentelles – sans que l'UE ne soit jamais intervenue dans le processus ? Sans rejeter l'explication par des variables *infra-communautaires* (logiques domestiques) et *supra-communautaires* (pressions supranationales, enjeux globalisés, etc.), nous pensons qu'il existe des preuves crédibles d'un impact spécifique de la variable communautaire sur les changements domestiques. Nous avons vu que les traités et les lignes directrices pour l'emploi proposent une stratégie cohérente et fortement structurée (parfois qualifiée de « doctrine européenne ») autour d'objectifs, d'instruments et d'algorithmes inspirés de la théorie économique néoclassique du marché du travail. Ces schèmes cognitifs et solutions de politiques publiques ont été diffusés auprès d'élites nationales européanisées, qui s'en sont emparées pour argumenter et justifier des réformes au niveau domestique. L'européanisation a été un processus interactif d'influences et d'usages stratégiques, d'inspirations, d'incitations et de contraintes indirectes, qui ont pris quatre formes principales dans notre cas d'étude : la socialisation européenne des acteurs nationaux, la modification des contraintes et des ressources mobilisables dans les jeux politiques internes, un transfert horizontal suscité par l'UE et un instrument incitatif financier. Apparemment non contraignants, ces instruments ont pourtant *suscité* et *orienté* les réformes :

en Catalogne par exemple, c'est la conjonction des programmes d'échange interrégionaux européens, l'assimilation du vocabulaire et des théories communautaires sur les « politiques actives », la conditionnalité des financements FSE ainsi que des enjeux budgétaires locaux qui ont encouragé le Département du travail de la Generalitat à « activer » sa Renda Mínima de Inserción.

L'UE a réussi à avoir un impact sur les politiques publiques locales par la diffusion de normes, de schèmes cognitifs et de solutions de politiques publiques, ainsi que par l'orientation et l'incitation financière. Étudiée et théorisée comme un processus interactif, l'eupéanisation nous renseigne ainsi plus largement sur ce qu'est aujourd'hui le pouvoir politique et sur les manières dont il tente – davantage par la conditionnalité et l'incitation que par la contrainte juridique et policière – d'orienter les conduites⁹⁹. Pour cette raison, nous pensons que le concept d'« eupéanisation » est un atout pour travailler à la normalisation *par le haut* et *par le bas* de l'objet européen. *Par le haut*, ce serait analyser ce que « l'eupéanisation » nous apprend des formes contemporaines de gouvernementalité, au-delà du contexte européen. *Par le bas*, ce serait d'abord étudier les politiques publiques, les acteurs et la signification des réformes au niveau national, pour ensuite interroger les causalités et réintroduire – parmi d'autres variables potentiellement explicatives – l'hypothèse européenne.

⁹⁹ Foucault, M., *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004; Dardot, P., Laval, C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

Bibliographie

- Anne, D., L'Horty, Y, « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi », *EPEE*, 08-11, 2008.
- Arnsperger, C., L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale, in Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005.
- Arrignon, M., « La managérialisation de l'Etat social : une perspective comparée (France, Pays-Bas, Espagne) », Communication au congrès 2011 de l'AFSP - ST20, Strasbourg, septembre 2011.
- Arrignon, M., « Opportunités des crises pour les réformes sociales : Le cas du RSA », communication au colloque du RT6 de l'AFS, Evry, 12 janvier 2011.
- Barbier, J.-C., « Workfare, 'flexicurité', réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Conference Paper au Congrès 2009 de l'AFSP, Grenoble.
- Bardin, L., *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 2007.
- Bonvin, J-M., Moachon, E., L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., (dirs.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.
- Caporaso, J., Cowles, M.-G., Risse, T., (dir.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Casey, B.H., Gold, M., « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? », *Journal of European Public Policy*, n°12, p. 23-43.
- Caune, H., « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale, Communication au 10^e congrès de l'AFSP », septembre 2009, Grenoble.
- Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », Rapport au Sénat, 2005.
- Dardot, P., Laval, C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.
- Dehousse, R., La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, in Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.
- Enos-Attali, S., Jönsson, A., Sheppard, E., Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'europanisation ? in Palier, B., Surel, Y., *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 313-357.
- Escribano, G., « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy », *EUI Working paper*, n°19, 2006.
- Erhel, C., Palier, B., « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », 2003.
- Featherstone, K., Radaelli, C., *The Politics of europeanization*, Oxford, Oxford University press, 2003.

- Foucault, M., *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.
- Guillemard, A-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.
- Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008.
- Hood, C., « The Risk Blame and the Blame Game », *Government and Opposition*, n°37, 2002, p. 15-73.
- Jacquot, S., « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages », *RECWOWE Working Papers*, n°1, 2008.
- L'Horty, Y., Ouvrard, J.-F., « Comment améliorer les gains du retour à l'emploi? », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, 2006.
- Jobert, B., (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.
- Lodge, M., « Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society », *Journal of Common Market Studies*, n°45/2, p. 343-365.
- Moreno, L., Serrano Pascual, A., « Europeización del Bienestar y activación », *Política y Sociedad*, n°44/2, 2007, p. 31-44.
- Palier, B., Surel, Y., *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Paugam, S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2005.
- McConnell, C.R., Brue, S.L., MacPherson, D.A., *Contemporary labor economics*, Boston, McGraw-Hill Irwin, 2008.
- Mandin, C., Palier, B., L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales, in Surel, Y., Lequesne, C. (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-285.
- Morel, S., Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare, in Barbier, J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1998, p. 219-234.
- Muller, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *RFSP*, 55/1, 2005, p. 155-187.
- Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- OECD, « Making work pay », *Employment Outlook*, 1996.
- Radaelli, C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 2001, n°5, p. 107-142.
- Radaelli, C., Européanisation, in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 250.
- Rousselin, M., « European External Governance and Domestic Preferences of Rule Importers », Communication à la 3^e Graduate Conference de l' ECPR, Dublin, 30 septembre 2010.
- Salais, R., Raveaud, G., Grégoire, M., « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi », Dares, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002.
- Sanchez Salgado, R., Woll, C., L'européanisation et les acteurs non étatiques, in Palier, B., Surel, Y., *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 145-191.
- Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po., 2009.

- Thatcher, M., *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Surel, Y., Lequesne, C. (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Topalov, C., *Naissance du chômeur*, Paris, Albin Michel, 1994.
- Zajdela, H., « Faut-il avoir peur des trappes à chômage? », *Revue du MAUSS*, n°18, 2001, p. 94-104.
- Zeitlin, J., The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects, in Heidenreich, M., Zeitlin, J., (dir.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London, Routledge, 2009.
- Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005.