

Mehdi Arrignon

ATER à l'IEP de Grenoble – Pacte CNRS

mehdi_arrignon@yahoo.fr

Pouvoirs de l'horizontalité ou les acteurs dominants de la gouvernance européenne

Une sociologie politique du Mutual Learning Programme

INTRODUCTION

Les formes souples de gouvernance équilibrent-elles les relations de pouvoir ? Telle est la question que nous nous posons en réalisant une étude de cas des instruments de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Depuis 1997, les institutions européennes organisent régulièrement des rencontres et des séminaires thématiques dans lesquels des responsables politiques nationaux et des acteurs du monde académique échangent leurs pratiques et expertises au sujet des réformes de l'emploi mises en œuvre dans les Etats membres. S'interroger sur les effets des mécanismes de gouvernance sur les changements de politiques publiques est une question classique dans la littérature: la socialisation des élites provoque-t-elle des ajustements normatifs, stratégiques, cognitifs des acteurs impliqués¹? Peut-on évaluer les changements de politiques publiques qui seraient imputables aux instruments de gouvernance²? Dans la communication nous proposons de déplacer le regard analytique et d'interroger plus spécifiquement les logiques de pouvoir au sein des arènes de la gouvernance européenne : qui invite, qui est invité aux

¹ 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 ; Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? ». in Palier B., Surel Y. *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, 2007, p. 313-357 ; 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, 2005, 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*, vol. 45, n° 2, 2007, p. 343-365.

² Parmi une littérature nombreuse sur les effets des instruments souples de la gouvernance européenne, voir : Dehousse, R. (dir.). *The 'community method' : obstinate or obsolete ?* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011 ; Heidenreich, M. « The Open Method of Coordination. A Pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes ? ». 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, p.25-51 ; De la Porte C., Pochet P. « The European Employment Strategy: Existing research and remaining questions ». *Journal of European Social Policy*, vol.14, n°1, 2004, p. 71-79 ; Kröger, S. « When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? ». *European Integration online Papers*, vol. 10, n°3, 2006.

réunions ? Comment sont établis les agendas de discussion? Comment sont négociées, préparées et retranscrites les conclusions? Si la gouvernance collaborative « *requiert la coordination entre des organisations multiples et des intervenants provenant du secteur public, privé et associatif, traitant en réseau d'un problème commun et partagé* »³, alors il est utile de se demander comment sont choisis les intervenants au sein des réunions européennes : la collaboration horizontale n'englobe pas tous les acteurs et ne traite pas de tous les problèmes publics. Qui donc organise et cible les débats européens ? Les discussions sont-elles ouvertes et multithématiques, ou fléchées et cadrées politiquement ? En traitant du *fonctionnement pratique des procédures* et du *caractère fermé et non pluraliste de la gouvernance*, la communication s'inscrit ainsi dans le second axe de la section thématique sur la gouvernance : ouverture démocratique ou pluralisme limité ?

C'est en faisant une analyse de la MOC emploi, et plus précisément une sociologie du Programme d'apprentissage Mutuel (« Mutual Learning Programme », MLP dans le reste de l'article) comme d'un « *champ social ayant sa propre structure, ses représentations sociales dominantes et ses logiques de pratique* »⁴ que nous allons pouvoir comprendre comment certains acteurs sont amenés à diffuser leurs idées au sein des instances de la gouvernance européenne dans le secteur de l'emploi. Nous fondons notre étude sur les résultats d'une enquête doctorale achevée en 2012, et appuyée sur des méthodes qualitatives de recrutement et d'analyse des données – étude de traces et entretiens semi-directifs (**n=71**)⁵. Nous constatons dans l'article que les réunions « entre pairs » au sein du MLP sont en fait fondées sur des relations déséquilibrées et asymétriques entre participants (1), et que l'institution en mesure de définir l'agenda et de cadrer les échanges au sein du MLP est la Direction Générale « Emploi et affaires sociales » à la Commission européenne (2).

³ Blomgren Gingham, L., « Collaborative Governance », in Bevir, M. (dir.), *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage, pp. 386-401.

⁴ Mérand, F. « Eu Policies ». in Favell A., Guiraudon V. (dir.). *Sociology of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 192. Sur les applications des grilles d'analyses bourdieusiennes dans l'étude des négociations internationales et européennes, voir : Dezalay Y., Garth B. *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago: University of Chicago Press, 1998; Cohen A., Dezalay Y., Marchetti D. (dir.). « Constructions européennes ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro spécial n° 166-167, 2007, p.1-144. Sans invoquer l'ensemble du dispositif théorique de Bourdieu nous nous inspirons d'une approche sociologique particulièrement attentive au cadrage cognitif et social du comportement des agents sociaux au sein des organisation – au sein des institutions nationales comme au sein des institutions européennes.

⁵ Arrignon, M. « Inciter au travail. La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales "actives" dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas) ». Thèse de Science Politique, soutenue le 12 décembre 2012 à l'IEP de Grenoble.

1. Le Mutual Learning Programme ou le ciblage des « bonnes pratiques »

En généralisant des pratiques de coopérations informelles déjà expérimentées avant 1997⁶, la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) a fait de l'échange des « bonnes pratiques » et de la rencontre entre acteurs européens sa méthode de travail privilégiée⁷. Dans le domaine de l'emploi la compétence juridique est du ressort des Etats-membres : les institutions communautaires ne peuvent œuvrer à l'harmonisation des politiques publiques que par le biais de secteurs annexes – comme la santé dans l'emploi⁸ – ou *via* des instruments souples de convergence mis en œuvre dans le cadre de la SEE (Recommandations de la Commission, Lignes directrices et Rapport conjoint pour l'emploi, Méthode Ouverte de Coordination). Le Traité d'Amsterdam stipule que le Conseil peut :

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 pilotes⁹.

La Méthode de Coordination Ouverte a établi un Programme pour l'apprentissage mutuel dans le secteur de l'emploi (*Mutual Learning Programme*, MLP) qui regroupe trois types d'actions : des séminaires thématiques sur les « *priorités des politiques de l'emploi* », des réunions « *d'évaluation entre pairs* » entre gouvernements nationaux et experts académiques, et la production et la diffusion d'information auprès du public dans les Etats membres¹⁰. Nous allons nous concentrer sur l'analyse des séminaires thématiques du MLP parce qu'ils constituent un bon cas d'étude des processus de gouvernance dite « collaborative » : des acteurs communautaires et nationaux s'y rencontrent pour échanger leurs constats et leurs expertises sur les problèmes et les solutions de politiques publiques qui comptent dans un secteur. L'étude intéresse ainsi les études sur la socialisation des élites dans le cadre de la gouvernance européenne¹¹ : des acteurs différents sont réunis dans une même enceinte, à Bruxelles, généralement dans la salle de conférence d'un hôtel de la capitale belge. Ainsi l'un des séminaires que nous étudierons par la suite, le séminaire thématique du 7 novembre 2011 sur les « indemnités chômage », s'est-il tenu au « Crowne Plaza » de Bruxelles, à quelques mètres des bureaux de la Commission Européenne¹². Les réunions

⁶ Brown, M. « La Stratégie européenne pour l'Emploi ; nouveau modèle ou faux semblant ? ». in Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. Paris : L'Harmattan, 2004.

⁷ Pochet, P. « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective ». 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.37-82.

⁸ Mossialos, E. (dir.) *Health Systems Governance in Europe: the Role of European Union Law and Policy*. New York : Cambridge University Press, 2010.

⁹ Traité d'Amsterdam, article 129.

¹⁰ Site Internet du MLP : < mutual-learning-employment.net >

¹¹ Michel H., Robert C (dir.). *La fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne*. Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

¹² Informations données par l'organisateur de la réunion pour la Commission (échange de courriers électroniques).

thématiques sont organisées selon un protocole censé favoriser les échanges entre responsables nationaux et communautaires : un représentant de la Commission – le directeur « Emploi » ou le Chef de l'Unité « SEE » à la DG Emploi – introduit la séance ; des « experts » présentent ensuite leur recherche thématique¹³, puis quelques représentants de ministères nationaux (trois ou quatre pays) exposent des cas de réformes domestiques. Au cours de ces réunions biennuelles se rencontrent ainsi des responsables administratifs de plusieurs pays, des chercheurs, des membres de la Commission. Mais quels acteurs sont précisément invités dans les réunions du MLP : les expériences et les expertises échangées sont-elles pluralistes ?

1.1. D'où parlent les « experts » ? Les dépendances institutionnelles

Qui est invité dans les réunions européennes ? Intéressons-nous tout d'abord au statut des « *experts indépendants* » invités par la Commission. Utilisée et mise en valeur par la Commission européenne¹⁴, cette appellation peut surprendre dans la mesure où les chercheurs invités ont des affiliations tout à fait situées dans le champ institutionnel et académique. Les représentants de l'OCDE sont très souvent invités dans les séminaires thématiques du MLP ; citons le cas de M. Paul Swaim, « Principal Economist » à la Direction de l'Emploi et des Affaires Sociales de l'OECD. Invité à intervenir dans les séminaires du 27 septembre 2006 consacré à la « flexicurité » et lors du séminaire du 7 novembre 2011 consacré aux « indemnités chômage en temps de crise », M. Swaim y a présenté les versions annuelles des « Employment Outlook » de l'OCDE avant leur sortie officielle. M. Swaim a en effet participé à la rédaction des « Employment Outlook » depuis qu'il a intégré l'OCDE : il a signé les versions de 2003¹⁵, 2005¹⁶, 2006, 2008, 2010 et 2011¹⁷. Dans l'« Employment Outlook » de 2003, M. Swaim dressait un constat sur les performances des pays en matière de taux de chômage en reprenant la théorie du NRU de Milton Friedman¹⁸. M. Swaim s'interrogeait ensuite sur « *The Labour Mobilisation Challenge: Combating Inactivité Traps and Barriers to Moving Up Job Ladders* ». Il y écrivait notamment :

¹³ Nous analysons ensuite le statut de ces « experts ».

¹⁴ La formule « experts indépendants » est celle qu'utilise la Commission lorsqu'elle publie les noms des intervenants dans les programmes des réunions ; on trouvera cette formulation reprise et répétée sur la page Internet consacrée au programme pour l'apprentissage mutuel dans le domaine de l'emploi sur le site officiel de l'Union : < europa.eu >. Sur les travaux de recherche analysant l'usage politique des « experts » dans le decision-making communautaire, nous renvoyons à : Saurugger, S. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 375-401 ; Radaelli, C. « The Public Policy of the EU : Wither Politics of Expertise ? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6., n°5, 1999, p.757-774 ; Robert, C. « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance ». *Politique européenne*, vol.3, n°11, 2003, p.57-78 ; Gornitzka Å., Sverdrup U. « Access of Experts: Information and EU Decision Making ». *West European Politics*, vol. 34, n°1, 2011.

¹⁵ Documents de l'OCDE disponibles sur :

<oeecd.org/document/0/0,3746,en_2649_33927_40774656_1_1_1_1,00.html>

¹⁶ Document de l'OCDE disponible sur : <img.scoop.co.nz/media/pdfs/0506/OECD.pdf>

¹⁷ Document de l'OCDE disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr>

¹⁸ Natural Rate of Unemployment. Ce taux de chômage « naturel » à toute économie nationale devrait amener les pouvoirs publics à éviter toute intervention publique en deçà d'un certain seuil de chômage (8% en France par exemple), l'intervention publique ne provoquant que de l'inflation et aucune amélioration de l'emploi lorsque ce taux « naturel » est atteint: Friedman, M. «The Role of Monetary Policy ». *The American Economic Review*, n°1, 1968.

As exemplified by the policy analysis in this publication, an effective mobilisation strategy needs to confront the specific barriers to fuller participation in employment that affect the different groups. These include the unintended consequences of others policies (*e.g.* labour supply disincentives created by public pensions or income replacement benefits)¹⁹.

Dénonçant les effets pervers de la protection sociale, M. Swaim a été invité à plusieurs reprises à intervenir dans les séminaires européens. Lors de sa présentation du 7 novembre 2011 au MLP, il a insisté une nouvelle fois sur le « problème » des « trappes à chômage » et la générosité des prestations sociales : « *The risk of setting “unemployment traps” for job losers tends to rise with benefit generosity, especially for those whose re-entry wage is likely to be lower than their wage prior to becoming unemployed* »²⁰.

M. Swaim n'est pas le seul intervenant de l'OCDE dans les séminaires du MLP. M. Thomas Liebig a présenté une étude de l'OCDE dans le séminaire du 29 avril 2008 ; M. Mark Keese, est intervenu dans le séminaire du 20 septembre 2007 consacré à « la formation tout au long de la vie » ; M. David Grubb, économiste à la Direction pour l'Emploi de l'OCDE, est quant à lui intervenu lors du séminaire du 28 mars 2007 consacré à la thématique suivante : « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* ». Ces économistes n'ont pas présenté au sein du MLP des approches très éloignées de celle de M. Swaim : dans sa communication du 28 mars 2007 M. Grubb écrivait que « *les allocations sans mesures d'activation tendent à augmenter le chômage, particulièrement si les taux de remplacement sont élevés. Par contre, les mesures d'activation réduisent le chômage* »²¹. L'approche de l'OCDE présentée dans les réunions du MLP est sans ambiguïté : les prestations chômage élevées seraient défavorables à l'emploi ; les réduire permettrait de réduire les trappes à chômage et d'accroître la participation au marché du travail. La position de l'OCDE est bien représentée lors des réunions du Mutual Learning Programme. Les références à l'OCDE sont fréquentes dans les documents présentés²², les intervenants de l'OCDE sont souvent présents en personne, leurs propos sont valorisés par le label « expert » et par une mise en scène valorisante et dépolitisée : la présentation de M. Grubb n'était pas un exposé parmi d'autres mais elle constituait l'« *introduction thématique* » de la réunion. L'accès à ces documents de l'OCDE est en outre facilité par le site Internet de la Commission européenne : l'article de M. Grubb est le tout premier lien auquel on accède sur la page Internet du Mutual Learning Programme²³.

Outre la dépendance à des organismes de recherche situés dans le champ académique, l'étude des « experts » invités au MLP montre des dépendances

¹⁹ OECD. « Employment Outlook ». 2003, p. 102.

²⁰ OECD. « Employment Outlook ». 2011, p. 64.

²¹ Grubb, D. « Les Politiques actives du marché du travail à différents taux de remplacement ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

²² Pour les plus présentations les plus denses en références à l'OCDE, voir en particulier : Van Elk K., Gelderblom A. « L'apprentissage tout au long de la vie et les formations fournies par l'employeur ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 septembre 2005 ; Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

²³ Page Internet du MLP en question :

<http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=Trscontent,cntnt01,detail,0&cntnt01parent=5&cntnt01template=menu_languages&cntnt01orderby=order_by%20ASC&cntnt01item_id=15&cntnt01returnid=58>

institutionnelles à l'égard de la Commission européenne elle-même. Ainsi, le 26 avril 2006 c'est Mme Gill Whitting du cabinet de consulting « GHK Consulting Ltd » qui a été chargée de l'introduction thématique concernant la réforme des services publics pour l'emploi²⁴. Or le cabinet ICF-GHK est un prestataire de services privé lié par plusieurs contrats à la Commission européenne – et en particulier par des contrats de services concernant précisément l'organisation des séminaires du MLP²⁵. Le 28 septembre 2005, M. Koos van Elk a présenté un article sur « l'apprentissage tout au long de la vie » ; or M. Koos van Elk venait justement de bénéficier d'un financement de la Commission européenne pour mener cette enquête²⁶. Commandé par la Commission, le rapport était préfacé par le Directeur « Emploi » à la DG Emploi de l'époque, M. Antonis Kastrissianakis²⁷. Autre cas de dépendance institutionnelle et financière croisée : le 27 septembre 2006, l'économiste Jens Henrik Haahr a présenté les résultats d'une étude concernant les restructurations et la flexicurité. Cette enquête était commandée par la Commission européenne dans le cadre d'un projet intitulé : « *Restructuring in Europe: The Anticipation of Negative Labour Market Effects* »²⁸. Certes le financement d'une étude ne signifie pas nécessairement un assujettissement aux lignes politiques du commanditaire – le document précise d'ailleurs que « *les opinions des auteurs ne représentent pas nécessairement la position de la Commission européenne* ». Toutefois, ces liens de financements et de dépendance institutionnelles croisées illustrent la position ambiguë des acteurs du monde de la recherche au sein du MLP – invités par la Commission à parler en tant qu'« experts indépendants » tout en étant des prestataires de services et des interlocuteurs privilégiés de la Commission.

1.2. D'où parlent les « experts » (suite) : contenus théoriques et normatifs

Au-delà de la dépendance économique ou institutionnelle, que disent les experts en question ? Peut-on dire qu'il s'agit d'experts *indépendants* au sens où ils présenteraient des expertises *contradictaires* ? On a noté les relations professionnelles et institutionnelles croisées ; il n'est pas difficile de constater des convergences théoriques et idéologiques. Pour M. Klaus Schömann, qui est intervenu le 28 septembre 2005, « *sur un marché du travail idéal, les travailleurs investiront jusqu'à leur maximum, c'est-à-dire lorsque l'augmentation marginale des salaires est équivalente au coût marginal de la formation* ». Pour traiter de la question de la formation, M. Schömann adoptait dans son exposé une approche économiste standard du marché du travail – approche microéconomique faisant de l'arbitrage coûts/préférences/bénéfices le déterminant du comportement des travailleurs²⁹. Un autre économiste, M. Jens Henrik Haahr, écrivait dans un papier présenté le 27 septembre 2006 que « *le contact avec le*

²⁴ Whitting, W. « Réforme des services publics pour l'emploi ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 26 avril 2006.

²⁵ Voir la présentation des activités de l'entreprise et la liste des clients sur son site Internet : < ghkint.com >

²⁶ Van Elk K., Gelderblom A. « L'apprentissage tout au long de la vie et les formations fournies par l'employeur ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 septembre 2005.

²⁷ Brummelkamp G., Gelderblom A., van Elk K. (dit.). « Final report Lifelong Learning pour la DG Emploi », Rotterdam, Janvier 2005.

²⁸ Contrat n°VC/2005/0005 entre le Danish Technological Institute et la Direction Générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité des Chances.

²⁹ Pour une présentation de l'approche économique standard du marché du travail nous renvoyons à : McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.

marché de l'emploi qu'offre la PAME (Politique Active du Marché de l'Emploi) aux demandeurs d'emploi sert également à les dissuader d'abandonner le marché de l'emploi »³⁰ : les politiques actives de l'emploi devraient être développées afin que les travailleurs aient intérêt à rester sur le marché. Outre les experts de l'OCDE présentés plus haut, on pourra s'intéresser à l'analyse de l'économiste Marjolein Peters présentée le 28 mars 2007. Cette économiste néerlandaise, « *experte thématique* » sur la question de la modernisation du marché de l'emploi, présentait ainsi l'enjeu de son intervention à Bruxelles : « *Le présent document analyse le défi consistant à favoriser le passage d'une politique orientée revenus (prestations) à une approche mettant l'accent sur le travail* »³¹. Il faudrait « *encourager les bénéficiaires à rechercher et à accepter un emploi* », ce qui passerait par des « *critères d'admissibilité plus stricts ou [une] générosité réduite* » des prestations sociales. L'économiste présentait ensuite tous les concepts qui définissaient une politique d'« *activation* »³²: « *rendre le travail financièrement (plus) attrayant* » par la lutte contre la « *trappe à chômage* », la lutte contre la « *trappe à bas salaire* », le développement des « *mesures fiscales pour favoriser l'emploi* » et « *les incitations à la prise d'un emploi* ». Les concepts économiques standards étaient définis explicitement :

Trappe à chômage : Taux d'imposition marginal effectif sur le revenu du travail, compte tenu de l'effet combiné de l'augmentation de l'imposition et de la suppression des prestations sociales entraîné par l'acceptation d'un d'emploi³³.

La « *trappe à bas salaire* » bénéficiait du développement suivant :

Définition : Taux d'imposition marginal effectif sur le revenu du travail, compte tenu de l'effet conjugué d'une hausse des impôts du travail et de la suppression des prestations liées à l'emploi lorsqu'une personne augmente l'effort de travail (augmentation du nombre d'heures travaillées ou prise d'un meilleur travail)³⁴.

Le rapport de l'« *experte thématique* » Marjolein Peters est intéressant pour plusieurs raisons ; ce rapport reprend ouvertement les théories et les concepts économiques orthodoxes du marché du travail et de la protection sociale. Cette intervention est significative également des rapports croisés entre institutions – l'intervenante faisant une référence remarquée à l'OCDE en tout début de sa communication :

Le présent document s'inspire également du débat mené par l'OCDE, en particulier dans le cadre de la Stratégie pour l'emploi révisée et des recommandations de politique formulées en 2006 ayant trait à la gestion macroéconomique, aux incitations au travail et à la création d'emplois, à

³⁰ Henrik Haahr J., Andersen T. « *Restructuration et flexicurité : le niveau macro* ». Introduction thématique au séminaire du MLP, Bruxelles, 27 septembre 2006, p.14.

³¹ Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations et les politiques actives du marché du travail (PAMT) - sécurité de l'emploi dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail* ». Introduction thématique au séminaire du MLP, Bruxelles, 28 mars 2007, p.2.

³² L'Horty, Y. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006.

³³ Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations ...* », *op. cit.*, p.7.

³⁴ *idem*.

l'imposition et aux prestations sociales ainsi qu'au développement des compétences³⁵.

S'inspirant de l'OCDE, l'intervenante converge avec l'économiste de l'OCDE Peter Grubb qui faisait une présentation sur une thématique connexe au cours de la même réunion du MLP. Cette présentation est significative enfin parce que son auteure n'est pas une invitée fortuite au sein du séminaire du MLP : Mme Peters est une interlocutrice régulière de la Commission européenne et elle est liée à la Commission par plusieurs biais. Salariée de l'entreprise de consulting ECORYS Nederland, dont l'un des plus gros clients est la Commission européenne³⁶, Mme Peters a personnellement réalisé des enquêtes importantes au profit de la Commission : une étude commandée en 2007 sur les rémunérations et les conditions de travail dans le secteur aérien³⁷ ; un rapport sur les Conseils sectoriels européens en 2010³⁸. L'employeur de Mme Peters, ECORYS, est un fournisseur régulier d'« experts » au sein des réunions du MLP : le Consultant d'ECORYS M. Boukje Cuelenaere est venu parler des Plans individuels de formation dans une réunion de mai 2008 et Mme Alexandra van Selm a fait une intervention consacrée au « Parental Insurance and Childcare » au MLP en en 2004. Quant à Mme Peters, elle est ce que qu'on pourrait appeler – pour reprendre les termes d'un enquêté – une « *intervenante choucho* » de la Commission³⁹ – l'économiste étant invitée à de nombreuses reprises dans les réunions de « Peer review »⁴⁰. Concernant le « séminaire thématique » de mars 2007 qui nous intéresse particulièrement, l'économiste Marjolein Peters a non seulement présenté un article sur la nécessité de « *rendre le travail financièrement plus attractif que le chômage* » et sur l'urgence de « *favoriser l'augmentation de la participation au marché du travail* »⁴¹ ; mais c'est elle également qui a été chargée de rédiger le rapport de synthèse du séminaire⁴².

Sans insister davantage sur les rapports qui relient les « experts » et leurs institutions au sein du MLP, nous pouvons conclure ce développement par deux constats : 1) les experts invités dans les réunions du MLP ne sont pas aussi indépendants de la Commission européenne que cette dernière l'annonce, et ils

³⁵ *ibid*, p.2.

³⁶ Voir la liste des clients sur : < <http://www.ecorys.com/about/our-clients> >

³⁷ Peters M., Viertelhuizen T., Van Velden J. « Social developments in the EU air transport sector ». Rapport pour la DG Energie et Transport, Décembre 2007.

³⁸ Kees M, Van Nuland E., Peters M., Viertelhuizen T., Ruud van der A. « Sector Councils on Employment and Skills at EU level ». Rapport pour la DG Emploi, mars 2010.

³⁹ Expression empruntée à un enquêté membre du Bureau des affaires européennes et internationales au ministère des Affaires sociales français (entretien n°4). La liste des entretiens est disponible sur demande auprès de l'auteur.

⁴⁰ Avant même la forme actuelle prise par les réunions du MLP, Marjolein Peters intervenait déjà dans une réunion de « Peer review » à Copenhague en avril 2001 ; par la suite, elle est intervenue dans un autre « Peer review » à Newcastle en avril 2003, et encore une fois sur les « réformes actives du marché du travail » à Helsinki en mai 2004. Elle est à chaque fois présentée comme « independent expert » sur la page Internet du MLP :

<mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2004&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=17&cntnt01returnid=59>

⁴¹ Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations et les politiques actives du marché du travail (PAMT) - sécurité de l'emploi dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail* ». *op.cit.*, p.9-12.

⁴² Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». Rapport de synthèse du séminaire MLP du Printemps 2007, pour la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, 2007.

présentent des approches économiques situées dans le champ académique – préférence pour les théories de l’offre et les modélisations microéconomiques du marché de l’emploi ; 2) ces réunions de coordination « ouvertes » sont en fait traversées par des orientations théoriques univoques, cadrées thématiquement et politiquement – ce que nous allons étudier plus en détail maintenant.

2. Le rôle de l’institution qui invite : cadrage thématique et politique par la Commission

Au sein des instances de gouvernance « souples » instituées par la Stratégie européenne pour l’Emploi, la Commission européenne ne fait en principe que de la « surveillance » et ce sont les intervenants nationaux qui échangent et se font mutuellement pression de manière horizontale⁴³. Pourtant nous allons voir que la Commission européenne n’est pas un acteur marginal et qu’elle joue un rôle stratégique dans le Mutual Learning Programme : c’est la Commission qui introduit, conclut, résume et diffuse les résultats des discussions ; c’est elle surtout qui invite les intervenants et qui fixe l’agenda des discussions.

2.1. La DG Emploi organise et invite

La Commission européenne est responsable du Mutual Learning Programme⁴⁴. L’organisation des séminaires mobilise des fonctionnaires européens attitrés : au sein de l’Unité « EMPL.C.1 », c’est Mme Marosi qui est responsable des séminaires du Mutual Learning Programme – Mme Marosi étant sous l’autorité du chef de l’Unité « SEE », M. Loranca, lequel dépend de la section « Politiques de l’emploi » dirigée par M. De Brouwer. Une partie de la logistique des rencontres du MLP est sous-traitée à une entreprise privée, la firme ICF-GHK ; pour la dernière réunion du 7 novembre 2011, c’est Mme Fleury de l’ICF-GHK qui a réalisé ce travail⁴⁵. Le cabinet de consulting ne se charge toutefois que de l’organisation pratique des rencontres et la DG Emploi garde la main sur le choix des intervenants et sur les thématiques des discussions ; même pour l’organisation logistique, le travail se déroule en coopération entre le cabinet ICF-GHK et des agents dédiés au sein de la DG Emploi⁴⁶.

⁴³ Voir l’entrée « MOC » dans le glossaire du site Officiel de l’UE : <europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_fr.htm>. Pour des études complémentaires de la MOC dans le secteur de l’emploi, nous renvoyons en particulier à : De la Porte C., Pochet P., Room G. « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance ». *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n°4, 2001, p. 291-307; De la Porte C., Pochet P. « Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion ». 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.353-390.

⁴⁴ « Le séminaire de réflexion thématique du Programme d’apprentissage mutuel de la Stratégie européenne de l’emploi (SEE) [est] organisé par la Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances-DG EMPL) ». Site de la DG Emploi consacré à la Stratégie Européenne pour l’Emploi : <ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>.

⁴⁵ Nous avons pu accéder à ces informations par l’intermédiaire d’un enquêté espagnol (entretien n° 33) qui participait aux séminaires thématiques et qui nous a fait passer les mails échangés entre le cabinet de consulting, la DG Emploi et les participants aux réunions.

⁴⁶ Pour la réunion du 7 novembre 2011, c’est Mme Schaeckens qui s’occupait des préparatifs du séminaire thématique au sein de la DG Emploi. Depuis, Mme Schaeckens a quitté la Commission pour fonder son propre cabinet de consulting, EURICON – en février 2012.

C'est la Commission européenne qui organise et c'est elle qui choisit les intervenants du MLP. Si les membres des ministères nationaux changent d'un séminaire à l'autre – les représentants de pays invités à exposer leur expérience sur une thématique précise n'étant que trois ou quatre par session – les « experts » sont, eux, plus redondants. Si l'on s'intéresse aux références qui sont faites aux organismes de recherche internationaux au sein des discussions du MLP – l'OIT et l'OCDE, pour comparer des organismes de recherche spécialisés dans l'étude internationale du travail – on confirme le net déséquilibre en faveur de l'OCDE : le moteur de recherche du site Internet du MLP révèle 11 pages de références bibliographiques à des travaux de l'ILO (International Labour Organisation) contre 27 pages de travaux faisant référence à l'OECD dans les travaux du MLP. En cherchant les acronymes français plutôt qu'anglophones, on trouve 2 pages de références à l'OIT et au BIT contre 6 pages pour l'OCDE.

Certes, la comparaison des références bibliographiques ne nous donne des informations que sur la teneur générale des articles présentés dans le MLP : le nombre de références n'est pas directement imputable aux organisateurs des réunions mais aux écrits des participants. Par contre, la liste des conférenciers invités est, elle, directement de la responsabilité de l'institution organisatrice. Si l'on compare une nouvelle fois les deux organismes internationaux, on constate que l'OCDE a été représentée à sept reprises dans les quinze réunions semestrielles qui ont eu lieu depuis 2004⁴⁷ – soit à peu près une fois toutes les deux réunions ; au cours de ces quinze mêmes réunions, une seule représentante de l'OIT a pu intervenir dans les séminaires.⁴⁸ L'OCDE est largement plus représentée que l'OIT dans les séminaires du MLP.

2.2. La DG Emploi flèche et cadre les thématiques de discussion

La détermination des contenus des réunions du MLP passe à la fois par le choix des intervenants et par le fléchage des thématiques qui seront traitées au cours des séminaires. Le processus de fléchage des thématiques du MLP se passe comme suit : la DG Emploi fixe d'abord les « priorités annuelles pour l'emploi » en se basant sur les grandes orientations politiques fixées par le président de la Commission européenne⁴⁹. La DG Emploi établit ensuite l'agenda du programme d'apprentissage mutuel, les Etats n'ayant pas de compétence dans le choix des thématiques discutées au sein du MLP⁵⁰. Les traités sont très vagues quant aux sujets que peut aborder le MLP : d'après le Traité d'Amsterdam qui a institué la MOC dans ce secteur, les « initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques » concernent, dans son ensemble et dans une acception large, tout le « domaine de l'emploi »⁵¹.

⁴⁷Le Mutual Learning Programme, lancé en 2004, reprend et élargi le « Peer Review Programme » qui avait été lancé à la suite du Traité d'Amsterdam, et dont la première réunion avait eu lieu en 1999. Malheureusement, nous ne disposons des ordres du jour des séminaires thématiques et des listes d'intervenants que depuis 2004 – et c'est la raison pour laquelle nous étudions ici les réunions postérieures à 2004.

⁴⁸ C'est Mme Moreno-Fontes Chammartin qui a été invitée à parler de la situation des femmes migrantes lors du séminaire du 29 avril 2008.

⁴⁹ Voir la Page du site Internet de la Commission consacrée aux Programmes de travail annuels de la Commission : <ec.europa.eu/atwork/programmes/index_fr.htm>

⁵⁰ Le processus de détermination des thèmes prioritaires est présenté sur le site du MLP : <www.mutual-learning-employment.net>

⁵¹ Article 150 du Traité de Lisbonne (ex article 130 TCE).

Tous les sujets ont-ils donc été abordés au sein du MLP – en allant du chômage aux conditions de travail, des salaires aux procédures d'embauche, de l'emploi des femmes à la baisse du temps de travail ? Sur les quinze séminaires qui ont eu lieu depuis 2004, quatre ont parlé de flexicurité. Le tout premier séminaire (septembre 2004) traitait des manières d'« *Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* » : les questions d'adaptabilité et de flexibilité étaient intégrées dans le principe de « flexicurité ». Cette approche par la flexicurité a été le principal sujet de discussion tout au long des séminaires thématiques : ce fut le sujet des discussions de septembre 2005 (sur les manières de financer et de mettre en œuvre l'« *apprentissage tout au long de la vie* »), celles de septembre 2006 (sur la nécessité de développer la « flexicurité » face aux « *restructurations* » industrielles), celles de septembre 2007 (sur les techniques permettant de mesurer les effets de la « *formation tout au long de la vie* ») et celles de septembre 2008 (visant à davantage « *aider les États membres à intégrer les principes communs de flexicurité* »). En 2009, le retournement conjoncturel s'est imposé dans les discussions du MLP et le séminaire s'est interrogé sur la manière d'« *affronter la crise économique* » dans le secteur de l'emploi. Les thématiques adoptées après 2009 furent davantage liées aux enjeux institutionnels : la fin de la décennie 2000 arrivant il fallait réfléchir à l'avenir de la SEE « *après 2010* » (séminaire du 23 novembre 2009) puis à l'intégration des politiques de l'emploi dans la Stratégie « *UE 2020* » (séminaire du 29 juin 2010). Mais ce sont surtout les thématiques choisies par delà ces conjonctures qui montrent la continuité des choix de la Commission : la majorité des réunions traitent des meilleures manières d'augmenter le nombre de personnes actives sur le marché du travail. Les personnes âgées furent la première cible, dès avril 2005 : il faudrait que les pays adoptent des « *stratégies globales pour un vieillissement actif* ». En avril 2008, ce sont les « *personnes en marge du marché du travail* » qu'il fallait essayer d'insérer davantage sur le marché – puis les « *jeunes* », en juin 2011. Chez ces personnes qui n'arrivent pas à être salariées, une bonne porte d'entrée dans le monde du travail serait « *l'auto-entrepreneuriat* », qu'il s'agissait de « *promouvoir* » (novembre 2010).

Comment mobiliser davantage de personnes sur le marché de l'emploi ? Outre l'approche par la « flexicurité » qui vise à accroître l'adaptabilité des travailleurs et leurs capacités à retrouver plus vite un nouvel emploi en cas de chômage, deux catégories de réformes furent abordées spécifiquement : « *Pallier les insuffisances des prestations de services* » par « *une meilleure gouvernance* » des Services Publics de l'Emploi (26 avril 2006) ; et surtout « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* » (mars 2007), en s'assurant que le « *rôle des indemnités chômage* » est bien de favoriser l'emploi (novembre 2011). Toutes les thématiques des séminaires sont ici répertoriées : depuis 2004 les discussions se sont bien focalisées sur les manières d'accroître l'offre de travail, à la fois en nombre de travailleurs et en intensité d'activité. D'autres thématiques ont été oubliées ou écartées : la question de la baisse du temps de travail, par exemple, est totalement absente des réunions du MLP ; la question des retraites n'est traitée que sous l'angle de la nécessaire « *augmentation de l'âge effectif de la retraite en Europe* », afin d'« *accroître la participation de la main-d'œuvre [...] des personnes plus âgées* »⁵². Le cadrage donné à ces thématiques souligne la nécessaire *augmentation* du temps de travail, comme celle de l'âge du départ à la retraite : dans les deux cas, il faudrait faire travailler chacun

⁵² Introduction faite par Odile Quintin, Directeur général de la DG Emploi, au séminaire thématique du 20 avril 2004 – introduction résumée dans : Commission européenne, DG Emploi. « Stratégies détaillées pour un vieillissement actif – Séminaire d'analyse thématique du programme d'apprentissage mutuel de la Stratégie européenne pour l'emploi ». Résumé du séminaire, 2004.

d'avantage. D'autres sujets brillent également par leur absence : les questions de « travail décent » et de « qualité de l'emploi » ne sont pas à l'agenda du MLP – alors qu'elles constituent les priorités de l'OIT depuis que l'organisation onusienne a lancé son « *Agenda pour le travail décent* » en 1999⁵³. A l'inverse, deux concepts reviennent en permanence dans les discussions : la « flexicurité » et l'« activation ».

Les discussions au sein du MLP ont-elles été plus ouvertes que ne le laissent entendre les intitulés et l'agenda des discussions ? Au printemps 2005, le premier résumé des travaux du MLP faisait la synthèse de toutes les réunions tenues depuis un an dans le cadre du MLP – à la fois les deux séminaires consacrés à la « *capacité d'adaptation des travailleurs* » et au « *vieillessement actif* », mais aussi les trois Peer reviews qui ont traité des manières d'« *augmenter l'emploi des femmes* », d'accroître l'« *offre de main d'œuvre par la migration économique* » ainsi que « *l'emploi des jeunes* ». Or, pour la DG Emploi, l'enjeu commun à toutes ces réunions était bien d'« *attirer plus de gens vers le marché de l'emploi* ». Cette première année de travail fut exemplaire, les thématiques des années suivantes étant toutes soumises à ce même objectif : « attirer vers le marché de l'emploi »⁵⁴. Une fois cet objectif transversal posé, toutes les autres réunions n'ont traité que des moyens d'augmenter le volume de main d'œuvre. On peut ainsi regrouper les conclusions du MLP dans trois catégories : pour accroître l'intensité de travail en Europe, il faudrait 1) flexibiliser les conditions contractuelles de l'embauche et du licenciement ; 2) réviser le fonctionnement des services de placement ; 3) revoir les systèmes d'indemnisation de l'inactivité. La première catégorie sur la « flexibilité » intègre les rapports de synthèse d'automne 2006 (« *Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* ») et d'automne 2010 (« *préparer les individus et les entreprises à faire face aux enjeux structurels* »). La flexibilisation des conditions d'embauche et de licenciement permettrait de mieux répondre aux attentes du marché ; mais comment faire pour que cette flexibilisation ne se solde pas par davantage de chômage ? Ici, c'est la deuxième catégorie de réforme qui entre en jeu : réviser le fonctionnement des services de placement et de formation. Une fois les personnes au chômage, il conviendrait d'« *assurer une réinsertion rapide dans le marché du travail à l'aide de formations sur mesure et d'une meilleure correspondance entre emplois et compétences* » (rapport d'octobre 2009) ; face aux besoins de souplesse des entreprises, les contrats devraient être rendus plus flexibles de même que les compétences des travailleurs ; le principe d'« *apprentissage tout au long de la vie* » permettrait d'adapter en permanence les salariés aux besoins du secteur (rapport d'automne 2005). S'ils tombent au chômage, les travailleurs pourraient retrouver plus vite un emploi grâce à des services de placement plus rapides (rapport du printemps 2006 : « *Assurer une mise en œuvre efficace grâce à une meilleure gouvernance* [des Services Publics de l'Emploi] »). Enfin, pour garantir que les chômeurs et les inactifs soient davantage « *attirés [...] vers le marché* », il faudrait réviser les systèmes de prestations et d'incitations : c'est le sujet du premier rapport de printemps 2005 (« *Attirer plus de gens vers le marché de l'emploi* ») et celui de 2007. Adoptant l'« incitation » dans son titre même⁵⁵, le rapport de printemps 2007 demande que soit davantage prise en compte par les Etats membres l'« *interaction* » entre « *les prestations*

⁵³ Rodgers G. ; Swepston L., Lee E., Van Daele J. « *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* ». Genève : Editions de l'OIT, 2009.

⁵⁴ Au printemps 2007, le rapport de synthèse a repris exactement le titre adopté en 2005 ; dans la continuité, le rapport de printemps 2008 s'est intitulé également « *accroître l'offre de main d'œuvre* ».

⁵⁵ « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ».

et les politiques actives en matière d'emploi » : un trop haut niveau de prestations découragerait le travail. C'est le propos de Xavier Prats Monné, Directeur pour l'Emploi à la DG Emploi, qui introduisait ainsi le séminaire thématique du 28 mars 2007 : « *Le thème du semestre de printemps englobe les initiatives à prendre pour augmenter l'emploi des groupes les plus marginalisés, en étant attentif au rôle que jouent la conception et la mise en œuvre des régimes de prestations sociales à cet égard* ». Comme le souhaitait le Directeur à la DG Emploi, la question des prestations sociales et de leur effet désincitatif était au cœur des discussions du séminaire du printemps 2007 ; elle l'avait déjà été en 2005, et elle le fut encore au printemps 2008⁵⁶. Les titres des interventions, leurs contenus et les résumés des réunions permettent de mesurer à quel point les discussions au sein du MLP ont été fléchées thématiquement depuis 2004 : flexibilité, réforme des services de placement et de formation, réformes des prestations et développement des incitations au travail – l'objectif étant systématiquement d'attirer plus de personnes vers le marché du travail.

2.3. Le cadrage en personne : quand les Directeurs de la DG Emploi interviennent personnellement dans les séminaires

Nous avons vu que la Commission organisait les réunions, qu'elle invitait les intervenants, qu'elle fixait l'agenda du Mutual Learning Programme ; nous allons voir enfin que la Commission cadre les débats par l'intervention directe des Directeurs de la DG Emploi dans les séminaires. Le 21 septembre 2004, les participants au séminaire thématique se réunissaient pour parler de « la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ». La Directrice générale à la DG Emploi devait parler de ce thème dès l'introduction ; mais faire d'une thématique une priorité ce n'est pas imposer la manière dont on va en parler : c'est la différence entre l'« effet d'agenda »⁵⁷ (« agenda-setting » : donner la priorité à certains problèmes plutôt qu'à d'autres) et l'« effet de cadrage »⁵⁸ (« framing » : présenter les problèmes d'une manière particulière). Pour Edelman, « *le monde social est un kaléidoscope de réalités potentielles, chacune d'entre elles pouvant être privilégiée en modifiant la manière dont les observations sont cadrées* »⁵⁹. Dans notre cas, La Directrice générale à la DG Emploi pouvait éventuellement présenter les questions d'« *adaptation des travailleurs* » de manière positive *ou* négative (il faut/il ne faut pas d'adaptation), en liant *ou* en déliant la capacité des « travailleurs » de celle des entreprises (il faut que les individus s'adaptent pour que les entreprises ne changent pas / il faut que les entreprises changent pour garantir une stabilité aux individus / il faut que les deux s'adaptent mutuellement). Or en faisant l'introduction au séminaire la Directrice générale de la DG Emploi ne s'est pas contentée d'amener une thématique dans la discussion et de se tenir en retrait du débat, mais elle a donné son point de vue sur les bonnes questions à poser, sur les réponses à apporter et sur les objectifs qui devaient être poursuivis par les Etats-membres :

La Directrice générale Odile Quintin de la DG Emploi et Affaires sociales a ouvert le séminaire en mettant en exergue l'adaptabilité en tant que clé de

⁵⁶ Les discussions portant alors sur les manières d'« *accroître l'offre de main-d'œuvre en concentrant les efforts sur les personnes en marge du marché du travail* ».

⁵⁷ McCombs, M, Shaw D. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n°2, 1972, p.176-187.

⁵⁸ Edelman, M. « Contestable Categories and Public Opinion ». *Political Communication*, n°10, p. 231-242.

⁵⁹ *idem*, p. 232.

réformes économiques et sociales en Europe. Une adaptabilité accrue des travailleurs et des entreprises est nécessaire en vue d'atteindre les objectifs communs fixés par les Etats membres à la lumière de la population vieillissante et de l'impact sur le capital humain⁶⁰.

Après avoir présenté un concept et l'avoir défendu comme une solution, Mme Quintin délimite les problèmes et les enjeux auxquels l'« adaptabilité » devrait faire face : c'est la question de la « population vieillissante » qui est constituée en problème, de même que le niveau insuffisant de la qualification de la main d'œuvre en Europe (« *capital humain* »). En quelques mots, la DG Emploi pose un sujet, définit les problèmes qui comptent et présentent les solutions qui devraient être adoptées.

On peut dresser le même constat sur les autres réunions ; en avril 2005, dès l'introduction « *Odile Quintin a souligné les problèmes et les défis par rapport au vieillissement de la population en Europe et mis en exergue la réponse politique de l'Union européenne, basée sur une approche du cycle de vie complet* » : le vieillissement de la population devait être basé sur une approche politique, et cette approche était présentée par la DG Emploi comme « *la réponse politique de l'Union européenne* ». L'année suivante, le nouveau Directeur général de la DG Emploi M. Antonis Kastrissianakis ouvrait le séminaire sur la gouvernance des Services de placement en soulignant « *des insuffisances importantes dans les systèmes de prestations de services publics* ». Une réunion plus tard M. Kastrissianakis inaugurait le séminaire sur l'« apprentissage tout au long de la vie » en posant en préambule que « *la restructuration concerne aujourd'hui tous les Etats membres de l'UE. Les pertes d'emplois en sont une conséquence inévitable* ». Face à un problème posé comme universel et « *inévitabile* » (restructurations et suppressions d'emploi), le directeur de la DG Emploi allait développer une plaidoirie en faveur de la Flexicurité : l'« *apprentissage tout au long de la vie* » serait « *bénéfique à tous les niveaux : individuel, sociétal, économique et social* ».

Par delà les introductions et les conclusions c'est tout au long des journées d'étude que la Commission joue un rôle pluriel et omniprésent. Des membres de la Commission peuvent intervenir personnellement dans les discussions : le 8 novembre 2010, c'est M. Frédéric Lagneaux qui est intervenu au nom de la Commission pour présenter des données sur le travail indépendant dans l'UE. D'autres personnalités de la Commission s'invitent régulièrement dans les débats et ponctuent les séminaires de leurs interventions : le 24 septembre 2008, c'est le Commissaire européen chargé de l'emploi en personne, M. Vladimír Špidla, qui est venu présenter l'approche de la Commission concernant le concept de « *flexicurité* ». M. Špidla est intervenu une autre fois dans le Séminaire thématique, le 19 mai 2009, cette fois-ci pour mettre en avant « *la dimension communautaire de la résolution de la crise* ». A la fois organisatrice, présidente et participante aux débats, la DG Emploi dispose de moyens divers pour cadrer les discussions, les orienter et les trancher ; il suffit d'étudier l'emploi du temps d'un séminaire thématique précis pour s'en convaincre définitivement. Lors du séminaire du 19 mai 2009, c'est M. Xavier Prats Monné (Directeur « Stratégie de Lisbonne » à la DG Emploi) qui a fait l'introduction du séminaire thématique ; puis c'est M. Robert Strauss, alors Chef de l'Unité « SEE » à la DG, qui a présidé les débats de la matinée ; l'après-midi, M. Robert Strauss a quitté sa position de présidence pour intervenir directement dans le

⁶⁰ Source : compte-rendu de la réunion sur le site du MLP, page suivante : < www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=Trscontent,cntnt01,detail,0&cntnt01parent=10&cntnt01template=menu_languages&cntnt01orderby=order_by%20ASC&cntnt01item_id=30&cntnt01returnid=58>

panel de discussion ; enfin, M. Strauss a une nouvelle fois changé de statut en faisant l'allocution de clôture du séminaire. La DG Emploi n'est donc pas un acteur comme les autres au sein des séminaires du MLP : en faisant les introductions et les conclusions, en présidant les sessions et en intervenant dans les tables rondes – après avoir choisi les thématiques discutées et les intervenants –, la Commission européenne dispose de ressources nombreuses et complémentaires pour orienter le cours des échanges au sein du Mutual Learning Programme.

CONCLUSION

Les séminaires mis en œuvre dans le cadre du Mutual Learning Programme ne se caractérisent ni par l'« indépendance » ni par l'« ouverture ». Concernant le statut des intervenants tout d'abord, c'est la notion même d'« indépendance » qu'il faut nuancer : les experts dits « indépendants » sont des intervenants redondants et des partenaires privilégiés de la Commission ; certains dépendent directement de la DG Emploi par le biais de financements et de contrats avec la Commission. La notion d'« indépendance » est à nuancer également au regard des orientations théoriques des intervenants : les « experts » invités proviennent surtout d'organismes connus pour leurs modélisations microéconomiques de l'emploi et leur propension à voir dans le chômage un problème d'offre et de rigidités sur le marché. Le contenu des échanges confirme la tonalité orthodoxe des discussions et des solutions privilégiées au sein du MLP : flexibilisation du marché du travail, libéralisation des services de placement, révision des systèmes de prestations pour les rendre plus incitatifs et plus favorables à la reprise d'emploi. Analyser sociologiquement la manière dont les participants sont invités et dont les thèmes sont fixés au sein du MLP permet de comprendre les raisons de cette asymétrie et de ce pluralisme limité : le pouvoir de déterminer *ce qui compte* et *ceux qui comptent* n'est pas distribué de manière égale, même au sein des instruments et institutions de gouvernance dits « souples ». Parce qu'elle est responsable du Mutual Learning Programme et que c'est elle qui organise les séminaires thématiques à Bruxelles, parce que c'est elle qui définit l'agenda et les priorités annuelles de travail au sein du MLP, parce qu'elle invite des « experts » et désigne comme tels des économistes tout à fait situés dans le champ académique ; parce qu'elle cadre les débats à la fois par le choix des sujets de discussion, la manière dont ils seront traités, et par l'introduction et la conclusion qu'elle fait lors des réunions ; parce que, de manière générale, elle délimite les contours de ce qui doit être traité et de ce qui peut être oublié en matière de grands enjeux des politiques de l'emploi en Europe, la DG Emploi joue un rôle actif et oriente les échanges au sein du Mutual Learning Programme.