

**ST 44 / Modèles et instruments d'administration publique en Europe :
l'Union européenne au prisme des phénomènes de circulation
internationale**

Mehdi ARRIGNON

Maître de conférences en science politique à AgroParisTech – Métafort

Chercheur associé à l'UMR PACTE

mehdi.arrignon@agroparistech.fr

**Les acteurs européens de la circulation des normes
administratives dans le secteur de l'emploi**

Depuis le lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi en 1997, les institutions européennes ont mis en place un Programme d'Apprentissage Mutuel qui favorise les échanges entre responsables nationaux et communautaires en matière d'administration et de politiques d'emploi. Si le Traité de Lisbonne encourage la « *coopération administrative* » entre Etats-membres (article 197), constate-t-on pour autant une mise en commun des manières de faire et de voir les politiques d'emploi en Europe au point de pouvoir parler d'un « *espace administratif européen* »¹ dans ce domaine ? La mesure des effets des mécanismes européens d'échange et de socialisation est un problème classique de l'analyse des politiques publiques : la socialisation des élites politiques et administratives provoque-t-elle des ajustements normatifs, stratégiques, cognitifs des acteurs impliqués²? Peut-on évaluer les changements de politiques publiques qui seraient imputables à de tels instruments de gouvernance et de socialisation³? Dans la communication nous proposons de décaler le regard

¹ Olsen, J., « Towards a European administrative space? », *Journal of European Public Policy*, n°4, vol.10, 2003.

² 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*, 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*, 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*, n° 2, vol. 45, 2007, p. 343-365.

³ Parmi une littérature nombreuse sur les effets des instruments souples de la gouvernance européenne sur les politiques d'emploi, nous renvoyons en particuliers à: 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*

par rapport à la question des *effets* : l'enjeu n'est pas d'étudier l'impact des dispositifs de socialisation sur les politiques publiques adoptées *in fine* – ni d'évaluer la réception⁴, l'hybridation⁵, la résistance⁶, le degré de *compliance* ou l'éloignement⁷ des structures nationales⁸, tant on sait que les « récepteurs » jouent un rôle de traduction et de recréation important⁹. Nous proposons ici de nous focaliser davantage sur les *processus* de circulation en tant que tels, sur les séquences, les espaces et les logiques d'organisation des rencontres communautaires – l'objectif étant d'étudier les configurations d'acteurs intervenant dans le processus de circulation, la place respective des acteurs et les rapports complexes de pouvoir entre eux. Comme le note l'appel à communication, l'OCDE mais aussi des ONG et cabinets sont investis dans les espaces européens de discussion ; dès lors, l'investissement de l'UE entre en interaction avec celui d'autres organisations aux intérêts potentiellement divergents. Dans un tel contexte, « *dans quelle mesure l'UE peut-elle être considérée comme l'instance principale d'encouragement et/ou d'accompagnement aux réformes ?* » – tel que se le demande l'appel à communication ? Répondre à cette question amène à traiter de l'interaction entre « experts indépendants » et institutions européennes, et permet d'inscrire la discussion dans une réflexion plus large sur le rôle des acteurs internationaux (agents et experts d'institutions internationales)¹⁰, leur interaction et les usages politiques de l'expertise par les institutions européennes¹¹.

L'enjeu théorique est de nourrir la discussion avec les travaux sur le *policy transfer*. Pour Dolowitz et Marsh, le transfert peut être défini ainsi : « *Policy transfer is initiated by jurisdictions, international organisations, agencies, etc. in order to develop policy that addresses a particular policy issue/problem, although, of course, whether the data are used, or used as intended, depends on a range of factors associated with the policy-making environment* »¹². Cette approche a été critiquée car elle qui comporterait le risque de présenter les logiques de diffusion selon une vision trop descendante et trop uniforme : peut-on isoler un acteur unique qui serait à l'origine des transferts¹³? Le modèle proposé par Dolowitz et Marsh a été critiqué également pour la difficulté à définir ce qu'est un transfert « réussi » (« a

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.

⁴ Clavier, C., « Les causes locales de la convergence. La réception des transferts internationaux en santé publique », *Gouvernement et action publique*, n°3, 2013, p. 395-413.

⁵ Diamond, L., « Thinking about Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, 13/2, 2002, p. 21-35.

⁶ Dumoulin L., Saurugger S., « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48, 2010, p. 9-24.

⁷ Caporaso, J., Cowles M.G., Risse T. (dir.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

⁸ Pour une étude centrée sur les *effets* en matière de changement des politiques publiques, nous renvoyons à : Arrignon, M., « Quand l'Europe s'active : effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue Française de Science Politique*, vol.1, n°64, 2014.

⁹ Hassenteufel P., de Maillard J., « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, n°3, 2013, p. 377-393.

¹⁰ Stone, D., « Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy », *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 2004, p. 545-566.

¹¹ Robert, C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, vol.3, 2003, p.57-78.

¹² Dolowitz D., Marsh D., « The Future of Policy Transfert Research », *Political Studies Review*, vol.10, p.340.

¹³ Bulmer, S. (dir.), *Policy transfer in European Union governance : regulating the utilities*, Londres, Routledge, 2007.

succesfull policy »¹⁴) sans tomber dans une évaluation normative de la politique en question¹⁵. Le modèle a aussi été l'objet de discussions parce qu'il ne prendrait pas assez en compte les asymétries et les logiques de pouvoir entre les acteurs¹⁶ – même si Dolowitz et Marsh rappellent qu'ils envisagent la possibilité de transferts contraints¹⁷. Sans présupposer dans la communication, donc, l'adoption intentionnelle d'un message univoque d'un émetteur vers un récepteur, nous nous intéresserons au rôle des acteurs communautaires comme participant d'un processus de circulation de normes, interrogeant les contextes d'autonomie relative qui font intervenir plusieurs acteurs en interaction¹⁸. C'est en faisant une analyse de la MOC Emploi, et plus précisément une sociologie du Programme d'apprentissage Mutuel comme d'un « *champ social ayant sa propre structure, ses représentations sociales dominantes et ses logiques de pratique* »¹⁹ que nous allons pouvoir identifier les acteurs influents dans le processus de circulation, en mettant en évidence leurs rôles et les usages croisés dont ils sont l'objet. L'analyse des rencontres européennes et leur organisation pratique permet ainsi de réintégrer des questions sociologiques classiques sur le pouvoir : qui cible les intervenants, qui est invité aux réunions européennes ? Les discussions sont-elles ouvertes et multithématiques, fléchées, cadrées politiquement ? Quelle est la position des divers acteurs institutionnels de l'UE dans le processus ? Fondant l'étude sur les résultats d'une enquête doctorale appuyée sur des méthodes qualitatives de recrutement et d'analyse des données – étude de traces et entretiens semi-directifs²⁰ – nous nous focaliserons sur les enjeux de pouvoir et d'asymétrie sous-jacents aux phénomènes de circulation. Dans une première partie nous étudierons les effets de réseaux et de proximité – institutionnelle et idéologique – qui influencent le type de références normatives échangées au sein du programme d'apprentissage européen (1). Dans la seconde partie nous nous interrogerons plus spécifiquement sur la place et le rôle des acteurs institutionnels de l'UE dans le processus (2).

¹⁴ Dolowitz, D. Marsh, D., « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, n°1, vol.13, 2000, p.5-24.

¹⁵ Marsh et McConnell ont proposé d'évaluer trois types de succès : le « process success », le « programmatic success » et le « political success » (Marsh D., McConnell A., « Towards a Framework for Establishing Policy Success », *Public Administration*, n°2, vol.88, p.564-583) mais cette distinction reste difficile à opérationnaliser (McCann E., Ward K., « Policy Assemblages, Mobilities and Mutations : Toward a Multidisciplinary Conversation », *Political Studies Review*, n°3, vol. 10, 2012, p.325-332).

¹⁶ Sur cette controverse voir les échanges entre : Benson D., Andrew J., « What Have We Learned from Policy Transfer Research ? », *Political Studies Review*, n°3, vol. 9, 2001, p. 366-378 ; et Dussauge-Laguna M., « On the Past and Future of Policy Transfer Research : Benson and Jordan Revisited », *Political Studies Review*, n°3, vol. 10, 2012, p.313-324.

¹⁷ Dolowitz D., Marsh D., « The Future of Policy Transfert Research », *op. cit.*, p.340. Sur le *continuum* entre transferts volontaires et transferts contraints, voir en particulier : Dolowitz, D., *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham, Open University Press, 2000, p.10 et suivantes.

¹⁸ Delpeuch, T., « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche*, n° 27, 2008.

¹⁹ Mérand, F., « Eu Policies », in Favell A., Guiraudon V. (dir.), *Sociology of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 192.

²⁰ 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. La construction des « bonnes pratiques »

En généralisant des formes informelles de coopération déjà expérimentées avant 1997²¹, 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 privilégiée²². Dans le domaine de l'emploi la compétence juridique est du ressort des Etats-membres : les institutions communautaires ne peuvent intervenir que par des interventions dans des secteurs annexes – la santé dans l'emploi par exemple²³ – 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 Coordination²⁴). 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 pilotes²⁵.

La Méthode de Coordination Ouverte a ainsi établi un Programme pour l'apprentissage mutuel dans le secteur de l'emploi (*Mutual Learning Programme*, MLP dans le reste de la communication) 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 au sein des Etats membres²⁶. Nous nous concentrons sur l'analyse des séminaires thématiques du MLP parce qu'ils constituent un bon cas d'étude des processus de circulation : des acteurs communautaires et nationaux s'y rencontrent pour échanger leurs constats et leurs expertises sur les problèmes et les solutions qui comptent en matière de politiques publiques d'emploi. Participant ainsi à la fabrique des « Européens »²⁷, les séminaires du MLP réunissent les intervenants dans une même enceinte, à Bruxelles, généralement dans la salle de conférence d'un hôtel de la capitale. Ainsi l'un des séminaires que nous étudierons plus précisément par la suite, le séminaire thématique du 7 novembre 2011 sur les « indemnités chômage », s'est-il tenu au « Crowne Plaza » de Bruxelles, à

²¹ 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*, L'Harmattan, 2004.

²² 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.

²³ Mossialos, E. (dir.), *Health Systems Governance in Europe: the Role of European Union Law and Policy*, New York, Cambridge University Press, 2010.

²⁴ Dehousse, R. (dir.), *The 'community method' : obstinate or obsolete ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; De la Porte C. Pochet P. (dir.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles, PIE Peter-Lang, 2002 ; 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 ; Büchs, M., *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Co-ordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007 ; De la Porte C. Pochet P., « Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? », *Journal of European Social Policy*, vol. 22, 2012, p.336-349.

²⁵ Traité d'Amsterdam, article 129.

²⁶ Site Internet du MLP : <mutual-learning-employment.net>

²⁷ Michel H., Robert C (dir.), *La fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

quelques mètres des bureaux de la Commission Européenne²⁸. Les réunions 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 thématique²⁹, 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 diverses, ouvertes, pluralistes ?

1.1. Appartenances institutionnelles et références partagées : un petit réseau d'expertise

Intéressons-nous tout d'abord au statut des « *experts indépendants* » invités par la Commission. Utilisée et mise en valeur par la Commission européenne³⁰, cette qualification d'indépendance surprend dans la mesure où les intervenants travaillent en lien étroit avec la Commission et qu'ils ont des affiliations inégalement distribuées dans le champ institutionnel et académique. Ainsi en est-il des représentants de l'OCDE, très souvent invités dans les séminaires thématiques du MLP³¹ ; citons pour exemple le cas de M. Paul Swaim, « Principal Economist » à la Direction de l'Emploi et des Affaires Sociales (DEELSA) de l'OCDE : invité à intervenir dans le séminaire 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 2003, 2005, 2006, 2008, 2010 et 2011³². 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 Friedman³³. M. Swaim s'interrogeait ensuite sur « *The Labour Mobilisation Challenge : Combating Inactivity Traps and Barriers to Moving Up Job Ladders* ». Il y écrivait notamment :

²⁸ Informations données par l'organisateur de la réunion pour la Commission (échange de courriers électroniques).

²⁹ Nous analysons ensuite le statut de ces « experts ».

³⁰ 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 en particulier à : Radaelli, C., « The Public Policy of the EU : Wither Politics of Expertise ? », *Journal of European Public Policy*, n°5, vol. 6., 1999, p.757-774 ; Robert, C. « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *op. cit.* ; Gornitzka Å., Sverdrup U., « Access of Experts: Information and EU Decision Making », *West European Politics*, n°1, vol. 34, 2011.

³¹ Sur le rôle central de l'OCDE dans les premiers temps de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, voir : Vincent, Gayon, « L'OCDE au travail. Contribution à une sociologie historique de la 'coopération économique internationale' sur le chômage et l'emploi (1970-2010) », Thèse soutenue le 30 novembre 2010 à Paris I.

³² Documents de l'OCDE disponibles sur :

< http://www.oecd-ilibrary.org/employment/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde-2011_empl_outlook-2011-fr >

³³ 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)³⁴.

Dénonçant les effets pervers de la protection sociale, M. Swaim a été invité à plusieurs reprises dans les séminaires européens. Lors de sa présentation du 7 novembre 2011 au MLP, il a encore insisté 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* »³⁵. Si M. Swaim est invité régulièrement, il n'est pas le seul représentant de l'OCDE à participer au séminaire : M. Thomas Liebig a présenté une étude de l'OCDE dans le séminaire MLP 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, 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 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* »³⁶. L'approche de l'OCDE présentée dans les réunions du MLP souffre de peu d'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 travail³⁷. Les références à l'OCDE sont fréquentes dans les documents discutés au sein du séminaire européens³⁸, les intervenants de l'OCDE sont présents en personne, leurs propos sont valorisés par le label « expert » et une mise en scène dépolitisée³⁹ : 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 Programme⁴⁰.

Outre la dépendance à des organismes de recherche situés dans le champ académique, l'étude biographique des « experts » invités au sein du MLP révèle des liens d'interdépendances forts entre la Commission européenne et les marchés privés de l'expertise.

³⁴ OECD, « Employment Outlook », 2003, p. 102.

³⁵ OECD, « Employment Outlook », 2011, p. 64.

³⁶ Grubb, D., « Les Politiques actives du marché du travail à différents taux de remplacement », *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

³⁷ Pour un débat économique et une critique de cette approche néoclassique du marché du travail, voir : Zajdela, H., « Comment et pour-quoi activer les inactifs ? », *Travail et Emploi*, n° 118, 2009, p.69-76.

³⁸ 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.

³⁹ Robert, C., « Expertise et action publique », in Borraz O., Guiraudon V., *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po, 2008, p. 309-335; Cussó R., Gobin C., « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, n°88, 2008 ; Garric N., Léglise I., « Analyser le discours d'expert et d'expertise », in Léglise, I., Garric, N. (dir.), *Discours d'experts et d'expertise*, Peter Lang, 2012, p.1-16.

⁴⁰ Page Internet du MLP en question :

< <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047> >

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'emploi⁴¹. 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 MLP⁴². 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 enquête⁴³. Commandé par la Commission, le rapport était préfacé par le Directeur « Emploi » à la DG Emploi de l'époque, M. Antonis Kastrissianakis⁴⁴. Autre cas de liens institutionnels et financiers croisés : 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* »⁴⁵. Certes le financement d'une étude ne signifie pas nécessairement un assujettissement aux lignes politiques du commanditaire – le document précisant d'ailleurs que « *les opinions des auteurs ne représentent pas nécessairement la position de la Commission européenne* ». Toutefois, ces rapports de financements et de dépendance institutionnelles croisés 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 et des interlocuteurs privilégiés de la Commission. Dans une tradition de sociologie critique on pourrait désigner ces agents comme des « *courtiers de l'international* », pratiquant un « double jeu » au niveau national et international – à savoir « *investir dans l'international pour renforcer leurs positions dans le champ du pouvoir national et, simultanément, faire valoir leur notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale* »⁴⁶. La recherche confirme au niveau européen des constats déjà étayés au plan national sur le recours à l'expertise privée et des formes d'externalisation avancées vers les marchés et cabinets d'étude⁴⁷. Indiquer que les propos du rapport commandé ne représentent pas nécessairement ceux de la Commission permet à la DG Emploi de tester publiquement des propositions tout en dépolitisant le débat⁴⁸ ; la recherche conduit ainsi à dépasser la distinction entre acteurs transnationaux

⁴¹ Whitting, W., « Réforme des services publics pour l'emploi », *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 26 avril 2006.

⁴² Voir la présentation des activités de l'entreprise et la liste des clients sur son site Internet :

<www.icfi.com>

⁴³ 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.

⁴⁴ Brummelkamp G., Gelderblom A., van Elk K. (dit.), « Final report Lifelong Learning pour la DG Emploi », Rotterdam, Janvier 2005.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Dezalay, Y., « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 5-35.

⁴⁷ Pour une étude de la place et le rôle des cabinets de consulting auprès des gouvernements nationaux, voir : Saint-Martin, D., « Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, n°120, vol.4, 2006, p. 743-756 ; Poupeau F.M., Guéranger D., Cadiou S., « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, vol. 29, 2012 ; Matyjasik, N., « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue française d'administration publique*, n°148, vol.4, 2013, p. 907-921.

⁴⁸ Gayon V., « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, n)59, vol.2, 2013, p. 47-67.

exportateurs et acteurs nationaux importateurs⁴⁹, tant les interactions, les liens et les usages croisés sont au fondement des processus de circulation⁵⁰.

1.2. D'où parlent les « experts » ? Positions théoriques et contenus normatifs

Au-delà de l'interdépendance 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*⁵¹ ? On a noté les relations professionnelles et institutionnelles croisées ; il n'est pas difficile de constater également des convergences théoriques voire 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 travailleurs⁵². Un autre économiste, M. Jens Henrik Haahr, écrivait dans un papier présenté le 27 septembre 2006 que « *le contact avec le 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* »⁵³ : 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* »⁵⁴. 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 définissent une politique d'« *activation* »⁵⁵ : « *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 :

⁴⁹ Hassenteufel P., de Maillard J., « Convergence, transferts et traduction », *op. cit.*

⁵⁰ Smith A., « Transferts institutionnels et politiques de concurrence », *Gouvernement et action publique*, n°3, 2013, p. 415-440

⁵¹ Bonneuil C., Joly P.B., « Démocratiser l'expertise ? Les dimensions politiques de l'expertise saisies par l'étude des pratiques », in Bonneuil C., Joly P.B., *Sciences, techniques et société*, La Découverte, 2013 ; Granjou Céline, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 114, 2003, p. 175-183.

⁵² 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.

⁵³ Henrik Haahr J., Andersen T., « *Restructuration et flexicurité : le niveau macro* », *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 27 septembre 2006, p.14.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Ces critères économiques sont développés dans : L'Horty, Y., *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte, 2006.

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'emploi⁵⁶.

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)⁵⁷.

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 l'imposition et aux prestations sociales ainsi qu'au développement des compétences⁵⁸.

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. Nous sommes bien dans un cas où la circulation internationale de normes est un processus croisé, dans lequel des acteurs utilisent et renforcent de manière circulaire et solidaire des références orthodoxes qu'ils ont en commun. Cette présentation est significative 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 européenne⁵⁹, 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 aérien⁶⁰ ; un rapport sur les Conseils sectoriels européens en 2010⁶¹. 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 chouchou* » de la Commission⁶² – l'économiste étant invitée à de nombreuses

⁵⁶ Peters, M., « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations ...* », *op. cit.*, p.7.

⁵⁷ *idem*.

⁵⁸ *ibid*, p.2.

⁵⁹ Voir la liste des clients sur : <www.ecorys.com/about/our-clients>

⁶⁰ Peters M., Viertelhausen T., Van Velden J., « Social developments in the EU air transport sector », Rapport pour la DG Energie et Transport, décembre 2007.

⁶¹ Kees M, Van Nuland E., PetersM., Viertelhausen T., Ruud van der A., « Sector Councils on Employment and Skills at EU level », Rapport pour la DG Emploi, mars 2010.

⁶² 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.

reprises dans les réunions de « Peer review »⁶³. 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 »⁶⁴ ; mais c'est elle également qui a été chargée de rédiger le rapport de synthèse du séminaire⁶⁵. L'externalisation de l'expertise passe donc par des réseaux consolidés, réguliers, habituels ; non seulement le réseau se consolide par une logique de renforcement circulaire⁶⁶, mais les acteurs passent alternativement d'un statut à l'autre – de celui d'intervenant extérieur à celui de prestataire de service pour l'organisation des réunions. Dans cette situation d'interdépendance, les acteurs administratifs européens ont-ils une place et jouent-ils un rôle spécifiques ? Si les experts invités dans les réunions du MLP 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) est-ce par le simple effet centrifuge d'un réseau social qui se renforce et exclut mécaniquement les non avertis⁶⁷ – ou encore parce que la Commission a l'intention et les moyens d'orienter en ce sens le processus de circulation de normes ?

2. Intentions et effets de cadrage européens

Au sein des espaces de la Méthode Ouverte de Coordination institués par la Stratégie européenne pour l'Emploi, la Commission européenne ne fait en principe que de la « surveillance » et ce sont les différents intervenants qui échangent et se font mutuellement pression, de manière « horizontale »⁶⁸. Nous allons pourtant voir que la DG Emploi n'est pas un acteur marginal et qu'elle joue un rôle actif dans le MLP : c'est la Commission qui introduit, conclut, diffuse les résultats des discussions ; c'est elle qui invite les intervenants et fixe l'agenda des discussions. Cette seconde partie informe alors sur la place relative des acteurs du transfert⁶⁹ et interroge le rôle spécifique que peuvent jouer les acteurs institutionnels de l'UE dans le processus de circulation.

⁶³ 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, à chaque fois présentée comme « independent expert ».

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Bourdieu, P., « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, 1980, p. 2-3 ; Bevort A., Lallement M. (dir.), *Le capital social*, La Découverte 2006.

⁶⁷ Mercklé, P., « Sociologie des réseaux sociaux », *La découverte*, 2011 ; Burt, R., « A note on social capital and network content », *Social Networks*, n°4, vol. 19, 1997, p.355-373.

⁶⁸ Voir l'entrée « MOC » dans le glossaire du site Officiel de l'UE :

europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_fr.htm. Pour une présentation des principes de la MOC, voir : De la Porte C., Pochet P., Room G. « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance », *Journal of European Social Policy*, n°4, vol. 11, 2001, p. 291-307.

⁶⁹ Tulmets, E., « Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne. Pour une approche éclectique », *Politique européenne*, n°46, vol.4, 2014, p. 8-32.

2.1. La DG Emploi à l'initiative

La Commission européenne est responsable du Mutual Learning Programme⁷⁰. L'organisation des séminaires mobilise des fonctionnaires européens attirés : au sein de l'Unité « EMPL.C.1 », c'est Mme Marosi qui était jusqu'en 2014 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 Brouwer⁷¹. Une partie de la logistique des rencontres du MLP est sous-traitée à une entreprise privée, la firme ICF-GHK ; pour la réunion du 7 novembre 2011 que nous analysons plus haut, c'est Mme Fleury de l'ICF-GHK qui a réalisé ce travail⁷². Le cabinet de consulting ne se charge toutefois que de l'organisation pratique des rencontres et la DG Emploi cible les thématiques des rencontres ; 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 Emploi⁷³.

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 peut mesurer un net déséquilibre en faveur de l'OCDE : le moteur de recherche du site Internet du MLP révèle 27 pages de travaux faisant référence à l'OECD dans les travaux du MLP, contre 11 pages de références bibliographiques à des travaux de l'ILO (International Labour Organisation). En cherchant les acronymes français plutôt qu'anglophones, on trouvera 2 pages de références à l'OIT (en incluant les publications du BIT, le secrétariat permanent de l'OIT) contre 6 pages pour l'OCDE. 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. La liste des conférenciers invités, en revanche, est directement de la responsabilité de l'institution organisatrice. Or 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 2004⁷⁴, 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 séminaires⁷⁵. Il ne faudrait

⁷⁰ « *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.

⁷¹ La stratégie « UE 2020 » a amené une reconfiguration des bureaux de la Direction générale ; M. Detlef Eckert dirige dorénavant la Direction C « Europe 2020: Politiques de l'emploi », M. De Brouwer ayant pour sa part rejoint la DG ECHO — Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile.

⁷² 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.

⁷³ Pour la réunion du 7 novembre 2011, c'est Mme Schaepkens qui s'occupait des préparatifs du séminaire thématique au sein de la DG Emploi. Depuis, Mme Schaepkens a quitté la Commission pour fonder son propre cabinet de consulting, EURICON.

⁷⁴ Le 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.

⁷⁵ 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.

pas en conclure que les changements en matière d'emploi s'imposeraient par la pression des organisations internationales seules⁷⁶ – par la pression de l'OCDE en particulier : il n'y a pas un pouvoir unique des institutions internationales, mais un usage communautaire de certaines ressources d'expertise, l'UE médiatisant le « *pouvoir des acteurs internationaux* » au sein des transferts⁷⁷. Comme Gayon l'indique, « *quand la DG EMPL lance une série d'études sur la qualité du travail, la substitution sectorielle capital-travail, le potentiel d'emploi dans les secteurs culturels ou le chômage des jeunes, le DEELSA [Département emploi, éducation, travail et affaires sociales de l'OCDE] est systématiquement présent et fournit une expertise appréciée, avec en particulier sa base de données sur les dépenses sociales et ses nouveaux indicateurs de 'législation de protection de l'emploi'. La DG EMPL se réapproprie une part de son capital informationnel pour renforcer ses positions* »⁷⁸. Pour Gayon, si l'OCDE est si présente dans les réunions européennes c'est parce que la DG Emploi en a besoin : utiliser les ressources (notamment statistiques) de l'OCDE permettrait à la DG Emploi de renforcer sa force d'expertise face à des DG plus puissantes – notamment la DG ECFIN pour les affaires économiques et financières. La recherche permet alors de comprendre l'usage de l'expertise au regard des concurrences bureaucratiques qui existent au sein des institutions communautaires⁷⁹. Le recours à l'expertise de l'OCDE apparaît alors comme un mode de légitimation « a-politique »⁸⁰, à la fois en externe (auprès des Etats-membres) et en interne, entre des DG qui n'ont ni le même pouvoir ni la même culture de travail au sein de la Commission⁸¹. Comme l'écrit Robert, en « *permettant d'aménager la porosité des frontières entre la Commission et son environnement, l'expertise est au cœur des mécanismes d'ajustements successifs à travers lesquels les fonctionnaires européens appréhendent les attentes de leurs interlocuteurs politiques, prennent la mesure des rapports de force, et définissent progressivement une position qui puisse être revendiquée comme communautaire* »⁸². C'est ainsi qu'une « doctrine » en matière d'emploi se solidifie au sein de la DG Emploi, autour de quelques idées simples : « *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'œuvre* »⁸³. Par la mobilisation d'expertises ciblées et la mise en avant de thématiques redondantes, la DG Emploi teste des propositions sur les thématiques au cœur de la Stratégie Européenne pour l'Emploi – activation, flexibilisation, modernisation des services publics de l'emploi.

⁷⁶ Linden R, *Norms and Nannies : The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002.

⁷⁷ Plugaru R., « Le pouvoir des acteurs internationaux au sein des transferts », *Politique européenne*, n°46, vol.4, 2014, p. 60-85.

⁷⁸ Gayon V., « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, n°59, vol.2, 2013, p. 47-67.

⁷⁹ Lequesne C., « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, n°3, 1996, p. 389-408 ; Donnelly, « The structure of the European Commission and the policy formulation process », in Mazey S., Richardson J., *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993 ; Mazey S., Richardson J., « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, n°3, 1996. p. 409-430 ; Egeberg, M., « An organisational approach to European integration : Outline of a Complementary », *European Journal of Political Research*, n°43, 2004.

⁸⁰ Robert, C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *op. cit.*

⁸¹ Cini, M., « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives », *Revue française de science politique*, n°3, 1996, p. 457-473.

⁸² Robert, C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *op. cit.*, p. 68-69.

⁸³ 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.

2.2. Compter et catégoriser les sujets abordés

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. Chaque année 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 européenne⁸⁴. Est ensuite établi l'agenda du programme d'apprentissage mutuel, les Etats n'ayant pas de compétence dans le choix des thématiques discutées au sein du MLP⁸⁵. Les traités restent très généraux quant aux sujets que peut aborder le MLP, et laissent donc à la Commission une compétence générale dans le choix des sujets abordés : 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* »⁸⁶.

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 ? Un essai de catégorisation montre une focalisation des discussions sur très peu de thèmes en réalité. Sur les quinze séminaires qui ont eu lieu depuis 2004, quatre ont parlé de flexicurité. Le tout premier séminaire (septembre 2004) traitait ainsi 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 lors des séminaires qui ont suivi : ce fut le sujet de la réunion de septembre 2005 (sur les manières de financer et de mettre en œuvre l'« *apprentissage tout au long de la vie* »), de septembre 2006 (sur la nécessité de développer la « flexicurité » face aux « *restructurations* » industrielles), de septembre 2007 (sur les techniques permettant de mesurer les effets de la « *formation tout au long de la vie* ») et 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 débats et le séminaire du MLP s'est interrogé sur la manière d'« *affronter la crise économique* » et ses impacts sur l'emploi. Les thématiques adoptées après 2009 furent davantage liées aux enjeux institutionnels : fin des années 2000 faisant, 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 le changement de conjoncture qui montrent l'affirmation des choix de la Commission : la majorité des réunions a traité des meilleures manières d'augmenter le nombre de personnes actives sur le marché du travail. Les personnes âgées furent la première cible, dès la réunion d'avril 2005 : il fallait 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* » (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*

⁸⁴ 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>

⁸⁵ Le processus de détermination des thèmes prioritaires est présenté sur le site du MLP : <www.mutual-learning-employment.net>

⁸⁶ Article 150 du Traité de Lisbonne (ex article 130 TCE).

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 répertoriées ici. Depuis 2004 les discussions se sont 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 n'est pas traitée ; la question des retraites n'est abordée 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* »⁸⁷. 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 davantage. 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 1999⁸⁸. A l'inverse, deux concepts reviennent en permanence dans les discussions : la « *flexicurité* » et l'« *activation* »⁸⁹.

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* »⁹⁰. Une fois cet objectif transversal posé, 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 d'embauche et de licenciement ; 2) réviser le fonctionnement des services de placement ; 3) revoir les systèmes d'indemnisation de l'inactivité. On peut alors regrouper dans la première catégorie 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

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Pour une analyse plus étayée de l'approche conjointement « flexible » et « active » de la Commission en matière d'emploi, nous renvoyons à : Arrignon, M., « *Poursuivre malgré la crise? Changement de contexte et continuité des politiques d'emploi en Europe* », *Politique européenne*, n° 42, vol.4, 2013 » ; Conter, B., *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 2012 ; Moreno L., Serrano Pascual A., « *Europeización del Bienestar y activación* », *Política y Sociedad*, n°2, 2007, p. 31-44 ; Arrignon M., Caune H., « *Les politiques de lutte contre le chômage dans la crise* », in Hassenteufl P., Saurugger S. (dir.), *Politiques Publiques 4*, Presses de Sciences Po., janvier 2016 (à venir : accepté).

⁹⁰ 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* ».

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 (troisième catégorie) : 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 même⁹¹, le rapport de printemps 2007 demande que soit davantage prise en compte par les Etats membres l'« *interaction* » entre « *les prestations 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 2008⁹². L'étude des thématiques traitées par le MLP montre ainsi une clôture et un « *resserrement* »⁹³ des discussions au sein du MLP, à mesure que des communications détaillaient en parallèle les éléments de doctrine de la Commission en matière de modernisation du marché du travail⁹⁴, de flexicurité⁹⁵, d'inclusion « *active* »⁹⁶.

2.3. Quand la Commission intervient *in situ*

L'étude des thématiques traitées par le MLP permet de mesurer à quel point les discussions suivent l'agenda de la Commission sur l'emploi. Comment l'expliquer ? Non seulement les thématiques et les experts sont choisis par la DG Emploi, mais l'organisation et

⁹¹ « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ».

⁹² 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* ».

⁹³ Entretien avec un ancien Directeur Général de la DG Emploi, Paris, 17 janvier 2012.

⁹⁴ Commission Européenne, « *Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité - une approche globale pour rendre le travail rémunérateur* », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2003) 842, Bruxelles, 30.12.2003.

⁹⁵ Commission Européenne, « *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 359, Bruxelles, 27.6.2007.

⁹⁶ Commission Européenne, « *Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail* », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 620, Bruxelles, 17.10.2007.

le planning même des réunions limitent l'ouverture des discussions – l'intervention personnelle de responsables de la DG Emploi bornant finalement l'espace des débats possibles. Ainsi, 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. Faire d'une thématique une priorité n'est pas imposer la manière dont on va en parler : c'est la différence classique entre l'« effet d'agenda »⁹⁷ qui donne la priorité à certains problèmes plutôt qu'à d'autres, et l'« effet de cadrage »⁹⁸ qui présente les problèmes selon un biais ou une approche donnée. Dans notre cas, la Directrice générale 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 de concert) ; comme l'écrit 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 »⁹⁹. 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 ; elle a donné son orientation sur les bonnes questions à poser, sur les réponses à apporter et les objectifs qui devaient être poursuivis :

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 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 humain¹⁰⁰.

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 qualification de la main d'œuvre en Europe. On peut faire le même constat à partir de l'étude des 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* ». En la labellisant comme « *la réponse politique de l'Union européenne* », l'approche du « vieillissement actif » mise en avant par la Directrice Générale s'inspire de la théorie du revenu permanent de Milton Friedman¹⁰¹ : une augmentation du temps global de travail au cours de la vie apporterait un surcroît de capacité de consommation et relancerait l'économie. 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 inaugurerait 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*

⁹⁷ McCombs, M., Shaw D., « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, n°2, vol. 36, 1972, p.176-187.

⁹⁸ Edelman, M., « Contestable Categories and Public Opinion », *Political Communication*, n°10, p. 231-242.

⁹⁹ *ibid*, p. 232.

¹⁰⁰ Compte-rendu de la réunion disponible sur le site du MLP : <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047>>

¹⁰¹ Friedman, M., *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

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, des membres de la Commission interviennent aussi directement dans les discussions : le 8 novembre 2010, c'est M. Frédéric Lagneaux qui a parlé du travail indépendant au nom de DG Emploi. D'autres membres de la Commission s'invitent dans les débats et ponctuent les séminaires de leurs prises de parole : le 24 septembre 2008, c'est le Commissaire lui-même, M. Vladimír Špidla, qui est venu présenter en personne l'approche européenne de « *flexicurité* ». M. Špidla est intervenu une autre fois dans le séminaire thématique, le 19 mai 2009, cette fois-ci pour mettre la priorité sur « *la dimension communautaire de la résolution de la crise* ». En organisant, président et participant aux débats, la DG Emploi dispose de moyens différents pour cadrer les discussions au sein du MLP ; il suffit d'étudier l'emploi du temps d'un séminaire thématique précis pour saisir le passage permanent d'un rôle à l'autre. Lors du séminaire du 19 mai 2009, c'est M. Xavier Prats Monné (alors 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 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 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 oriente le cours des échanges et espère influencer les acteurs nationaux par la mobilisation de ressources et de mécanismes complémentaires¹⁰². Conclure ainsi permet de réinterroger les logiques de pouvoir et d'asymétrie dans l'étude des mécanismes européens de gouvernance¹⁰³ et les processus de circulation ou de transfert de normes¹⁰⁴ : sans prétendre évaluer ici les effets des pressions européennes sur les acteurs nationaux, force est de constater que le MLP n'est pas un processus de gouvernance ni souple ni ouvert, dans lequel chacun serait libre de venir « piocher » de « bonnes pratiques »¹⁰⁵ présentées de manière plane et symétrique. Loin du mythe d'une gouvernance collaborative qui permettrait « *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* »¹⁰⁶ la communication montre plutôt le caractère fermé et non pluraliste du Mutual Learning Programme, à travers l'étude de l'organisation pratique des rencontres, l'analyse des réseaux d'acteurs et des figures et ressources expertes mobilisées.

¹⁰² Arrignon, M., « Quand l'Europe s'active : effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *op. cit.*

¹⁰³ Sur la gouvernance européenne et le changement par la *soft law*, voir : Snyder F., « Soft law and Institutional Practice in the European Community », in Martin, S. (dir.), *The Construction of Europe*, Norwelln Kluwer Academic Publishers, 1993, p.197-225; Adrienne, Héritier, « New modes of governance in Europe: policy-making without legislating ? », *IHS Political Science Series*, n°82, 2002 ; De la Porte C. Pochet P. « Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC) ? » *op. cit.* ; Dehousse R. (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, 2004.

¹⁰⁴ Dolowitz D., Marsh D., « The Future of Policy Transfert Research », *op. cit.*

¹⁰⁵ Gaudin J.P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences-Po, 2002.

¹⁰⁶ Blomgren Gingham, L., « Collaborative Governance », in Bevir, M. (dir.), *The SAGE Handbook of Governance*, Londres, Sage, p. 386-401.

Conclusion

Dans la communication nous avons d'abord étudié le rôle joué par des acteurs internationaux dans la fabrication de modèles et d'instruments des politiques publiques d'emploi, en nous interrogeant sur le caractère pluraliste des acteurs intervenant dans le processus de circulation de normes au niveau européen. Concernant le statut des « experts » au sein du Mutual Learning Programme, c'est la notion d'« indépendance » mise en avant par la Commission qu'il faut d'abord nuancer : les experts dits « indépendants » sont des intervenants redondants et des partenaires privilégiés de la DG Emploi, parfois liés à la Commission par divers financements et contrats de services. 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 économique orthodoxe des discussions et des solutions privilégiées au sein du MLP¹⁰⁷ : 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. Faire une sociologie des mécanismes de circulation amène ainsi à décaler le regard par rapport à la question des effets des transferts (« réussite » ou « échec » d'une importation) en informant davantage sur les liens d'interdépendance et le rôle respectif des différents acteurs intervenant dans le processus de circulation.

¹⁰⁷ McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A., *Contemporary labor economics. op. cit.*