



HAL
open science

”Stratégie de Lisbonne” : les promesses sociales non tenues

Jean-Claude Barbier

► **To cite this version:**

Jean-Claude Barbier. ”Stratégie de Lisbonne” : les promesses sociales non tenues. 2010. halshs-00462456

HAL Id: halshs-00462456

<https://shs.hal.science/halshs-00462456>

Submitted on 9 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

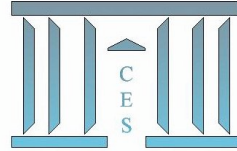


Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne

C
E
S

W
o
r
k
i
n
g

P
a
p
e
r
s



« Stratégie de Lisbonne » : les promesses sociales non tenues

Jean-Claude BARBIER

2010.18



« Stratégie de Lisbonne » : les promesses sociales non tenues¹

Jean-Claude BARBIER
CES Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, CNRS

Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr

Résumé

À partir de 2004, la Stratégie de Lisbonne a été recentrée sur les réformes structurelles et les prescriptions économiques, alors que, à l'issue du sommet de Lisbonne, une stratégie différente, organisée en partie autour des méthodes ouvertes de coordination avait innové, et affichait une prise en compte réelle, au niveau communautaire, de la « dimension sociale » de l'Europe. À partir du 2^e rapport Kok, les choses changent. D'autres événements majeurs ont ensuite complètement changé la donne, pour ne rien dire de la crise économique qui a éclaté à partir de 2007-2008. Dans ces conditions, le bilan global de ce qu'on appelle « Lisbonne », par métonymie, reste à établir. Le présent article entend en dégager les grandes lignes. À tout le moins, en matière sociale, la stratégie de Lisbonne, comme on le montre sur deux exemples symboliques (l'activation de la protection sociale et la flexicurité) n'a pas tenu ses promesses. Elle n'aura probablement été, en fin de compte, qu'un discours d'accompagnement des réformes économiques, sur fond d'une prégnance croissante du droit communautaire, qui privilégie les libertés économiques sur les droits sociaux.

Mots clés

Méthode ouverte de coordination, Lisbonne, stratégie européenne de l'emploi, Europe sociale, politiques sociales européennes, intégration européenne

Broken initial social promises of the 'Lisbon Strategy'.

Abstract

From 2004 on a new Lisbon strategy was in force, after the Commission and Council's decisions to refocus the previous European Employment strategy and associated Open methods of coordination in the social area. After Kok's taskforce report, the order of the day was to focus on structural reforms and on the economy. Other important events also happened at that time: the first was a new Commission, the second enlargement bringing in 12 new member states with vastly differing social protection systems and living conditions. Not to mention the economic crisis that emerged as a key development from 2007-2008. It is time to take stock of what is often called 'Lisbon' by way of metonymy. The present text tries to contribute to this goal. As for example the flexicurity promotion demonstrates, the Lisbon strategy was largely short of delivering its initial promises. More realistically, it should mainly be seen as a discourse disseminated as coming along economic reform being pursued under the auspices of EU law, thus most often promoting economic freedoms at the expense of social rights.

Key words: Open Method of Coordination, Lisbon, European Employment Strategy, Social Europe, European social policy, European integration

JEL Classification: F59, H77, I10

¹ L'article paraîtra dans une version italienne remaniée dans la *Rivista delle Politiche Sociali* (2010, n° 1).

Introduction

Si elle est bien difficile à cerner d'une façon analytique, la « stratégie de Lisbonne » est une notion politique mise en vedette, en tant que l'une de ses principales activités, par la Commission européenne et son président J. M. Barroso, surtout à partir de 2005. Mais les initiatives regroupées sous le terme sont plus anciennes et diverses. Pour en faire un bilan, il faut revenir sur cette histoire politique depuis la moitié des années 1990. Il faut aussi se poser explicitement la question de l'impact et de la nature des politiques européennes (au sens de *communautaires*) : en effet, une stratégie « communautaire » ne se compare pas facilement à des politiques nationales ; dans la « stratégie de Lisbonne » comme dans les autres politiques communautaires, l'Union européenne (UE) n'a pratiquement pas d'argent à dépenser, et n'est responsable d'aucune mise en œuvre, sauf pour le discours de coordination : l'essentiel se passe au niveau national, pour peu que la coordination produise d'éventuels effets. C'est pourquoi d'un point de vue sociologique (Barbier, 2005), un bilan de la « stratégie de Lisbonne » doit expliciter les données empiriques sur lesquelles il se fonde, et ne pas se laisser entraîner dans la discussion politique qui fait rage sur le rôle de l'Europe, au moment où de grandes échéances ont lieu : le vote irlandais en octobre 2009, le sort du traité de Lisbonne, le remplacement et la désignation des responsables (J.M. Barroso vient d'être de nouveau approuvé comme président, en septembre 2009), etc..

On verra que, dans l'étroit domaine de sa possibilité d'intervention, qui consiste pour une part en un *accompagnement symbolique discursif de la gouvernance juridique et macroéconomique*, à côté de la coordination « dure » qui relève de la Banque centrale européenne et du pacte de stabilité et de croissance, la stratégie dite de Lisbonne est loin d'avoir accompli, juste à l'échéance qu'on lui avait fixée, les grandioses promesses de ses débuts. Rappelons-nous en effet qu'en 2000, il était question que l'Europe devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (point 5 des conclusions de la présidence du sommet de Lisbonne).

Précisons d'emblée qu'il n'est pas dans la portée du présent article, en partie programmatique, de dresser un bilan exhaustif de la stratégie de Lisbonne, une œuvre qui ne peut qu'être collective et concerner tous les aspects de ce qu'on appelle la gouvernance européenne². Nous procéderons en deux temps : dans la première partie, on s'attachera à cerner la nature de la stratégie de Lisbonne et à en apprécier les impacts à un niveau général. Dans la seconde, consacrée à sa « dimension sociale », on raisonne à partir de deux exemples emblématiques de la stratégie, à propos desquels nous avons conduit des enquêtes approfondies.

1. La stratégie de Lisbonne : de quoi s'agit-il ?

À mesure qu'approche la date de l'échéance fixée en 2010, les bilans de la stratégie vont probablement se multiplier. Il ne s'agit pas d'une tâche facile et dépolitisée, comme aimeraient la conduire de nombreux membres de « l'élite bruxelloise », protégés des interrogations des citoyens. Depuis le refus irlandais de juin 2008, la Commission européenne est entrée dans une période d'hésitation et de désorientation que la crise, d'abord financière,

² C'est l'objet d'une recherche coordonnée par Colin Crouch de l'université de Warwick de mener à bien ce travail (projet GUSTO, financé par le 7^e programme-cadre de l'UE) ; l'auteur du présent texte y participe comme coordonnateur de la recherche consacrée à la « gouvernance européenne ».

puis économique, a ensuite transformée en bouleversement politique. Pour réfléchir sérieusement sur les conséquences de la « stratégie de Lisbonne », il faut d'abord en préciser la nature : en tant qu'objet *politique*, ce qu'elle recouvre est ambigu. On commencera par noter comment la communication politique d'après 2005 a présenté les choses. Puis, on donnera quelques repères essentiels de l'histoire depuis le milieu des années 1990. C'est seulement alors qu'on pourra comprendre la vraie nature de ce que la langue politique a désigné comme « stratégie de Lisbonne » (abréviation : SdL, dans la suite du texte) et en schématiser l'influence précise.

Un objet mouvant de la communication politique

Il serait fastidieux de rappeler les innombrables changements de présentation au cours de l'existence de ce qu'on appelle en 2009 la « SdL ». Au vrai, ce qui fut décidé au sommet de Lisbonne en mars 2000 ne s'appelait pas alors explicitement la Stratégie de Lisbonne et les décisions de la présidence de l'Union n'étaient pas celles qui ont été prises par la suite. Son contenu change constamment (Pochet et Boulin, 2009). C'est ce qu'on appelle en anglais international *a moving target*. Mais ce caractère imprécis est le lot de la plupart des stratégies politiques. Un indice de ces changements peut être trouvé dans les évolutions de la stratégie de communication de la Commission européenne³, surtout après 2005 et l'échec des référendums français et néerlandais. Ces changements sont observés par ceux et celles qui travaillent avec le site web de la Commission. Ce dernier a été profondément remanié pour être plus « proche des citoyens », avec force dessins animés, photos et résumés simplifiés censés accessibles au citoyen « ordinaire » européen, et une section « de la croissance, des emplois » (« Growth and Jobs⁴ »), ornée de la photographie du président de la Commission et de slogans « mobilisateurs et militants ». Pour le dire simplement : la réorientation vers les politiques structurelles économiques qui a pris place avec la nouvelle Commission Barroso est bien illustrée par la communication de la Commission en janvier 2006, qui s'intitulait « Time to move up a gear » et qui mettait l'accent sur les nouveaux « Programmes nationaux de réforme » des États membres. Ce qui, on va le voir, avait commencé par la dynamisation de la « Stratégie européenne pour l'emploi - SEE », et son baptême en tant que « méthode ouverte de coordination (MOC) », à Lisbonne en 2000, *devenait ainsi vraiment* la « SdL » centrée sur la « croissance et l'emploi ». Ce faisant, de plus en plus de dimensions étaient progressivement incorporées dans ce qu'on allait appeler « SdL » ou parfois, *par métonymie*, tout simplement « Lisbonne ». Le dossier phare de la Commission est ainsi devenu à géométrie variable, ce qui en rend l'appréciation précise très ardue.

Au gré des événements politiques, « Lisbonne » (la SdL) incorporait par exemple : les objectifs macroéconomiques, la politique de cohésion, celle des relations avec les pays voisins de l'Union, etc.. Un symptôme de cette indétermination fondamentale du *périmètre* de la stratégie de Lisbonne est clairement observable dans la façon dont la Commission Barroso a présenté les rapports entre la SdL et la stratégie de développement soutenable, une

³ On parlera ici de « communication politique » au sens de l'activité professionnelle spécialisée de valorisation publicitaire des hommes, partis, etc. politiques, et non pas de « communication » autour de la politique en général, comme dans le sens du « discours de communication » (Schmidt, 2006). Les documents budgétaires annuels de la Commission font apparaître que le nombre de personnes qui travaillent pour la « communication » (titulaires et auxiliaires) sont passés de 827 à 1011 personnes entre 2004 et 2008. Dans le même temps, les personnes travaillant sur les questions sociales sont passées de 871 à 840 ; sur l'éducation, la culture et la formation, de 746 à 602. Le montant des dépenses pour la communication dans le budget 2004 était de 173 millions d'euros (207 en 2008). Par comparaison les dépenses « éducation culture » sont passées de 998 millions d'euros à 1 334 pour la même période.

⁴ Voir http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

« stratégie » encore plus difficile à cerner. Cette dernière a été adoptée en 2006, un an après la réorientation stratégique de « Lisbonne », et elle comprend de très nombreuses dimensions (comme par exemple les transports ou la lutte contre la pauvreté). La Commission elle-même, dans ses récentes communications, reconnaît explicitement qu'il y a, sinon confusion, du moins « des difficultés à comprendre pourquoi il existe plusieurs stratégies transversales prioritaires dans l'UE, parmi lesquelles la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et la stratégie de développement durable⁵ ». Pour clarifier les choses, il est donc indispensable de revenir en arrière pour trouver des repères essentiels de la politique menée au niveau communautaire.

Repères essentiels depuis le milieu des années 1990

Ce qu'on appellerait plus tard « SdL » en effet, a commencé par l'introduction d'une nouvelle politique communautaire en matière d'emploi, la « stratégie européenne pour l'emploi » (SEE) issue directement des sommets d'Amsterdam et de Luxembourg en 1997, et de l'insertion d'un nouveau chapitre « Emploi » dans le traité d'Amsterdam (Barbier, 1998). Cette SEE a connu des étapes diverses et la SdL dont on cherche en 2010 à juger les conséquences n'est certes pas la SEE des origines.

La SEE, qui n'est pas tombée du ciel, a une origine antérieure à 1997. À ce moment, deux acteurs essentiels coopèrent : les pays scandinaves, d'une part (avec leur organisation SAMAK (Forum nordique des sociaux-démocrates et des organisations syndicales – *Nordisk forum for socialdemokrater og fagbevægelse*) et les acteurs autour de J. Delors (Barbier, 2004 ; De la Porte, 2008, Johansson, 1999). Le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi est adopté en 1993 : il contient d'importantes prescriptions pour la réforme des marchés du travail et de la protection sociale qui préfigurent la matière de ce que va être la future « stratégie coordonnée pour l'emploi ». Il contient aussi un programme en quelque sorte « keynésien » de grands travaux, à financer conjointement par les États et la Banque européenne d'investissement (pour l'essentiel resté sans suite). À la Direction générale Emploi, Allan Larsson, porte-parole des réflexions du mouvement socialiste scandinave et des socialistes européens, réussira à trouver des formules innovantes pour promouvoir une stratégie de combinaison et de meilleur équilibre entre la construction du marché et la dimension sociale. La combinaison de ces forces explique la naissance de ce qui deviendra la « Stratégie de Lisbonne », qui a connu plusieurs étapes contradictoires. Le pari d'A. Larsson, soutenu par J. Delors et d'autres chefs d'État, comme le luxembourgeois J.-C. Juncker, a été de ne pas exiger des critères sociaux pour contrebalancer les critères budgétaires et monétaires de Maastricht, mais au contraire, d'argumenter systématiquement le fait que le développement de l'emploi était *d'abord un objectif supérieur, et, par là, social*. Reprenant la forme existant pour la coordination des politiques économiques⁶, les acteurs européens inventèrent la « méthode ouverte de coordination » (MOC), au sommet de Lisbonne, sous la direction de Maria João Rodrigues, alors ministre du travail portugaise, en mars 2000. Cette coordination, canoniquement définie au point 37 des conclusions de la Présidence du sommet, dont les mécanismes figurent dans le traité actuel⁷, introduisit ce nouvel outil pour l'intégration potentielle des politiques sociales. De fait, la première des MOC fut la SEE, qui donna le ton

⁵ p. 13, communication COM (2009) 400 final du 24.7.2009, «Mainstreaming sustainable development into EU policies : 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development».

⁶ La fixation des Grandes orientations de politique économique, dites GOPE, figurant au traité de Maastricht.

⁷ Le traité de Lisbonne comporte plusieurs références qui soulignent les compétences de coordination de l'Union : dans le traité du fonctionnement de l'Union, articles 2 et 5 du titre I ; mais aussi articles 148 et 156 pour les matières d'emploi et de protection sociale.

aux autres, bien souvent moins formalisées, qui la suivirent dans les années ultérieures. Elle a entraîné la fixation d'objectifs communs, des échanges de « bonnes pratiques », et, en théorie, une évaluation en commun des résultats. Toutes les MOC qui ont suivi ont fonctionné sur la base du même schéma : l'UE (proposition de la Commission, décision du Conseil compétent) détermine de grands objectifs (par exemple, apporter une solution à tous les chômeurs de plus d'un an fut un objectif décidé à Luxembourg, en 1997), à l'intérieur de grandes orientations (la principale à Luxembourg fut l'amélioration de l'employabilité). Ce cadre fixe ainsi des « lignes directrices », que les États membres, dans leur pleine compétence, s'engagent à interpréter et mettre en œuvre dans les faits. L'UE n'apporte pas de financement pour les objectifs – hormis l'apport marginal du Fonds social européen. Elle attend l'année suivante des rapports des membres quant à leurs réalisations. Le Conseil compétent adopte alors des recommandations pour chaque membre, préparées par la Commission dans une première rédaction, et en général légèrement amendées après des négociations bilatérales. En l'absence de compétences expresses de l'Union européenne, ce fonctionnement relativement original d'une coordination de politiques sociales avait l'avantage de singulariser les thèmes et objectifs des différentes politiques sociales et de les rendre plus « visibles ». Incontestablement, il a donc constitué, jusqu'en 2004, un des aspects innovants de la « SdL ». Après cette époque, il a, en fait, pris le caractère d'une routine et perdu son caractère d'enjeu réel.

Toutefois, dans la SEE, aucune sanction n'était prévue en cas de non réalisation et les objectifs chiffrés sont restés rares : au cours des dix années de son existence, les pays se sont comportés très différemment vis-à-vis des lignes directrices. Certains, réticents à la mise en œuvre, se sont souvent contentés de les utiliser comme cadre pour y positionner des politiques déjà décidées. Ils en profitèrent pour s'inscrire dans une concurrence entre « modèles sociaux ». La MOC, d'abord appliquée à l'emploi fut ensuite étendue à d'autres domaines (retraites, politiques de santé, inclusion sociale, éducation, etc..) (Büchs, 2007). Elle a connu un succès de procédure car elle a permis plusieurs choses : de démontrer, sur le plan symbolique, que les gouvernements s'occupaient du social de manière nouvelle, à un moment où le chômage était élevé et où des défis communs apparaissaient – comme celui du vieillissement de la population ; aux acteurs économiques, de faire passer des messages plutôt inspirés de l'agenda « néo-libéral », par exemple dans le domaine des réformes de retraite ; d'offrir une arène dans laquelle les États membres, tous convaincus de la supériorité de leurs « modèles » se sont affrontés et ont confronté leurs solutions, voire, ont essayé de les proposer aux autres ; par la même occasion de procurer aux élites nationales, administratives et politiques, des ressources pour leurs batailles propres dans le cadre national, tout en maintenant inchangé le fait que le cœur de la protection sociale reste et restera pour l'avenir prévisible, de compétence nationale.

Ainsi la MOC, en tant qu'élément de la SdL, a toujours été une innovation qui comportait des limites intrinsèques. Beaucoup de citoyens européens n'en ont jamais entendu parler (Barbier, 2008b). Au moment où l'on cherche à faire un bilan de « Lisbonne », ce trait apparaît relativement clairement : la stratégie n'a jamais vraiment impliqué des acteurs autres que les cercles d'experts. Cela rend factice la communication politique que la Commission essaie pourtant d'organiser depuis 2005, sous l'égide du slogan politique de M. Barroso : « *European have told us that they want results, not divisive ideological battles. The Lisbon Growth and Jobs strategy is the way we can deliver these results* », proclame, en septembre 2009, le site de la Commission. Quand on les observe de près, la réalité des mécanismes de coordination cache d'après batailles, et l'usage stratégique, concurrentiel et manipulateur d'informations biaisées qui ont peu à voir avec le statut d'une connaissance argumentée,

comme l'espèrent encore certains chercheurs qui, en dépit des limites empiriques des MOC, semblent attachés normativement à leurs illusions (Zeitlin, in Zeitlin and Heidenreich, 2009). Ainsi, alors que la définition canonique de la MOC de Lisbonne prévoyait une évaluation des résultats, les prétendus rapports d'évaluation se sont le plus souvent résumés à des exercices d'autosatisfaction et la Commission elle-même a été contrainte d'admettre que cette évaluation était techniquement impossible (Barbier, 2004, 2010). Les MOC donnent lieu principalement à la production d'un schéma cognitif commun, très général, correspondant à un agenda politique commun lui-même très général. Mais l'on reste fermement dans le primat du rôle des États membres, nationaux, fût-il désormais contraint par l'existence croissante d'une « gouvernance multi-niveaux ».

Pour autant, il ne s'agit pas d'ignorer les transformations multiples qui ont eu lieu à l'occasion des MOC dans plusieurs domaines (Zeitlin, 2005), lesquelles sont, ici, à inscrire à l'actif de « Lisbonne ». L'introduction des MOC au niveau communautaire est certes à l'origine d'effets symboliques, et elle n'a que des effets redistributifs marginaux⁸, personne ne saurait le nier. Mais elle va beaucoup plus loin dans ses conséquences. Tout d'abord, l'augmentation des occasions formalisées d'échanges entre les administrations a constitué un puissant facteur de socialisation commune de ces élites administratives. Pour les participants eux-mêmes, cela veut dire qu'ils deviennent les porteurs de conceptions plus générales, car ils sont obligés, par l'échange et les présentations réciproques de situer leur pays dans un cadre différent de l'idiosyncrasie nationale. Leur socialisation reste cependant *superficielle* et ils ignorent, la plupart du temps, les cultures politiques des autres (Büchs et Friedrich, 2005 ; Kröger, 2007) : d'autant plus qu'ils parlent une seule langue en commun (et encore), l'anglais international. D'autre part, les échanges en question ne sont pas « gratuits » : ils restent *toujours stratégiques*, dans le cadre de la rivalité entre les gouvernements. Les participants échantent, négocient et s'affrontent, non pas à propos d'enjeux financiers comme ceux des fonds structurels ou de la PAC (politique agricole commune), mais autour de la fabrication d'un discours politique qui doit devenir commun, tout en s'adaptant finement, par le choix des mots, par l'argumentation et l'ordre des phrases, la présentation rhétorique, aux compromis nécessaires entre les gouvernements et entre les directions générales de la Commission. C'est pourquoi le discours final, diffusé principalement en anglais, sonne souvent très creux et évite soigneusement les jugements trop forts et des mots qui fâchent. Aussi « dépolitisé » qu'il puisse apparaître, ce discours n'est pourtant jamais purement technique. Quelle que soit leur présentation apparemment neutre, les MOC sont fondées sur une analyse particulière de la situation et des choix de combinaisons entre social et économique, qui tend à être en phase avec l'idéologie du néo-libéralisme gestionnaire ambiante de l'époque d'avant la crise (Fitoussi et Saraceno, 2004). De nombreux exemples de cette rivalité et de ces âpres batailles ont été empiriquement documentés (Barbier, 2008b, Mailand, 2006). Si, au niveau de la Commission et des arènes nommées ici, les acteurs cherchent à « dépolitiser » au maximum les discours, afin d'en gommer les oppositions droite-gauche, et, surtout, de ne pas trancher en faveur d'une ou de l'autre des stratégies des capitalismes européens (Radaelli, 2003), le discours des MOC se « re-politise » à grande vitesse dès qu'il pénètre dans les débats nationaux. La politique se fait d'une autre manière dans les arènes à Bruxelles. Contrairement à la thèse irénique d'un processus d'apprentissage égalitaire et respectueux des différences, on assiste plutôt à l'émergence d'emprunts à caractère stratégique, emprunts d'idées et de mécanismes (le jargon administratif a inventé à ce propos la notion de « bonne pratique »), qui sont ensuite réinterprétés et acclimatés en quelque sorte dans l'arène nationale considérée. Ces imitations peuvent être parfois purement formelles, rhétoriques et langagières ; il

⁸ Les fonds structurels, spécifiquement le FSE ont été coordonnés avec la SEE. Le fonds d'adaptation à la globalisation, créé en 2007 est encore plus négligeable (500 millions d'euros).

n'empêche, elles témoignent de la circulation incessante des idées et de la récupération/recyclage de solutions, une circulation qui, loin d'être univoque, entre « Bruxelles » et les États membres, est *plurivoque* entre tous les membres de l'UE. Au total, pour la période d'avant 2004, il ressort d'un grand nombre de travaux de recherche que les deux principales transformations qui peuvent être imputées à la partie « discursive » de la SdL sont la diffusion d'éléments cognitifs communs, et, comme nous le notions dès le début dans nos premiers travaux empiriques (Barbier et Sylla, 2001), le fait que certains acteurs nationaux, *dans certains pays*, ont pu se saisir de la nouvelle coordination comme d'une ressource qu'ils ont captée pour mener leurs propres projets. Cette fonction des politiques européennes a déjà été notée de façon plus ancienne, notamment en matière de déploiement des fonds structurels dans les régions.

Au-delà des idées générales, Lisbonne n'a pas produit de convergence essentielle

Cependant, il ne faut pas attribuer à ces MOC plus qu'elles ne peuvent donner. Quand on en fait le bilan, on constate qu'elles *n'ont pas déclenché de processus de convergence du contenu des politiques ni de leurs résultats*, contrairement au flou qu'autorise le repérage des « influences » sur ce sujet (Zeitlin, dans Zeitlin et Heidenreich, 2009, notamment p. 228-234). Alors même que la communauté des objectifs à atteindre a été constamment réaffirmée (et donc leur « convergence »), les différences entre les pays sont restées globalement les mêmes, alors que leurs agendas se sont européanisés, tous influencés par l'une ou l'autre des versions de l'idéologie néo-libérale (Campbell and Pedersen, 2001) : il faut y voir l'influence déterminante de l'exercice de la politique et des choix nationaux, qui se conduisent dans des communautés politiques de ce point de vue fermées, dans le cadre de cultures politiques héritées. Sans doute ne peut-on mieux illustrer cette absence de *convergence substantielle* qu'en prenant deux pays très différents, la Grande-Bretagne et la Suède. Tous les grands indicateurs de « performance sociale » les oppose, avant et après les MOC, comme l'illustrent les quelques indicateurs du tableau suivant, pour des pays dont le PIB moyen (corrige du pouvoir d'achat) par tête est voisin, au cours de la première étape de la SdL.

L'absence de convergence sociale : une illustration (Suède et Royaume-Uni, 1997-2005)

	Suède	Royaume-Uni
PIB		
PIB par habitant (2005) corrigé PPA (dollars) (FMI)	34409	35051
Emploi et chômage		
Taux d'emploi (1997 et 2006) (%) population 15-64	69,5/ 73,1	69,6/ 71,5
Taux de chômage (15+)	9,9/ 7,0	6,8/ 5,3
Taux de chômage des jeunes (15-24) (id.)	21,1/ 20,6	13,7/ 14,1
Taux d'emploi des femmes	67,2/ 70,7	63,1/ 65,8
Taux d'emploi des femmes (équivalent temps plein)	56,7/ 61,0	48,1/ 51,7
Taux de chômage des femmes	9,5/ 7,1	5,8/ 4,9
Pauvreté et inégalité		
Taux de pauvreté (1997/ 2004) % (en dessous de 60% du revenu médian)	12/9	22/19
Inégalités		
Coefficient de Gini (1997)	0,23	0,34
Rapport quintiles 80/20 (2001)	3,3	5,9

Sources : FMI (2005) et UE (2007) (*Employment in Europe*, indicateurs MOC inclusion).

Le tournant de 2004 et la marginalisation de la stratégie innovante des années 90

Ce n'est pas non plus dans la deuxième phase (2005-2009) qu'on a pu observer une nouvelle convergence sociale. Car le contexte de l'élément discursif de la SdL a changé brutalement avec l'arrivée de la nouvelle Commission en 2004 et les nombreux événements qui ont jalonné l'histoire de la SdL ensuite. Trois événements ont marqué la période allant jusqu'à 2009. Il s'agit d'abord du changement de l'équilibre entre les acteurs favorables à des réformes sociales positives et les acteurs qui voulaient encore plus recentrer l'UE sur sa dimension économique ; ensuite, de l'élargissement intervenu en deux étapes (2004 et 2007) qui a porté le nombre des membres de l'UE à 27 ; et, *last but not least*, de l'échec des deux référendums organisés aux Pays-Bas et en France pour l'approbation de feu le projet de traité constitutionnel, échec qui a rebondi en 2008 avec le référendum irlandais. La combinaison de ces événements a presque abouti à l'effondrement des méthodes ouvertes de coordination, du moins à leur marginalisation. La stratégie *initiale* de Lisbonne (autour de la SEE dont on vient de parler) a été vertement critiquée par les économistes influents à Bruxelles, aboutissant à sa concentration sur l'exigence de réformes économiques structurelles, certes entourées d'un discours multiforme sur la cohésion sociale, le développement durable, la lutte contre l'exclusion et bien d'autres domaines. Dans cet exercice, avant que la crise financière n'éclate au grand jour en 2007-2008, les États membres sont revenus à leur *penchant* traditionnel et la défense de leurs prés carrés, l'intergouvernementalisme régnant pour l'essentiel, accompagnant une Commission dont tous les analystes ont noté la faiblesse d'action et d'innovation.

Sur le premier point, à l'époque de Romano Prodi, on pouvait observer que les acteurs de la Direction générale Économie et finances se sont régulièrement vus désavouer dans les arbitrages de la présidence (Barbier, 2008b). Avec la nouvelle conjoncture économique internationale et l'arrivée du nouveau président Jose Manuel Barroso, l'équilibre s'est porté de l'autre côté, à la faveur du discours des acteurs économiques sur les problèmes structurels liés aux marchés du travail et à la protection sociale. Le changement de ton a été bien illustré par l'écart considérable entre les deux rapports rédigés sous la direction de Wim Kok. Son premier œuvre, publié en 2003, s'appelait en quelque sorte joyeusement, *Jobs, Jobs, Jobs*⁹ ; produit par un groupe de personnes de provenance diverse, incluant des universitaires proches des syndicats¹⁰, il apparaissait comme la continuation d'un discours prudent de la SEE, ménageant la chèvre et le chou, insistant, en particulier sur le caractère dommageable de la segmentation inégalitaire des marchés du travail et sur la qualité de l'emploi. Le second rapport, publié en novembre 2004, fut l'œuvre d'un groupe plus restreint d'acteurs attentifs aux recommandations des milieux financiers et des entrepreneurs ; il comprenait pourtant des représentants syndicaux, mais, à sa publication, la Confédération européenne des syndicats (CES) s'inquiéta vivement de ses orientations. Le rapport, intitulé *Facing the Challenge*¹¹, prit clairement position, au moment où les économistes orthodoxes critiquaient la SEE comme inutile, pour des réformes structurelles plus agressives en direction de la flexibilité des marchés du travail. Le rapport arguait notamment du fait que la stratégie de Lisbonne, autour des MOC, était trop dispersée et détaillée, et qu'il était temps de se recentrer sur trois

⁹ *Jobs, Jobs, Jobs : creating more employment in Europe*, rapport sur le site de la Commission européenne, novembre 2003.

¹⁰ Notamment le professeur allemand Günther Schmid, de Berlin. Mais aussi Maria João Rodrigues.

¹¹ « *Facing the challenge* », report of the High Level Group chaired by Wim Kok, site de la Commission européenne.

domaines essentiels : favoriser l'action des entreprises par la réduction des charges administratives et autres obstacles ; flexibiliser les marchés du travail ; rendre plus effectives les libertés économiques et la réalisation du grand marché intérieur de l'UE, en particulier en insistant sur le marché des services. À la suite de ce rapport, sous la présidence Barroso, la SEE fut entièrement réformée en 2005 et les lignes directrices de l'emploi fondues avec les lignes directrices économiques. L'emploi n'était plus, comme dans la conception d'Allan Larsson, un domaine en soi, supérieur : il devenait le troisième domaine, le moins développé (8 lignes directrices contre 15 pour la macroéconomie et la réforme micro-économique). Les rapports annuels sur l'emploi ont été abandonnés, remplacés par des rapports trisannuels dénommés « programmes nationaux de réforme » qui font l'objet d'un compte rendu annuel au sein duquel l'emploi et les autres questions sociales occupent une place nettement minorée par rapport à la situation précédente. L'activité autour des MOC, des Comités de l'emploi et de la protection sociale a tendu à régresser et la Commission (DG emploi) s'est réfugiée sur la question de la « flexicurité », de manière compensatoire, mais peu opérationnelle, on le verra plus loin.

De ce point de vue, la SdL devenait de plus en plus recentrée sur le cœur de la coordination européenne : appuyée sur la progression en quelque sorte mécanique de l'intégration négative par le droit (jurisprudence de la CJCE et extension des libertés économiques), aimantée par la coordination macro-économique (règles budgétaires et monétaires), la SdL s'est trouvée *de plus en plus réduite à un discours normatif d'accompagnement de l'intégration juridique et économique*. Cela était très différent de la phase précédente où la SEE entraînait des processus d'échanges de pratiques et d'informations et mordait dans le détail empirique des coordinations, malgré son caractère toujours resté superficiel. Cette situation s'est encore aggravée avec les événements qui ont suivi, qui devaient finalement déboucher sur la crise. Le second tournant majeur de la période fut en effet l'entrée, le 1^{er} mai 2004, de dix nouveaux membres dans l'Union, dont la majeure partie vient de l'ancienne aire des pays dits socialistes, puis, en janvier 2007, des deux derniers. À la différence des précédents élargissements, ces pays sont tous significativement moins riches que les anciens membres. Avec un seuil commun des plus pauvres pour calculer un « revenu minimum européen », cette pauvreté relative, au début des années 2000, concernait environ 60% des Roumains et des Bulgares, 50% des Estoniens, 36% des Polonais, contre moins de 2% des Britanniques, des Français et des Allemands (Schmitter and Bauer, 2001). L'entrée des nouveaux membres signifie donc celle d'une masse de citoyens relativement pauvres. Par ailleurs, les systèmes de protection sociale de ces pays sont – si l'on met à part le cas particulier de la Slovénie – dans des situations problématiques, à tout le moins bien moins performants que ceux de l'immense majorité des anciens membres. Comme la crise de 2008 l'a montré, l'aggravation de la situation de plusieurs des nouveaux membres a prouvé *l'inanité structurelle de la promesse de solidarité sociale* entre les pays¹². Les pays baltes ont sombré dans la crise, la Hongrie a dû demander l'aide du FMI, et, pendant ce temps, le caractère superficiel des coordinations apparaissait de plus en plus clairement. Le discours de la Commission ne pouvait passer pour autre chose qu'un discours de communication politique : par exemple, dans sa visite en Irlande le 19 septembre 2009, M. J. M. Barroso ne craignit pas de déclarer, à propos de l'octroi d'une subvention aux travailleurs

¹² À la suite du FMI, par exemple, l'Union a accordé un prêt à la Lettonie de 1.2 milliard d'euros en juillet 2009, contre 7.5 milliards par le FMI en décembre. Comme pour le financement courant des dépenses, l'Union est structurellement dépourvue de ressources significatives.

de la firme Dell menacés de licenciement, à Limerick¹³ : *"The EU is built on solidarity. Our natural response is to come to the aid of those who are experiencing difficulties and to take decisive action to tackle the jobs impact of the crisis."*

Dès avant la crise, les nouveaux États membres étaient en outre déjà largement exposés aux conséquences des réformes de privatisation de l'après 1990, tout particulièrement dans le secteur des retraites. Enfin, ces pays ont, en grande majorité, porté au pouvoir des partis et des élites politiques qui sont dans leur ensemble, nettement plus acquis au « néo-libéralisme gestionnaire », voire doctrinal. Plusieurs des nouveaux États membres sont donc venus renforcer le camp des partisans d'une intervention minimale dans les questions sociales (Pologne et République tchèque, tout particulièrement, deux des pays les plus peuplés avec la Hongrie parmi les nouveaux entrants de 2004). Les différences de pratiques politiques, de systèmes nationaux de protection sociale sont ainsi venus compliquer la mise en œuvre des différentes MOC ; la coordination monétaire et budgétaire n'en est devenue, elle aussi, que plus complexe. Cet écart fut parfaitement illustré par les réactions que suscita la publication d'un texte par neuf membres (Belgique, France, Luxembourg, Hongrie, Italie, Grèce, Espagne, la Bulgarie et Chypre) en février 2007, qui demandait une relance de la dimension sociale. Ce texte suscita notamment la colère de la Pologne et la République tchèque. La « SdL » n'avait donc que faire d'une relance de la « dimension sociale » et les MOC sociales étaient marginalisées, comme en témoigna l'activité des services de la DG Emploi et Affaires sociales, sous la direction du commissaire tchèque Špidla.

Avant l'irruption de la crise économique, cependant, l'événement le plus symboliquement important qui marque la période du blocage des MOC est l'échec des référendums français et hollandais, en 2005. Il s'agit d'un symptôme éclairant. Au-delà de l'explication des votes négatifs, dans les sondages (Barbier, 2006b), il y a plus important : ce rejet, qui aurait pu avoir lieu dans bien d'autres pays (comme l'a illustré le référendum irlandais), et pas seulement en Grande-Bretagne traditionnellement hostile, traduit un fait qui ne peut être écarté : d'une part, la légitimation par référendum des changements importants de l'UE est désormais à la fois de plus en plus attendue, et de plus en plus problématique ; d'autre part, l'adhésion à l'UE est très variable selon les strates des populations, les plus défavorisées et exposées aux transformations négatives des économies étant les plus hostiles et, au demeurant, les plus tentées par le vote protestataire ou le vote pour des partis qu'on a coutume d'appeler « populistes », dont certains sont hostiles à l'intégration européenne pour des raisons ethno-nationalistes. Alors même que la Cour de Justice poursuivait son œuvre, en particulier, et de façon croissante, sur la question des services, et, de façon moindre, sur la coordination des régimes de sécurité sociale, la prégnance des conflits d'intérêts nationaux n'a cessé d'être plus visible dans les toutes dernières années, et la politisation des enjeux a crû nettement.

La vraie nature de la stratégie

En définitive, si l'on identifie précisément la substance réelle de la « stratégie de Lisbonne », on s'aperçoit, avec le recul de l'analyse historique, qu'elle a connu au moins deux étapes bien distinctes. Dans la première, elle représente un mélange d'initiatives innovantes autour du cœur classique de la gouvernance macro-économique, sur fond d'intégration négative par le droit. Cette période, qui est marquée par l'action d'entrepreneurs politiques

¹³ Il instrumentalisait ainsi la décision d'attribuer à ces travailleurs une aide du fonds d'adaptation à la globalisation déjà mentionné. Rappelons que ce fonds n'a jamais, depuis sa création en 2007, réussi à dépenser les quelque 500 millions d'euros dont il est doté, et qu'il a aidé un nombre infime de salariés.

comme Allan Larsson et Maria João Rodrigues, à la suite de Jacques Delors, se clôt en 2005. On peut estimer qu'elle fait partie d'un âge d'or de l'Europe sociale, qui avait commencé avec J. Delors (Jepsen et Serrano Pascual, 2005 ; Barbier, 2008b). En ce sens, la première SdL a profondément changé les fonctionnements, les échanges, et a revêtu une fonction « cognitive » indéniable, distribuant en même temps des ressources à certains acteurs dans les différents pays. Sous l'autorité de la nouvelle Commission, l'orthodoxie est rétablie, d'autant plus que 12 nouveaux États membres sont entrés dans l'Union, et que les référendums dans trois pays ont échoué radicalement, avec une Commission incapable, structurellement, d'en tirer des leçons réelles. Cette appréciation générale peut être fondée, particulièrement dans le domaine social, par des observations empiriques détaillées, qui sont l'objet de notre attention dans la deuxième partie de cet article.

2. Apprécier les conséquences empiriques de la politique communautaire depuis 2000 : illustrations

Pour illustrer de façon plus détaillée les considérations de la première partie, nous nous contenterons maintenant de revenir sur quelques *éléments concrets* de la SdL, identifiables empiriquement. Nous les choisissons dans le domaine des politiques sociales, mais il faut dire, avant, un mot sur la politique macro-économique et sur le droit européen. En effet, comme des précurseurs en la matière l'avaient fait remarquer (Leibfried et Pierson, 1995), il est illusoire de centrer les projecteurs sur les seules politiques sociales pour apprécier l'influence de l'euro. On oublie en effet, si on le fait, que les processus communautaires touchant les compétences sociales sont toujours insérés dans des cadres plus vastes et contraignants, qui, eux, appartiennent à la compétence pleine et entière de l'UE. Ces deux cadres principaux sont le droit de l'UE et la gouvernance macro-économique et monétaire. Au sein de la SdL, ce sont ces deux vecteurs qui jouent le rôle essentiel. Ainsi, les éventuels reculs ou progrès sociaux au niveau de l'UE ne constituent, au mieux, que le sous-produit, parfois même fortuit¹⁴, de processus qui ont une rationalité étrangère aux caractères « normaux » de la politique sociale, qui est, jusqu'à présent nationale (Scharpf, 1999 ; Ferrera, 2005 ; Barbier, 2008b). Bien que de nombreux textes aient été écrits à ce sujet, un bilan de la gouvernance macro-économique, part essentielle de la SdL reste à faire, qui tienne compte, à la fois, du refus, depuis 1993, de politiques macro-économiques autres que restrictives et orthodoxes en matière de monnaie et de libertés budgétaires (Fitoussi et Saraceno, 2004 ; Amable, 2009 ; Begg *et al.*, 2003), mais aussi du rôle qu'a joué l'euro dans la zone euro, et au-delà, et des conséquences de la pression maintenue par les grandes orientations économiques et les critères dits de Maastricht sur les systèmes nationaux de protection sociale. A tout le moins, le bilan est mélangé. Du côté du droit, et, là encore sous réserve d'un inventaire impossible ici, le bilan est également incertain. Nombreux sont les chercheurs qui ont noté que le droit communautaire représente désormais un danger croissant pour les systèmes de protection sociale et les systèmes de relations professionnelles (Scharpf, 2009). L'idée que la gouvernance juridique de l'UE fonctionnerait pour le bien commun, garantissant des libertés économiques (y compris la circulation des personnes), est contestée souvent comme, au mieux, unilatérale (de Schutter, 2006). Le récent activisme de la CJCE en matière de services (mais aussi dans le domaine particulier des services d'intérêt général, y compris

¹⁴ Le droit communautaire a souvent avancé par une sorte de stratégie détournée, compte tenu de l'absence du droit collectif du travail dans les compétences de l'UE, depuis le traité de 1957, et malgré le protocole social de Maastricht, finalement accepté par le Royaume-Uni ; c'est pourquoi, par exemple, la directive de 1993 sur le temps de travail a dû être prise sur la base du droit de l'hygiène et de la sécurité, ce que d'ailleurs les Britanniques ont contesté, en essayant de faire invalider la directive en question (Falkner *et al.*, 2005).

dans le domaine social) est là pour témoigner de ce bilan en demi-teinte (Kvist, 2004), qui a privilégié partout la concurrence et le marché. Mais, dans cette double direction, un travail de synthèse n'est ici qu'esquissé. Ce qu'on peut se proposer de faire, c'est de prendre deux exemples représentatifs de ce qu'a été la « dimension sociale » de « Lisbonne » pour en montrer les limites dirimantes. S'il y a bien, en effet, deux politiques emblématiques, qui ont été au cœur des réformes de la protection sociale depuis les débuts de la SEE, et, partant, dans la stratégie de Lisbonne, ce sont d'une part l'activation de la protection sociale (Barbier, 2002 ; 2008a), et de l'autre la flexicurité, dossier phare, et, en exagérant un peu, unique, du commissaire chargé de l'emploi et des affaires sociales depuis 2005 : à tout le moins, ces deux dossiers ont été constamment valorisés et présents dans la communication politique de la Commission européenne.

Les promesses non tenues de l'activation de la protection sociale

Dans le domaine de l'« activation », un mot souvent employé sans complément (et qui, dans ce cas, ne veut rien dire) il faut tout particulièrement rapporter les politiques qui ont été menées depuis dix ans, et, pour certains pays depuis même 20 ans¹⁵, aux promesses des discours politiques qui ont justifié la réforme. Sur ce sujet, une vaste littérature a été publiée. C'est pourquoi je partirai ici d'une grille des transformations de la protection sociale qui ont été, depuis 10 ans, liées au mot d'ordre normatif de « l'activation », et donc au cœur de la SdL.

Sur le sujet, il serait fastidieux et inutile de revenir sur la foison de discours politiques tenus dans les différents pays, mais aussi par l'OCDE et l'Union européenne (Serrano Pascual, 2007). Au-delà des variations, *trois principales promesses* ont été présentées sous la bannière politique de « l'activation » : les systèmes anciens, considérés au moins en partie abusivement comme « passifs », se sont vu opposer l'idéal d'un « État social actif », motif qui résume les innombrables dénominations qu'on a vu naître en Europe dans les dix dernières années dans le vocabulaire des politiques sociales¹⁶. Ce mot d'ordre a été repris pleinement par « Lisbonne », à l'unisson des États membres. L'activation de la protection sociale était d'abord censée augmenter la participation de tous les membres de la société au travail (à l'activité professionnelle) : dans certains cas, la promesse allait jusqu'à l'espoir de l'accès à des emplois de qualité, mais, le plus souvent, il s'agissait de mettre d'abord les gens en présence d'emplois *tels que le marché les proposait*. En second lieu, cet accès universel à l'activité professionnelle était censé faire reculer la pauvreté car le travail était désormais considéré partout comme la solution par excellence à la pauvreté. Par le même mouvement, en troisième lieu, (les inégalités étant passées au second plan), « l'État social actif » était en même temps un agent d'*inclusion sociale*, pour reprendre le mot politique inventé en Grande-Bretagne et diffusé par l'Union européenne pour remplacer la vision négative d'exclusion sociale (notion pour sa part créée dans le vocabulaire politique français).

Quand on vise à en faire un bilan, comme la SdL a pris, entre autres, une dimension de *communication politique*, il n'est pas illégitime de comparer les promesses relatives à la pauvreté et à l'activité professionnelle ou l'exclusion sociale, aux résultats obtenus, même si les résultats sont inévitablement repérables *au plan national*. En réalité, quatre domaines

¹⁵ Pour les plus anciens adeptes d'une des différentes versions de l'activation de la protection sociale, il faut compter à la fois les États-Unis et la France (Barbier, 2009).

¹⁶ À la fin des années 1980, N. Gilbert avait forgé la notion d'« *enabling state* » ; celle d'« État d'investissement social » a aussi connu un franc succès, à la suite des écrits d'A. Giddens. Les variations sur le thème de l'activation ont touché toutes les langues : *aktivierende Politik* (politique activante) en allemand, *aktivering* (activation) en danois, *attivazione* en italien, etc..

d'influence et de transformations consécutives à la mise en place de « stratégies d'activation » multiformes sont à explorer pour en comprendre leurs conséquences sociales : (1) le changement introduit dans le fonctionnement des systèmes (financement, architecture, principes, outils) et dans les prestations et aides fournies aux personnes, *tel qu'il a eu lieu dans la pratique*, ce qui suppose une enquête détaillée de terrain (Barbier, 2006a); (2) les *changements effectifs d'ensemble* qu'on peut, sinon toujours imputer directement à la réforme générale, du moins considérer comme liés à elle, par la mesure d'indicateurs quantitatifs classiques des sciences sociales : pauvreté, activité professionnelle, niveau et structure des dépenses sociales, etc.. C'est à ce second niveau qu'on recherchera ici si les trois promesses ont été ou non tenues ; (3) les transformations idéologiques qui les accompagnent : modification des idées, des discours, et, plus largement, des référentiels des politiques, plus ou moins nationaux, plus ou moins internationalisés ; (4) les conséquences que les réformes diverses entraînent dans la légitimité (collective) des politiques, et de la protection sociale en général, mais aussi les conséquences qu'elles provoquent sur la subjectivité des personnes (le vécu individuel de leur « citoyenneté sociale ») (Goul Andersen, 2005 ; Bothfeld, 2008).

Les deux premières transformations relèvent d'une analyse classique des politiques publiques. Au-delà de la délicate question de l'imputation causale des « effets » à des « programmes », elles ne posent pas de problèmes insurmontables, bien que *le rôle propre* de l'UE dans ces processus soit souvent impossible à démêler vraiment (Büchs, 2007 ; Zeitlin et Heidenreich, 2009). Les deux autres transformations relèvent d'une analyse méthodique différente, puisqu'il s'agit de repérer des idées, des valeurs et normes, et, pour le cas des individus, des traces de vécu. S'il est assez aisé d'analyser le contenu des discours officiels (ceux, en anglais de la SEE ou de la SdL), ou d'en recueillir les traces par des entretiens approfondis auprès des acteurs, il est beaucoup plus ardu de mesurer la légitimité des politiques, et, encore plus problématique d'objectiver les transformations du vécu des personnes, à relier à la mise en place des réformes. Les éléments pour répondre à toutes ces questions n'ont qu'à peine commencé à être réunis, ils réclament une enquête approfondie, *dans une perspective de comparaison internationale*, d'autant plus difficile à conduire que le mouvement des réformes est incessant et variable selon les secteurs. La grille qui suit explore ces quatre domaines : pour tous, les causes principales des transformations sont sociologiquement repérables au niveau national, et le niveau communautaire ne fait, au mieux qu'y contribuer au moyen des discours normatifs qu'il diffuse et qui favorisent, le cas échéant l'action de tel ou tel acteur national, et pas seulement évidemment à ce niveau.

(1) *Architecture et prestations*

Sur le premier point, l'enquête a été largement faite dans la littérature comparative internationale (Barbier 2009) : c'est le domaine le mieux documenté, à ceci près que certains analystes sont restés « loin du terrain » et qu'ils ont pris les mesures à leur « valeur faciale », comme si le fait de les édicter signifiait qu'elles changeaient vraiment les choses, et comme s'il n'y avait pas aussi des politiques *symboliques*. L'exemple de l'échec éclatant du Revenu minimum d'activité (RMA) en France, introduit par une loi du gouvernement Raffarin, en 2003, est significatif à cet égard : alors que la droite y voyait une révolution des politiques de l'insertion, cinq ans après, le dispositif, désormais abrogé, n'a jamais concerné plus de 10.000 personnes. De la même manière, la mise en œuvre de la réforme dite « Hartz IV » a rencontré une résistance pour son application aux chômeurs les plus âgés et elle a dû être en partie rapportée en octobre 2007. En Grande-Bretagne, comme d'ailleurs aux Pays-Bas, malgré toutes les promesses « d'activer les personnes handicapées », le nombre des personnes hors du marché du travail et classées comme handicapées n'a été réduit qu'à la marge depuis 10 ans.

Ceci est d'ailleurs aussi le cas d'un des « modèles » contemporains « de l'activation », par excellence, le Danemark. S'il est effectif que les réformes ont été plus cohérentes et systématiques dans les pays béveridgiens (Clasen and Clegg, 2006), et n'y ont pas rencontré les obstacles institutionnels et culturels-politiques des pays bismarckiens, cela ne veut donc pas dire qu'elles sont traduites par des réalisations révolutionnaires. Ainsi, dans tous les pays, la rhétorique politique a poursuivi des objectifs symboliques d'affirmation d'un discours de responsabilisation (et de culpabilisation) des personnes. Cependant, dans bien des cas, la substance – nationalement diverse – de l'équilibre *effectif* entre les fameux « droits » et « devoirs » n'a pas pour autant été automatiquement transformée ; c'est particulièrement le cas en France et au Danemark. Dans le cas français, dans les périodes (et les lieux) où la création d'emploi s'est révélée trop faible, l'administration de l'emploi n'a jamais eu les moyens d'imposer des obligations punitives, et les sanctions – par exemple pour non respect du contrat d'insertion pour les bénéficiaires du RMI ou pour les chômeurs, sont restées, en comparaison internationale, fort limitées. De même, au Danemark, la sévérité apparente du discours à la fin des années 1990 n'a jamais empêché la prise en compte des difficultés des personnes, dans une orientation égalitaire¹⁷.

(2) *Trois grandes promesses*

Ces transformations ont pris place dans une conjoncture économique favorable (1997-2007), ce qui aurait dû favoriser l'accomplissement des promesses. Évidemment, la situation actuelle est désormais profondément différente. *En matière d'activité professionnelle des personnes*, cependant, malgré « l'activation » sous toutes ses formes, dans tous les pays, une part importante de la population reste « hors emploi » après les réformes. Elle est soutenue chichement et de façon précaire (sauf dans les pays scandinaves) par des prestations d'assistance ou d'autres remplacements de revenu. En Grande-Bretagne, la part des inactifs n'a pas été considérablement diminué : des catégories de la population sont restées peu affectées par les réformes, dans un pays où la part des ménages sans travail est parmi les plus élevées d'Europe (3 millions de ménages sans travail en 2009). Malgré la générosité relative, réelle, des *tax credits* introduits par le gouvernement travailliste, et l'augmentation de la qualité des services de l'emploi (elle aussi réelle), les choses n'ont guère changé, au cours des dix dernières années, sauf pour les familles monoparentales, dont la situation s'est améliorée. En Allemagne, les emplois à bas salaire (travaux à temps partiel, les « mini-jobs »), se sont multipliés (Giraud et Lechevalier, 2009), avant même la réforme Hartz du gouvernement Schröder, faisant prendre conscience à la société allemande de l'importance de situations de vulnérabilité, au point que le mot *Prekariat* a été introduit dans la langue allemande en 2006. La Grande-Bretagne est cependant toujours pionnière en Europe pour la proportion des emplois de mauvaise qualité dans les comparaisons de la Commission européenne. En France et en Allemagne, on a montré que le volume de l'emploi à répartir n'a pas augmenté et qu'en conséquence « l'activation » a consisté à distribuer, parmi un nombre plus grand d'emplois, le même volume d'équivalents temps plein (Giraud et Lechevalier, 2009).

En matière de pauvreté, des résultats non négligeables ont été revendiqués par le gouvernement britannique : ils concernent la part la plus vulnérable des enfants, mais ces résultats sont dus à l'augmentation des allocations. Les objectifs affichés par ce gouvernement

¹⁷ Au Danemark, la part des personnes « hors emploi » d'âge actif n'a pas significativement évolué entre 1992 et aujourd'hui, et elle était proche de la part correspondante française (entre 20 et 24% selon les statistiques OCDE en équivalent temps plein pour l'année 1999) ; réalité confirmée par les statistiques nationales danoises les plus récentes. Notons cependant que, depuis 2002 notamment, des mesures ont affecté les immigrants qui sont au moins en partie contradictoires avec la logique égalitaire.

ne seront cependant pas atteints¹⁸ et les observateurs sont convaincus de la « rentabilité » décroissante du système des impôts négatifs. En Allemagne, où il est trop tôt pour enregistrer les effets de l'ensemble des réformes d'activation de la protection sociale, le niveau de la pauvreté n'a pas brutalement évolué ces dernières années ; il n'a en tous les cas pas diminué en raison de « l'activation »¹⁹. Le Danemark reste, avec la Suède, l'un des pays où la pauvreté est la moins répandue, mais cela n'est pas dû aux réformes. Ce ne sont pas, d'ailleurs, les offres d'activation des chômeurs qui ont créé de l'emploi net et les chercheurs danois restent sceptiques, sauf sur un point : la longueur de la perception des prestations se combine avec l'effet des offres d'*aktivering*, qui peuvent être considérées à la fois comme un soutien et comme, parfois, un repoussoir, une incitation à être mobile.

En matière d'inégalité (entre couches sociales, entre qualifiés et moins qualifiés, entre hommes et femmes, entre jeunes et vieux), force est de reconnaître que les pays où la version la plus punitive et rigoureuse des réformes a été mise en œuvre, sont aussi ceux (les États-Unis, la Grande-Bretagne), où les inégalités se sont le plus accrues, nettement plus que dans les pays continentaux, sans parler des pays scandinaves. Ainsi, la proportion des personnes exposées à l'exclusion sociale – y compris sous la forme de la « marginalisation » à la scandinave – n'a pas significativement changé dans les dix dernières années. Le positionnement relatif des pays reste globalement le même en matière d'inégalités et d'exclusion, les deux phénomènes ayant plutôt augmenté partout. Là encore la promesse de l'activation, par temps économique favorable, n'a pas été tenue. En revanche, dans tous les pays, les dépenses ont été ajustées et contenues. Si l'ajustement a été bien différent (avec les pays scandinaves restés très généreux en comparaison) et, partant, très inégal et inégalitaire en Europe, les dépenses d'assistance et de chômage, à l'intérieur de la dépense sociale en général, ont été contenues. Il en a été de même pour les dépenses liées aux prestations de handicap, ainsi qu'aux pré-retraites. Cela ne veut pas dire qu'elles ont été radicalement réduites, mais cela tend à confirmer la tendance de « *cost-containment* » des réformes.

(3) *Les transformations idéologiques :*

Comme l'ont très bien montré plusieurs chercheurs (Van Berkel and Møller, 2002 ; Serrano Pascual, 2007) la réforme s'est accompagnée d'une *transformation idéologique profonde*, qui combine l'introduction de nouvelles idées quant à ce qui est censé être le « plus efficace » et une nouvelle « logique morale et politique », articulée avec un discours moralisateur des « droits et devoirs ». Dans cette transformation, surtout depuis le début des années 2000, l'influence internationale des économistes mathématiciens, qui se font les avocats des réformes, est allée croissant. Pour autant, cette idéologie commune ne *s'incarne pas pareillement* dans tous les pays : si elle les influence tous, elle n'y pénètre pas de la même façon, et les cultures politiques différentes, les systèmes de normes nationales différents se chargent d'en filtrer l'influence (Barbier, 2008b). Globalement, la transformation idéologique profonde ne met pas en cause l'opposition des deux types, universaliste et libéral de l'activation de la protection sociale, que la SdL n'a pas modifiés significativement.

¹⁸ Le gouvernement Blair avait promis de diminuer de moitié la pauvreté des enfants avant l'année 2010 et de l'éradiquer en 2020. La pauvreté des enfants, mesurée officiellement en Grande-Bretagne a augmenté entre 2006 et 2007 (*The Economist*, June, 4, 2008).

¹⁹ On notera, par comparaison, qu'aux États-Unis, non plus : l'effet majeur de la réforme Clinton aura été de maintenir les mêmes niveaux relatifs de pauvreté, tout en obligeant les assistés à tirer leurs revenus du travail alors qu'ils les tiraient auparavant de l'assistance ; il y a eu le plus souvent en quelque sorte substitution, sauf pour des groupes particuliers.

(4) Le vécu des personnes

Enfin, c'est au niveau des conséquences sur le vécu, l'autonomie, la reconnaissance sociale des personnes que la transformation apportée par la vague de « l'activation » – qui va, avec la crise, au moins en partie refouler – est la plus difficile à objectiver. Le changement idéologique est inévitablement amorti dans les pays universalistes qui ont maintenu un niveau généreux de protection sociale et des orientations fortes en termes d'égalité et de citoyenneté sociale commune (Goul Andersen, 2005), ce qui n'exclut pas, pour autant, une dégradation relative du vécu de leur situation chez certains groupes de personnes. Dans ce domaine, s'il existe des enquêtes et des réflexions nombreuses (Paugam et Duvoux, 2008, pour la France ; Bothfeld, 2008, pour l'Allemagne), un double problème se pose pour que la recherche comparative internationale soit en mesure d'objectiver les choses. Le premier tient dans la mesure dans laquelle l'analyse sociologique est capable de poser la question de la légitimation – sinon de la légitimité, des réformes. Le second, intimement associé au précédent, est celui de la variété des contextes normatifs nationaux dans les différents pays qui ont pratiqué des stratégies d'activation depuis 10 ans ou plus. Dans certains pays, la stratégie de l'activation de la protection sociale résulte, y compris dans la dimension des exigences accrues vis-à-vis des personnes, d'un large débat social de légitimation. Dans les pays scandinaves tout spécialement, les réformes résultent de la construction de consensus, fussent-ils conflictuels, et leur légitimation repose sur la construction d'une perception de réciprocité générale (Rothstein, 1998). Cette situation est bien différente aussi bien en Allemagne, qu'en France ou en Grande-Bretagne. Pourtant, il faut aussi tenir compte du fait que la légitimation des mesures intervient au sein d'un espace donné, le plus souvent national (mais aussi régional et local) ; or ces contextes sont porteurs de références normatives différentes et il n'est pas aisé de comparer entre eux des vécus de personnes au-delà des frontières de la solidarité, qui restent pour l'essentiel, nationales. Comme S. Bothfeld l'a fait justement observer, l'objectivation des effets des réformes a tendu à minorer leur impact sur les conceptions morales des personnes, sur leurs capacités d'action, leur autonomie et leur dignité en tant que personnes, qui entrent dans les « *capabilities* », au sens d'Amartya Sen ou dans la substance de la citoyenneté sociale (Goul Andersen, 2005) et ont aussi à voir avec la « reconnaissance » (Paugam et Duvoux, 1998). Mais, sur ces points, on ne dispose aujourd'hui d'aucune étude comparative internationale. La question majeure ici est celle de savoir comment rendre compatibles des constats au sein de systèmes normatifs très hétérogènes de pays à pays. On s'aperçoit encore plus facilement de cette aporie quand on compare les pays européens riches et les moins riches, récemment entrés dans l'Union, ou encore plus avec les pays en développement.

Le bilan médiocre des stratégies d'activation liées à « Lisbonne » et la communication politique de la Commission

Si l'on admet que les MOC rattachées à la SdL ont eu une influence cognitive sur les politiques des États membres et qu'elles aident à diffuser les discours normatifs construits par compromis au niveau quasi-fédéral de l'UE (par itération avec les idées du niveau national), force est de reconnaître, à la lumière du bilan des politiques d'activation de la protection sociale esquissé plus haut, que « Lisbonne » a été l'un des discours porteurs de la logique de « l'activation ». Incontestablement, les relevés empiriques convergent pour le montrer. Mais, à part la petite somme consacrée aux fonds structurels, et, tout particulièrement le Fonds social européen, le « discours de l'activation » intégré dans la SdL ne s'est pas accompagné d'une mise en œuvre ou de dépenses sociales d'origine communautaire. Au total, « Lisbonne » n'aura été, pour l'essentiel, qu'un accompagnement des prescriptions pour les

réformes structurelles. Ce sont les États membres qui sont les principaux responsables des promesses non tenues que nous venons d'observer. Au regard de ces responsabilités pleinement politiques, et touchant à la légitimité des gouvernements, la SdL n'aura été qu'un vecteur additionnel, facilitateur de la diffusion des idées, et donnant quelques armes à *certaines acteurs*, soutenus par les économistes orthodoxes, qui ont poussé les réformes au plan national. C'est à l'aune de ces promesses non tenues qu'on doit juger la crédibilité du discours de la communication politique de la Commission Barroso : cette communication apparaît bien faible et marginale dans les enjeux essentiels, économiques et sociaux.

Vie et mort d'un slogan politique : la flexicurité (flexicurity)

Le deuxième exemple empirique qu'il est opportun d'évoquer pour faire un bilan de la SdL est la « flexicurité » (flexisécurité)²⁰. En effet, depuis 2005, il est assez facile de démontrer qu'il s'agit du « concept » sur lequel la DG emploi et affaires sociales de la Commission a investi le plus systématiquement. Nous avons montré par ailleurs comment s'est développée la notion (Barbier, 2007 ; Barbier *et al.*, 2009). Sur la base d'une origine aux Pays-Bas et d'une analyse d'universitaires hollandais, puis danois, la notion a pris forme au point, « capturée » au niveau communautaire, de devenir le centre de gravité de la SEE à Bruxelles, portée politiquement par le Commissaire responsable. En 2008-2009, le cycle de vie du slogan politique a pris probablement fin avec la crise économique. Un dernier rapport du groupe de travail constitué par le Commissaire et les ministres français et danois a été placé sur le site de la DG emploi²¹. Quand l'un des plus influents think-tanks de la Commission, Bruegel, a publié un document politique pour servir de feuille de route à la future Commission, il a délicatement enterré le thème comme trop impraticable en période de crise, faute de « confiance » des populations concernées²². Avant donc que cette « mort annoncée » soit explicite, quel est le bilan, en 2009, de la flexicurité en tant que discours-clé de mobilisation et de communication sur les questions de marché du travail et de protection sociale dans « Lisbonne » ?

Au moins trois sens de la notion de flexicurité

En 2009, les usages du mot « flexicurité » (ou « flexisécurité ») (*flexicurity* en anglais, *flexecurita* en tchèque, *flexicuridad* en espagnol..) sont devenus si multiples qu'il n'y a presque plus de substance distinctive dans le mot²³. Dans ce flot d'usages qui en ont fait un mot-valise, il est possible pourtant de faire un tri élémentaire entre trois types. Premièrement, la flexicurité *est un slogan politique, qui promet la résolution des contradictions des capitalismes européens* : son idée essentielle tient dans le fait que l'évolution contemporaine, à la suite de la généralisation de la globalisation et de ses conséquences sur la flexibilité du

²⁰ D'un point de vue de la comparaison internationale, le mot, qui ne saurait être pris sérieusement pour un concept sociologique, est un « chat-chien » typique, au sens de G. Sartori, c'est-à-dire un *can-gatto*, un pseudo concept, mélange impossible de chat et de chien (Sartori, 1991).

²¹ Document du 12.12.2008 du secrétariat du Conseil, intitulé « Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon strategy ».

²² Le document « Memos to the New Commission », écrit p. 74: « Not only will the benefit of flexibility be called into question by a public whose trust in conventional economic wisdom has been weakened by the economic crisis, the promise of security to cushion the adverse effects will also rapidly lose credibility in view of rapidly mounting public debt ». Voir

http://www.bruegel.org/fileadmin/files/admin/publications/books/2009/Memos/comm_memos_082009.pdf

²³ Les universitaires danois ont été invités à en parler en Amérique Latine, en Australie ; des chercheurs du BIT ont appliqué la notion à la Chine, à la Malaisie, à Singapour, etc..

travail et de l'emploi, a produit des risques accrus pour les salariés (en matière de droits, de stabilité de l'emploi, d'accès à la protection sociale, de revenus, de conditions de travail) ; il faudrait donc maintenant « équilibrer » ces risques par de meilleures protections. Ce discours englobe les stratégies les plus variées préconisées par tel ou tel acteur politique ou porteur d'intérêts. Le second usage, qui n'est certes pas hermétiquement séparé du précédent, présente une *argumentation plus « technique » qui, sur la base de propositions économiques et sociologiques, défend l'idée qu'il est possible (et souhaitable), par des stratégies appropriées, de réconcilier deux « besoins »* : d'un côté, celui des entreprises, qui ne peuvent se passer de flexibilité du travail en raison du poids des normes monétaires internationales ; de l'autre, celui des salariés, qui auraient besoin de sécurité de leurs revenus et de leur protection sociale. La « flexicurité » est alors conçue comme un « échange », un « donnant-donnant », censé assurer un « équilibre ». Enquêtant sur le terrain danois, j'ai montré le caractère naïf et schématique de cette idée d'un *trade-off* (2007). L'idée a été aussi critiquée comme simpliste par G. Schmid (2008, p. 314-322), qui a démontré que ni les salariés ni les entreprises ne recherchaient seulement l'un des termes de la « flexicurité », mais surtout que leur combinaison pouvait aboutir à des cercles vicieux, des jeux à somme nulle, et, seulement parfois à des enchaînements vertueux. Un troisième usage, hérité des Pays-Bas et du Danemark, désigne *un état dans lequel une société se trouve*, à un moment donné : cette société a réalisé, en son sein, à ce moment (mais pas pour l'éternité), à construire, par des institutions appropriées (lois, négociations collectives, droit du travail, règles de l'accès à la protection sociale, etc..) un compromis légitimé : cela veut dire qu'on peut, par l'enquête empirique, montrer que les acteurs sociaux soutiennent ce compromis et y participent en le construisant et le réformant constamment. Mais cela veut dire plus : les membres de cette société plébiscitent individuellement, dans leur majorité, le système en vigueur, ils le montrent par leurs choix individuels, de même qu'ils confirment, quand on les interroge, leurs opinions favorables. On peut alors aller un peu plus loin dans l'essai de théorisation : la flexicurité désignerait si on en faisait un concept, *un système stylisé d'interactions – voire, de complémentarités – entre plusieurs institutions* sectorielles du marché du travail et de la protection sociale. Il y a dans ce cas une liaison entre l'état de la société dont l'organisation est vérifiée empiriquement comme politiquement légitime, et la présence de complémentarités institutionnelles, installées « vertueusement » dans l'histoire : c'est le choix qu'ont fait des économistes comme R. Boyer (2006).

Dans la SdL, *au niveau communautaire*²⁴, la Commission, bien au contraire de cet effort de définition, a utilisé la notion comme un cadre fourre-tout qui pouvait contenir tous les efforts plus ou moins dénués de cohérence de tous les États membres. Une référence opératoire a été demandée à des universitaires pour ensuite être instrumentalisée, afin de construire une forme de « benchmarking ». Il était ensuite logique que, comme la variété des institutions du marché du travail et de la protection sociale ne pouvait être contournée, la Commission aide à fabriquer de prétendues « trajectoires » vers la « flexicurité », censées prendre en compte cette variété. La tactique du « benchmarking » est de plus en plus souvent employée par les services de la Commission, mais, comme il est constant depuis les débuts de la SEE, en particulier sur la « qualité de l'emploi » (Barbier, 2004), le « benchmarking » ne peut se substituer à la définition de stratégies dont la base est nationale. Le regard « universel » projeté par un concept-valise, la flexicurité, ne peut pas faire illusion quant à la réelle convergence de pays aussi différents que la Lettonie et la Grande Bretagne, ou l'Italie et l'Allemagne, pour leurs fonctionnements de marchés du travail et de protection sociale. En effet, si l'on prend au sérieux le sens de flexicurité, en tant que signifiant la complémentarité

²⁴ Comme nous l'avons montré (Barbier *et al.*, 2009) des *usages nationaux* variés ont été faits de la flexicurité.

d'un ensemble d'institutions qui conduisent à un état légitime de combinaison de flexibilité et de sécurité dans un pays donné, il n'y a que deux pays où une telle situation, à l'époque de la SdL, a pu être objectivée : les Pays Bas et le Danemark.

Pays-Bas, une « flexicurité sexuée » et Danemark, une « flexicurité universelle »

Le couple de mots néerlandais *flexibiliteit* (flexibilité) et *zekerheid* (sécurité) fut inscrit en 1999 dans le titre d'une loi adoptée par le parlement des Pays-Bas, faisant suite à un long processus de négociation entre partenaires sociaux et gouvernement depuis le milieu des années 90. À cette occasion, il faut souligner le rôle d'un sociologue hollandais, Hans Adriaansens, qui conseillait le gouvernement et, en particulier, le ministre du travail socialiste de l'époque, Ad Melkert. Ces deux personnes s'inspiraient de l'esprit d'un rapport publié en 1990, prônant l'augmentation de l'activité professionnelle (rapport produit par le WRR – Dutch Scientific Advisory Council for the Government – *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90* – « Vers plus d'activité professionnelle »). Dès ce moment, le néologisme *flexicurity*, en anglais, est inséré dans la langue néerlandaise pour les experts, mais pas dans la presse quotidienne, à la différence de la presse danoise de qualité (Barbier et al., 2009). Son origine vient donc de la politique, mais il est passé du côté académique. Le sociologue T. Wilthagen (1998) a ensuite appliqué le terme à la réforme, spécifique aux Pays-Bas, des conditions d'emploi et de protection sociale, en particulier pour les contrats à l'époque considérés comme atypiques (qui ne le sont plus aujourd'hui) et qui étaient (et sont encore) occupés en majorité par des femmes. T. Wilthagen, insista sur deux points-clés : d'une part, la création d'un consensus étendu aux Pays-Bas concernant *l'égalisation au prorata* (des droits liés aux contrats de travail) a été le résultat d'une longue négociation basée sur le rôle déterminant des partenaires sociaux, dans le cadre du néo-corporatisme néerlandais (l'accord des partenaires sociaux date de 1993, soit 6 ans avant la loi de 1999) ; d'autre part, le consensus a été obtenu et s'est révélé porteur de « performance » pour les Pays-Bas, car des complémentarités sont apparues entre les réformes touchant les différentes « institutions » (contrats, protection sociale, retraites, assistance, politiques de l'emploi). La « flexicurité » néerlandaise peut donc être considérée comme l'égalisation au prorata des droits des titulaires des différents contrats, au moyen d'une réforme cohérente et longuement mûrie. Elle a fait l'objet d'un compromis négocié pendant longtemps ; loin de généraliser la liberté de licencier comme bon leur semble par les employeurs, elle a fait bénéficier les salariés néerlandais à contrats atypiques (au premier rang, les femmes) d'une meilleure protection. À la suite de la loi de 1999, les employés sur des contrats à durée déterminée sont, au bout de 36 mois, couverts par la même protection que ceux des contrats à durée indéterminée. À notre connaissance, cet arrangement fait à nouveau l'objet de négociations depuis 2006, mais il n'a pas été modifié significativement depuis. L'arrangement ne doit pas faire oublier que les titulaires de « flex-jobs » souffrent d'inégalités. Cette réforme consensuelle s'est accompagnée d'une grande expansion du temps partiel, chez les hommes et chez les femmes. Comme la situation des femmes est très déséquilibrée, en matière de temps de travail, on peut raisonnablement parler d'une « flexicurité sexuée ».

La situation danoise est très différente (Madsen, 2006). Sa première fondation ne s'appelait pas « flexicurity », mais « triangle d'or » [*gyldne trekant*], une expression créée par Thomas M. Jørgensen, administrateur et économiste auteur d'un manuel très connu au

Danemark (Jørgensen et Pedersen 2004²⁵). Ce qu'a expliqué T. M. Jørgensen pour la première fois, c'est que, progressivement (comme en Hollande, sans qu'on l'ait jamais voulue comme telle), une complémentarité vertueuse s'était construite au Danemark entre une législation du travail relativement souple²⁶, un système d'assurance chômage très généreux pour les bas salaires (en comparaison internationale) et un système particulièrement dynamique et actif de politiques de l'emploi (y compris, en leur sein, une place centrale accordée à la formation professionnelle, avec le soutien essentiel des organisations syndicales). L'auteur prenait soin d'expliquer que cette complémentarité était *spécifique* du Danemark (id. p. 93-94²⁷). À sa suite, les universitaires danois ont théorisé la notion et l'ont popularisée, au premier plan desquels P. K. Madsen (Barbier *et al.*, 2009). Ils furent amenés à expliquer à l'étranger les raisons de la performance danoise et ajoutèrent progressivement des éléments essentiels au fonctionnement du « triangle d'or ». Ils ont ainsi montré que le cas danois était particulier en matière de politique macro-économique, mais, surtout, qu'il existait au Danemark des « traits de base²⁸ » (Bredgaard *et al.*, 2005) et un « environnement politique ». Bref, il fallait comprendre, selon eux, que la performance danoise contemporaine, expliquée en termes de « flexicurité », si l'on se limitait à sa partie visible, plongeait ses racines dans l'histoire de la gestion de la société au Danemark depuis la fin du 19^e siècle. Non seulement ce facteur était décisif, mais encore, on pouvait montrer que les salariés et les salariées danois soutiennent ce système en acceptant, voire en devançant, individuellement, les décisions de mobilité, et en participant massivement au système syndical, qui gère l'assurance chômage sans contrôle ni de l'État ni des organisations patronales. Nombre de chercheurs ont alors fait observer que ce « contexte sociétal », présent depuis longtemps, n'expliquait pas la performance immédiate, mais plutôt l'enchaînement vertueux de réformes adaptatives et la confiance sociale qui les a portées (le Danemark a traversé une période de chômage de masse à la fin des années 80 et au début des années 90). Pour le dire en un mot, l'essentiel des bases du succès contemporain tient dans des conditions sociales profondément ancrées dans le pays, qui ont construit, soit dit en passant, une culture politique particulière mêlant le recours au conflit, au compromis et au consensus (Barbier, 2007 ; Jørgensen, 2002).

Au Danemark et aux Pays-Bas, la « flexicurité », à l'époque de la SdL, est un état de la société, où règnent un consensus fort et une confiance sociale, que l'on peut identifier, sociologiquement, par les soutiens individuels et collectifs au système, dans les deux cas. Ces éléments sont l'une des bases des complémentarités entre « institutions ». En revanche, ces « contrats sociaux » sont très différents : l'un est « sexué », l'autre est universel. Par contraste, dans la stratégie de Lisbonne, la Commission européenne s'est mise en tête de populariser une version « pour tous » de la « flexicurité », à partir de l'année 2006, au moment où la dimension sociale et les diverses méthodes ouvertes de coordination battaient de l'aile. Nos observations des coordinations prenant place dans les organes de la Commission et du Comité de l'emploi montraient facilement qu'à partir du moment où le discours de la « flexicurity »

²⁵ Ce manuel en était à sa 7^e édition en 2004. L'expression « triangle d'or » est utilisée depuis l'édition de 2000, mais aucune de ces éditions ne parle de « flexicurity ». Les auteurs sont les premiers Danois à parler de « triangle d'or », sur la base d'une réflexion qui a donné lieu à sa formulation, en 1999, dans le même ministère : [rapport : "Arbejdsreformerne – en status », 1999, København (Arbejdsministeriet)]

²⁶ On a beaucoup exagéré en France l'idée que les employeurs sont libres de licencier comme ils veulent : voir à ce sujet F. Gaudu (2007).

²⁷ "Særligt ved sammenligning med continental-europæiske lande og de øvrige nordiske lande et det nærliggende at understrege sammenhængen mellem ansættelsesforhold og indretningen af dagpengesystemet og aktiveringsindsatsen i Danmark" [par comparaison avec les autres pays nordiques et les pays continentaux apparaît la particularité danoise de la complémentarité entre les relations de travail, le système d'indemnisation du chômage et l'offre d'activation].

²⁸ En particulier, l'existence d'un système corporatiste typique d'autres "petits États" d'Europe.

circulait, les représentants des différents pays, par un phénomène de *ritual compliance*, l'utilisèrent progressivement pour décrire la situation dans leur pays, indépendamment d'une analyse précise qui aurait démontré l'existence d'un « état de flexicurité » et/ou de complémentarités institutionnelles dans leur pays. Ces complémentarités, ainsi que l'existence de processus de légitimation d'un « équilibre » entre acteurs pertinents, ne sauraient exister par génération spontanée au prétexte que tous utilisent le même mot-valise anglais. La comparaison de la France et du Danemark montre que, dans chacun de ces pays, avec sa situation socio-économique, sa gestion du marché du travail, très différentes entre elles, les acteurs se sont saisi – au moins temporairement du discours de la « flexicurité » pour se coordonner entre eux, *au plan national* (Barbier *et al.*, 2009). C'est pourquoi, s'il est incontestable que « Lisbonne » a fait circuler le discours de la flexicurité, ce qui n'a pas été le cas pareillement d'autres acteurs internationaux (comme l'OCDE par exemple), on peut attribuer à cette diffusion les principales influences qu'on a déjà observées dans le cas des MOC en général : observation empirique de la diffusion de schémas cognitifs (principalement en anglais) qui se répandent ensuite chez les élites des pays, d'une part ; utilisation du discours à caractère stratégique, dans certains cas, à chaque fois empiriquement dépendants des contextes locaux (effets observables de levier). Ainsi, au niveau communautaire, alors même que les syndicats (la CES) sont restés très réservés sur la flexicurité, qu'ils ont considérée, en fin de compte, comme inégalement penchée vers la flexibilisation des conditions d'emploi, nos entretiens montrent que les mêmes syndicats ont saisi l'occasion du débat, renouvelé du point de vue de son cadre. Cela est sans nul doute à mettre au « crédit » des influences de « Lisbonne », mais cela ne change pas les conditions de travail dans les pays, ni leur profonde inégalité (Gallie, 2007).

3. Conclusion

Dans l'attente d'un bilan exhaustif de la stratégie de Lisbonne (intégrant la partie macro-économique de la stratégie, en grande partie ignorée ici), de grandes lignes de conclusion peuvent être néanmoins tirées à ce stade. Ce bilan se situe au moment où, malgré ses investissements en communication politique, l'image de la Commission est celle d'un organe affaibli, alors que des thèmes de politique européenne se sont politisés de manière croissante, avec la tenue des référendums, dont le dernier a été la réédition de la consultation irlandaise, en octobre 2009, revenant finalement sur le vote négatif de 2008. La délicatesse de la position du niveau communautaire a été également manifestée par l'opposition, dans plusieurs pays, déclenchée par quelques arrêts récents de la CJUE, sans parler de la critique renforcée de la démocratie dans l'UE par la Cour constitutionnelle allemande, ou des critiques par le secrétaire de la CES, John Monks, à propos du droit communautaire. On observera que, dans les pays qui ont voté non par référendum, l'une des raisons des électeurs aura été l'insuffisance de la politique sociale au niveau communautaire ; dans les pays scandinaves, comme par exemple au Danemark en 1992, le vote négatif était également lié aux craintes des menaces pesant sur la protection sociale, mais pour des raisons inverses en quelque sorte.

Or, cette dimension, comme on vient de le montrer, a été tout à fait marginale dans le déploiement de la stratégie de Lisbonne, encore plus marginale depuis la réorientation drastique de 2005. L'âge d'or de l'Europe sociale est donc derrière nous, au moins pour un temps qui va durer longtemps (Barbier, 2008b). Les incertitudes actuelles de la crise n'ont pas amélioré la position du niveau communautaire, qu'on a trouvé, de façon insolite, obligé de faire des promesses au peuple irlandais de « soutenir les droits des travailleurs », et, même les « services publics », alors même que le traité de Lisbonne ne contient le mot « service

public » qu'une fois, employé à propos des transports publics (ancien article 73 du traité). La version anglaise des conclusions du Conseil du 19 juin 2009 n'en dit pourtant pas moins, en son annexe 2, que le Conseil "confirms the high importance which the Union attaches to social progress and the protection of workers' rights ; public services ; the responsibility of Member states for delivery of education and health services, the essential role and wide discretion of national, regional and local authorities in providing, commissioning and organising services of general economic interest"²⁹. Quoiqu'il en ait été des différences marquées entre les deux étapes de la stratégie, avant et après 2004, celle-ci, compte tenu de la répartition des compétences entre le communautaire et le national, ne pouvait jouer un rôle décisif dans les évolutions de la protection sociale des pays membres. Il est en définitive paradoxal que ce soit, à côté de la SdL mise si souvent en avant par la communication politique rénovée, une institution communautaire dont on ne parle pas quand on parle de « Lisbonne », à savoir la Cour de Justice de l'Union européenne, qui semble détenir l'une des clés majeures de l'avenir en la matière.

Références

Amable B., 2009, "Structural reforms in Europe and the (in)coherence of institutions", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 25(1), 17-39.

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

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

Barbier J.-C., 2004, « La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale », avec la contribution de Ndongo S. Sylla, *Rapport de Recherche CEE*, n°16, Noisy le Grand.

Barbier J.-C., 2005, "Research on 'Open Methods of Coordination' and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?" in T. Bredgaard and F. Larsen, eds, *Employment policy from different angles*, Copenhagen, DJØEF Publishing, p. 47-74.

Barbier J.-C., 2006a, (avec des contributions de N.S. Sylla et A. Eydoux), "Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi", Rapport pour la DARES (ministère du travail), CEE, janvier, 217p.

Barbier J.-C., 2006b, « Pour une juste (*fair*) appréciation de la stratégie de Lisbonne dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale », *Rivista delle Politiche Sociali*, n°1, Gennaio-Marzo, pp. 243-251 et, en italien (pp. 65-74).

Barbier J.-C., 2007, "Au-delà de la 'flex-sécurité', une cohérence sociétale solidaire au Danemark", in S. Paugam, *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, p. 473-490.

Barbier J.-C., 2008a. « L' « activation » de la protection sociale, existe-t-il un modèle français », in A.-M. Guillemard, dir. *Où va la protection sociale*, Paris, PUF, Le Lien social, p.165-182.

²⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf

Barbier J.-C. 2008b. *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le lien Social.

Barbier J.-C., 2009, « Le *workfare* et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et politiques*, n° 61, p. 23-36.

Barbier J.-C., 2010, « Co-ordination of Social Policies at the EU level: An Ambiguous Relationship Between Evaluation and Politics », in J.-E. Furubo, P. Eliadis and S. Jacob, dir., *Evaluation, a Power Game?*, Rutgers, New Jersey: Transaction Publishers, (forthcoming).

Barbier J.-C. et Sylla N. S., 2001, *Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, décembre, [publié dans *Rapports de recherche CEE*, n°7, 2003].

Barbier J.-C., F. Colomb and P. K. Madsen, 2009, «Flexicurity – an open method of coordination at the national level?», *CES Working papers, Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, 2009-46, Paris, CES Université Paris 1- Panthéon Sorbonne CNRS.

Begg I., Hodson D. and I. Maher, 2003, “Economic policy coordination in the European Union, *National Institute Economic Review*, N° 183, 66-77.

Bothfeld S., 2008, “Individual autonomy, a normative and analytical core of welfare statehood”, paper for the RC 19 conference, Stockholm, September, 6, 2008.

Boyer R., 2006, *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, Paris, Cepremap.

Bredgaard T., F. Larsen & P.K. Madsen, 2005, “The Flexible Danish Labour Market – A Review”, Aalborg: *CARMA Research Paper 2005:01*.

Büchs M., 2007, *New Governance in European Social Policy, The Open Method of Coordination*, Basingstoke, Palgrave.

Büchs M. and Friedrich X, 2005 “*Surface Integration: The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany*” in J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, op. cit., p. 249-286.

Campbell J. L. and Pedersen O. K., 2001, eds, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press.

Clasen, J. and D. Clegg, 2006, « Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets », *European Societies*, vol. 8 (4): 527-553.

De La Porte Caroline, 2008, *The European Development and National Level Influence of the Open Method of Coordination*, Ph D. Dissertation, European University, Florence, 298p.

de Schutter O., 2006, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, janvier-mars, p. 131-157.

Falkner G., Treib O., Hartlapp M. and Leiber S., 2005, *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.

Fitoussi J.-P. and Saraceno F., 2004, “The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus”, *Working paper n° 2004-02*, February, Paris, OFCE.

Gallie D., ed., 2007, *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford: Oxford University Press.

Gaudu F., 2007, « La “ Sécurité sociale professionnelle ” : un seul lit pour deux rêves ? », *Droit social*, n°4 : 393-402.

Giraud O. et Lechevalier A., 2009, « Dynamique des régimes d'emploi en France et en Allemagne : comment interpréter les nouvelles politiques de l'emploi ? », communication présentée au Congrès de l'AFSP, Grenoble.

Goul Andersen, J., 2005. "Citizenship, Unemployment and welfare policy" in J. Goul Andersen, A.-M. Guillemard, P. H. Jensen, B. Pfau-Effinger, (eds), *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol: Policy Press: 75-92.

Jepsen M. et Serrano Pascual A., (eds), 2005, *Unwrapping the European Social Model*, Bristol, Policy Press, p. 123-144.

Johansson K.M., 1999, "Tracing the employment title in the Amsterdam treaty", *Journal of European Public Policy*, 6/1, 85-101.

Jørgensen H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.

Jørgensen T. Mølsted and Pedersen C. Damtoft, 2004, *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag (7. udgave).

Kröger S., 2007, *Does soft governance increase the effectiveness and the legitimacy of European anti-poverty policy? The OMC inclusion in France and Germany*, Ph D dissertation, Georg August Universität Göttingen.

Leibfried S. et Pierson P., 1995, eds, *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington: Brookings Institution.

Kvist J., 2004, "Does EU Enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy", *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 301-318.

Mailand, M., 2006, *Coalitions and policy coordination – revision and impact of the European Employment Strategy*. Copenhagen: DJØEF Publishing.

Madsen P.K., 2006, « How can it possibly fly ? the paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state », in J. L. Campbell, J.A. Hall, O. K. Pedersen, *National identity and the varieties of capitalism, The Danish experience*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 321-354.

Paugam, S. et N. Duvoux. 2008. *La régulation des pauvres*, Paris : PUF.

Pochet P., Boulin J.-Y., 2009, "Introduction", *La revue de l'IRES*, n° 60, 2009.1, p. 9-23.

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

Rothstein B., 1998, *Just institutions matter, the moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sartori G., 1991, « Comparazione e metodo comparato », in G. Sartori e L. Morlino, dir., *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino.

Scharpf F., 1999, *Governing Europe, effective and democratic*, Oxford: Oxford University Press.

Scharpf F., 2009, "Legitimacy in the Multilevel European Polity", *MPIfG Working Paper 09/1*.

Schmid G., 2008, *Full Employment in Europe, managing labour market transitions and risks*, Cheltenham: Edward Elgar.

Schmidt V. A., 2006, *Democracy in Europe, EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Schmitter P. and Bauer M., 2001, « A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union », *Journal of European social policy*, vol 11 (1), p. 55-65.

Serrano Pascual, A, 2007. "Activation regimes in Europe: a clustering exercise", in Amparo Serrano Pascual, Lars Magnusson, eds. *Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang: 275-316.

Van Berkel, R., I. H. Møller, eds, 2002. "The concept of activation", in *Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation*, Bristol, Policy Press, p. 45-72.

Wilhagen, T., 1998, 'Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?', Berlin: WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.

Zeitlin J., 2005, « The Open Method of Co-ordination in Action, Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy », in J. Zeitlin & P. Pochet, with L. Magnusson, eds, *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, p. 447-503.

Zeitlin J. and Heidenreich M., 2009, (eds), *Changing European Employment and Welfare Regimes*, London: Routledge.