

Introduction

Philippe POCHET *, *Jean-Yves BOULIN* **

*E*n 2000, le Conseil européen de Lisbonne a adopté un document stratégique pour la décennie à venir couvrant l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale. La « stratégie » ou le « processus » de Lisbonne était né. En 2010, Lisbonne doit être revu et de nouveaux objectifs doivent être agréés pour la décennie à venir. Des analyses – le plus souvent critiques – sont réalisées, qui portent tant sur l'évaluation des actions passées que sur les nouveaux objectifs à définir en commun. Lisbonne a toujours eu un caractère hybride, entre un processus qui mettait en évidence de nouvelles formes de gouvernance (y compris dans sa capacité de reformuler les priorités) et une stratégie qui identifiait et hiérarchisait des priorités en articulant les différentes politiques. Lisbonne peut également être considéré comme un enfant de la troisième voie et du nouveau socialisme, ou au contraire comme un rejeton masqué d'une approche libérale. Il peut se lire comme la mise en cohérence d'un nombre important de politiques sectorielles (monétaire, marché intérieur, innovation, social, éducation...) ou comme une mise en tension de la politique économique et sociale. Bref, il s'agit d'un objet politique à définition et contours variables appréhendé différemment selon les attentes et souvent la discipline de base (droit, économie, sociologie, science politique) de l'évaluateur. Nous ne pourrons pas analyser l'ensemble de ces dimensions mais nous nous concentrerons sur quelques points nous apparaissant les plus critiques.

Cette introduction est divisée en trois parties.

La première rappelle rapidement le contenu et l'évolution de Lisbonne.

* Directeur Général, ETUI.

** IRIS, Université Paris Dauphine.

La seconde contraste la stratégie de Lisbonne et l'approche communautaire classique. Ceci permet de mieux mettre en évidence les particularités et originalités du processus de Lisbonne. Bien entendu, celui-ci est complexe et contradictoire et nous tenterons donc de durcir ses traits principaux quitte à laisser de côté ses ambiguïtés. Cet exercice nous permet également de mieux comprendre la place des acteurs dans les deux approches ainsi que les domaines de politiques sociales (au sens large) qui sont abordés.

La troisième partie se concentre davantage sur la stratégie européenne sur l'emploi (SEE) en mettant l'accent sur les aspects quantitatif et qualitatif de la stratégie européenne de l'emploi. Par souci de synthèse, nous n'aborderons pas les autres domaines de la politique sociale (inclusion/pauvreté, pensions, soins de santé).

Enfin nous concluons en présentant la structure de ce numéro et les diverses contributions.

1. Contenu et évolution de Lisbonne

En termes de politique, les conclusions du Conseil tenu à Lisbonne en mars 2000 indiquaient comme objectif central le fameux paragraphe suivant :

« *Un nouvel objectif stratégique* pour la décennie à venir : devenir 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. »

Par la suite on a souvent limité l'agenda de Lisbonne à la tension entre les dimensions sociale/emploi et économiques, alors que l'enjeu tel que décrit en 2000 dans les conclusions du Conseil européen était bien celui de « préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur. »

Le diagnostic était avant tout basé sur une analyse stratégique des forces et faiblesses de l'économie européenne dans un environnement de changement de paradigme productif (société de l'information). Venaient ensuite les deux objectifs souvent en tension de « moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale » tout en ayant « une évolution saine de l'économie et des perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques ».

L'encadré suivant reprend les objectifs initiaux.

Encadré

Préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance

Une société de l'information pour tous

Créer un espace européen de la recherche et de l'innovation

Instaurer un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices, notamment de PME

Des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur

Des marchés financiers efficaces et intégrés

Coordonner les politiques macroéconomiques : assainissement, qualité et viabilité des finances publiques

Moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un état social actif

L'éducation et la formation à la vie et à l'emploi dans la société de la connaissance

Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour l'Europe : vers une politique active de l'emploi

Moderniser la protection sociale

Favoriser l'intégration sociale

Mise en pratique des décisions : une approche plus cohérente et plus systématique

Améliorer les processus existants

Mettre en œuvre une nouvelle méthode ouverte de coordination

Mobiliser les moyens nécessaires

Les ambitions étaient fortes et des nouvelles formes de gouvernances émergeaient tant au travers de la fameuse méthode ouverte de coordination (MOC) (de la Porte, Pochet, 2002 ; Zeitlin, Pochet, 2005) que par la centralité du Conseil européen dans les arbitrages stratégiques (rôle tenu jusqu'alors par le Conseil Ecofin qui avait lancé et mis en place l'Union monétaire). Il était en effet indiqué :

« L'application de cette stratégie suppose l'amélioration des processus existants par l'introduction d'une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, le Conseil européen jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un

suivi effectif. Lors d'une réunion qui aura lieu chaque année au printemps, le Conseil européen définira les mandats pertinents et veillera à leur suivi » (Conseil européen, 2000).

Comme toute nouveauté, celle-ci était relative et basée sur une série d'accords auxquels les chefs d'États ou de gouvernement étaient parvenus lors de Conseils européens précédents. On trace son origine au livre blanc de 1993, « Croissance compétitivité emploi » (CEE, 1993) de Jacques Delors. Le Traité d'Amsterdam en 1997 avait fait de l'emploi un sujet d'intérêt commun et avait lancé la stratégie européenne pour l'emploi, ancêtre de la MOC.

En termes d'acteurs, nous avons montré dans un article précédent (Pochet, 2006) que Lisbonne résultait d'une nouvelle alliance entre les socialistes modérés (troisième voie) et les libéraux favorables à l'investissement dans les facteurs endogènes de croissance (ce qui devait permettre d'augmenter la productivité). Cette « alliance » ambiguë avait marginalisé tant la gauche classique et radicale que les ultra-libéraux soutenant la dérégulation des marchés (Pochet, 2006). Lisbonne avait également été négocié durant une période (exceptionnelle au regard de 40 ans d'intégration) où le centre gauche était majoritaire, entre 1997 et 2003 (Manow *et al.*, 2004).

La suite du processus a montré que le compromis était instable et en 2004 le rapport Kok « Facing the challenges » qui suivait celui intitulé « Jobs, Jobs, Jobs » (2003) sur la stratégie européenne pour l'emploi a ouvert une nouvelle période. Nous reviendrons sur ces évolutions dans la section suivante.

Quand on analyse les évolutions de la stratégie de Lisbonne et les évolutions institutionnelles des conférences intergouvernementales depuis 2000, on peut remarquer qu'elles sont différentes en termes de tensions et de succès.

En 2000, l'Europe institutionnelle était en crise avec un Traité de Nice négocié avec difficulté et présenté comme dénué d'ambition. Il apparaissait clairement qu'une autre approche était nécessaire comme cela a été explicité sous la présidence belge en 2001. Par contraste, le processus de Lisbonne se propose d'explorer une nouvelle voie avec une approche sur le moyen/long terme (10 ans) et une forte ambition déclarée. En 2001, un aspect environnemental sera ajouté lors du sommet de Göteborg.

A la suite du sommet de Nice une nouvelle approche a été entamée pour réformer les traités et la réunion inaugurale de la Convention s'est tenue le 28 février 2002. Il s'agissait d'associer les membres des parlements nationaux, européen et des gouvernements sur le modèle de la convention qui avait abouti à l'adoption de la Charte des droits fondamentaux en 2000. Un an et demi après, en juillet 2003, le projet de traité constitutionnel a

été présenté. Trop ambitieux pour certains gouvernements, il sera partiellement reformaté par une conférence intergouvernementale convoquée le 4 octobre 2003 et terminée le 18 juin 2004. Le traité constitutionnel sera dès lors soumis à ratification.

C'est précisément à ce moment-là que la stratégie de Lisbonne commence à battre de l'aile et est fortement recentrée sur la compétitivité après le rapport Kok de 2004 (voir *supra*). En termes de gouvernance, l'accent est porté sur la mise en œuvre au niveau national et la simplification des différents processus (trop de *reporting*). La planification se fait triennale avec les plans de réformes nationaux (PNR) incluant macroéconomie (grandes orientations de politiques économiques), microéconomie (processus de Cardiff) et emploi (SEE) autour d'une vingtaine de lignes directrices. Par ailleurs, les autres processus de méthodes ouvertes de coordination en matière de protection sociale (inclusion sociale et pauvreté, pensions, santé) sont intégrés sans être liés aux PNR (*streamlining*).

Lors du processus de ratification, les refus français et néerlandais font vaciller le traité constitutionnel et pour conserver quelques pierres à l'édifice qui se voulait ambitieux, une nouvelle CIG est convoquée les 21-22 juin 2007 qui se conclura quelques mois plus tard par un nouveau (mini) Traité de Lisbonne (13 décembre 2007). Ce dernier reprend nombre de dispositions précédentes mais en laisse d'autres de côté (par exemple la charte des droits fondamentaux n'est pas reprise en tant que telle et n'y apparaît que comme référence).

La stratégie de Lisbonne connaît alors deux sous-périodes contrastées en l'espace de deux ans : en 2006-2007, après avoir présenté la SEE et la stratégie de Lisbonne comme un quasi échec, la Commission, confiante en la croissance économique, change son discours et déclare que tout va bien. Puis en 2007-2008 inversement, Lisbonne est quasi déclaré mort cliniquement et d'autres objectifs doivent être trouvés au niveau européen. Il faut préciser qu'une autre stratégie alternative, liée au développement durable et particulièrement à la question du changement climatique émerge comme mégastratégie alternative (Begg, 2007 ; Degryse, Pochet, 2009).

Entre-temps le Traité de Lisbonne est refusé par les Irlandais qui sont appelés à se prononcer de nouveau lors d'un second référendum prévu en 2009.

On se trouve donc à un moment assez particulier où ni le Traité de Lisbonne, ni la stratégie de Lisbonne n'ouvre des perspectives ambitieuses en termes d'intégration européenne alors que, comme nous l'avons montré dans les paragraphes précédents, lorsque l'un fonctionnait, l'autre battait de l'aile. La démarche de réforme des traités s'est montrée encore plus inefficace et longue que précédemment et la stratégie alternative/complémentaire de Lisbonne est soumise au feu des critiques.

Cette comparaison entre la stratégie de Lisbonne et la réforme des traités est importante car il existe une différence forte entre l'approche communautaire et celle prônée par Lisbonne. En effet, les principes sous-jacents sont, selon nous, très différents. C'est l'objet de la section suivante.

2. Lisbonne ou Lisbonne (traité ou stratégie : quelle différence ?)

Une évaluation de la stratégie de Lisbonne nécessite de bien comprendre en quoi celle-ci a innové par rapport à l'approche communautaire classique. Une analyse superficielle souligne le contraste entre la *hard law* (communautaire inflexible) et la *soft law* et les nouvelles formes de gouvernances incluses dans Lisbonne (Trubek, Trubek, 2005). Cette vue est profondément erronée car d'une part Lisbonne contient près d'une centaine de propositions de directives et seule une lecture myope peut conduire à ne retenir que la *soft law* tandis que, d'autre part, la méthode communautaire a largement évolué et combine des aspects de *soft* et *hard law* (Faulker *et al.*, 2005 ; Pochet, 2009). On peut souligner ici deux points de tensions essentiels.

Le premier tourne autour de l'efficacité des politiques sectorielles *versus* englobantes d'une part, européenne/nationales *versus* multi-niveaux, de l'autre.

Le second confronte la question de la démocratie à celle de la légitimité.

Ces deux points de tension ont des effets divergents tant sur les politiques sociales à considérer comme faisant (ou pouvant faire) l'objet d'une action européenne que sur la place des acteurs et particulièrement pour ce qui nous intéresse ici : les partenaires sociaux.

Nous illustrerons notre propos pour le premier point en partant de la notion de subsidiarité (répartition de compétences entre UE et Etats) qui est centrale dans le débat institutionnel européen et plus généralement dans celui sur le fédéralisme (Théret, 2002). Ce débat sur la répartition des compétences est récurrent depuis la création de la communauté européenne. La thématique de la subsidiarité n'est pas apparue *sui generis* au début des années 1990. On en peut percevoir la genèse dès le Traité de Rome de 1957 par exemple qui stipulait que les directives devaient laisser aux Etats membres le choix des moyens pour atteindre les objectifs fixés. C'est également le cas avec le principe de la proportionnalité (« L'action de la communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité » selon les termes du traité) qui constituera par ailleurs l'un des guides essentiels dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice de Luxembourg.

Si le processus même d'intégration européenne dans lequel la majorité des compétences est partagée entre l'Union et les Etats membres se prête mal à un découpage strict, cette question reste au cœur de la construction européenne. Ceci s'explique par le fait qu'elle s'accompagne d'une réflexion en termes de légitimité.

Les acteurs à un niveau pertinent donné sont présumés capables d'assumer collectivement leurs responsabilités. C'est en fonction d'une démocratie sinon locale du moins décentralisée que ce principe s'énonce comme un principe de proximité. A côté de la subsidiarité verticale, il existe également la subsidiarité horizontale qui privilégie les acteurs non étatiques dans la recherche de solutions adéquates ; ceci mène directement au dialogue social et au renforcement des capacités des acteurs sociaux et particulièrement des partenaires sociaux. Les références au dialogue social dans le Traité de Maastricht complètent donc l'approche en termes de subsidiarité. Pour les syndicats il s'agit de créer un échelon européen de négociation collective.

En résumé, l'approche communautaire en termes de subsidiarité sectorialise les différentes politiques qui doivent être distribuées sur l'axe local-régional-national-européen. En matière sociale, la priorité est donnée au dialogue social sur la production de normes par la voie législative. Ceci étant, lorsque les acteurs non étatiques à un niveau donné sont incapables d'arriver au résultat voulu, les autorités publiques et notamment les parlements sont les lieux légitimes de décision. Dans le même ordre d'idée, le niveau supérieur doit suppléer les niveaux inférieurs lorsque ces derniers n'arrivent pas au résultat voulu.

Tout autres sont les prémices de Lisbonne.

La première source d'inspiration sous-jacente au processus de Lisbonne renvoie à une réflexion commune à de nombreux Etats sur les formes de régulation à adopter dans un monde en changement rapide d'une part, et sur les formes de participation citoyenne d'autre part, pour développer des formes démocratiques délibératives complétant la démocratie classique. Au plan de l'UE, cela se matérialise par l'adoption d'un livre blanc sur la gouvernance (CEC, 2001) et un travail de réflexion en profondeur entamé par la cellule prospective de la Commission (*cf.* par exemple Lebessis, Paterson, 2000). Une critique interne des limitations d'une politique purement législative pour parvenir à modifier les comportements sur le terrain s'est également développée dans différents domaines où l'Union européenne avait développé un corpus législatif substantiel (environnement, santé-sécurité sur le lieu de travail, égalité hommes-femmes...).

La deuxième source d'inspiration est la réflexion autour de l'idée de *benchmarking* et d'évaluation par des indicateurs. Il s'agit d'isoler des résultats performants que l'on souhaite être adoptés comme objectif par tous. A partir de cela des batteries d'indicateurs sont construites qui servent à

piloter les évolutions, du moins en théorie. Les évolutions se faisant soit au travers de processus d'apprentissage, soit de « naming and shaming », on est alors très loin du travail parlementaire d'élaboration de la norme.

Enfin, la troisième source d'inspiration est celle qui a conduit à prendre exemple sur l'Union monétaire en tant que stratégie de convergence et d'essayer d'appliquer la même recette à l'emploi puis à l'exclusion sociale et aux pensions. Il s'agit ici d'une réflexion politique qui vise à tenter d'assurer une égalité entre les objectifs sociaux et économiques dans l'Union européenne.

De Búrca (2003) a proposé de prendre en compte six oppositions qui distinguent, selon elle, le « constitutionalisme traditionnel » de la « nouvelle gouvernance ». Nous en reprenons ici quatre qui nous semblent essentielles à notre propos.

« Premièrement, entre compétences limitées légalement et des politiques elles-mêmes en développement constant ; deuxièmement, entre une description claire de la division des pouvoirs entre niveaux d'autorité, en accord avec une conception statique du principe de subsidiarité, et le partage actuel fluide, plus dynamique, des pouvoirs et des responsabilités entre différents niveaux ; troisièmement, entre la protection et la préférence pour la segmentation des politiques, et la dynamique vers l'intégration et l'établissement de liens entre politiques (...) ; cinquièmement, entre la mise en avant des institutions représentatives comme clés de la légitimité et l'inclusion d'une large palette de parties prenantes, acteurs de la société civile et autres, en réponse à la double préoccupation de démocratie et d'efficacité (...) »¹.

Dès lors, par rapport au séquençage du processus de la subsidiarité qui est de vérifier les compétences, de mettre en œuvre celles-ci et d'agir de manière proportionnelle, le processus de Lisbonne développe un autre séquençage. *A priori*, toute politique peut faire l'objet d'une action européenne. Selon la politique choisie on va adopter une gradation allant de la simple coopération à la coordination (une forme appropriée de proportionnalité). Enfin, une fois déclenché, le processus n'a pas de fin (du moins il n'en est pas prévu explicitement une). Il se conçoit dans la répétition de l'exercice année après année. Selon ses avocats, c'est la répétition même qui crée les conditions de l'efficacité comme l'indiquent Ferrera *et al.*

1. « First, between legally limited competencies and ever-expanding policy activities; second between the depiction of a clear division of powers amongst levels of authority in accordance with a static version of subsidiarity principle, and the actual fluid sharing of powers and responsibilities amongst different levels in a more dynamic way; third between policy segmentation privileging or ring-fencing and the impetus towards policy integration and linkages, (...); fifth, between the emphasis on representative governmental institutions as key to legitimacy, and the inclusion of a wide array of stakeholders, civil society actors and others in response to the dual concerns of democracy and effectiveness (...) », notre traduction.

(2000:84) après Goetschy (1999) : « Une interaction continue et prévisible, multi-niveaux et multi-acteurs, avec un calendrier répétitif, causait aussi une « dépolitisation » des questions soulevées, les mettant à l'abri des cycles politiques nationaux et encourageant une forme de gestion qui favorisait le règlement des conflits. »¹

Une autre différence importante est que la subsidiarité organise des arènes politiques différentes – sectorielles ou verticales (EU/membres) – où peuvent s'exprimer des choix politiques différenciés. C'est même l'un de ses principes de base de postuler qu'une certaine décentralisation est mieux à même de répondre à la diversité des préférences individuelles et collectives. Cette décentralisation donne une place centrale aux acteurs non étatiques et particulièrement aux partenaires sociaux qui occupent un espace autonome.

Par contre, la stratégie de Lisbonne essaie de promouvoir dans des formes flexibles des processus de résolution de problème. Il s'agit d'une approche qui vise en sélectionnant les meilleures pratiques, en utilisant des indicateurs pour étalonner les performances (*benchmarking*), à créer des opportunités d'apprentissage sur son propre système et celui des autres pays afin de favoriser des solutions optimales. La participation des acteurs non étatiques est vue comme fonctionnelle dans la mesure où la qualité de l'information s'accroît dans le processus de prise de décisions et où leur mise en œuvre est plus légitime et efficace du fait de la participation de ces acteurs. Ce processus porte à terme l'idée de convergence car il vise à ce que les acteurs redéfinissent leurs priorités stratégiques et politiques sous l'effet d'un apprentissage continu.

Par contre, par définition, la subsidiarité accepte qu'il y ait une pluralité d'équilibres possibles en fonction des préférences des acteurs locaux et que cet ordre ne doive pas être perturbé sauf pour des raisons d'efficacité ou de solidarité.

Ces différences entre les deux approches contribuent à expliquer pourquoi les syndicats ont eu des difficultés à entrer dans la logique de Lisbonne (non en termes politique mais en termes de participation active au niveaux européens et nationaux (de la Porte *et al.*, 2008 ; de la Porte et Natali dans ce numéro).

3. A la recherche d'une SEE perdue ou la perversion des principes du processus de Lisbonne

Nous analyserons rapidement dans cette partie les évolutions de la SEE dans le cadre de Lisbonne. D'autres aspects sociaux ont également

1. « A continuous and predictable multi-level and multi-actor interaction, with a repetitive calendar, also induced a "de-politicization" of the issues at stakes, shielding them from national political cycles and encouraging a problem solving style in their management », notre traduction.

été traités mais nous ne les aborderons pas ici (pour une vue d'ensemble, voir Goetschy, 2009). Notre angle d'attaque spécifique tournera autour de la tension entre quantité et qualité de l'emploi.

La SEE adoptée en 1997 autour de quatre piliers (employabilité, adaptabilité, capacité d'entreprendre, égalité de genre) comme un pendant à l'union monétaire (Goetschy, Pochet, 1998) apparaît, au sein de la stratégie de Lisbonne, comme l'une des conditions sociales (avec celles relatives à l'éducation, la formation tout au long de la vie, la protection sociale, les systèmes de retraite, la santé...) de réalisation de l'objectif de constituer l'UE comme société de la connaissance « la plus compétitive du monde ». On ne pouvait alors que saluer l'importance et la pertinence du principe selon lequel cet objectif devait d'abord reposer sur la mobilisation des habitants de l'UE en âge de travailler (augmentation du taux d'emploi) et particulièrement de ceux considérés comme étant en difficulté au regard de l'accès (ou de leur maintien) au marché du travail (les plus de 55 ans, les femmes, les jeunes, les faiblement qualifiés...). Bien plus, les lignes directrices de la stratégie de Lisbonne se donnaient pour objectif de contrecarrer les causes mêmes de cette fragilité tant en agissant de façon à éviter les sorties prématurées du système éducatif (qu'au moins 85 % des jeunes de moins de 22 ans aient terminé le deuxième cycle du secondaire en 2010), qu'en préconisant la participation des adultes à la formation tout au long de leur vie ou en incitant les Etats et collectivités locales à développer les infrastructures d'accueil de la petite enfance ainsi que les services de prise en charge des personnes dépendantes. En insistant enfin sur la double dimension tant quantitative que qualitative de l'emploi, le Conseil de Lisbonne suggérait que les sociétés développées devaient viser la création d'emplois qualifiés, bien rémunérés, aux conditions de travail soutenables. Une série d'indicateurs ont été sélectionnés afin d'en mesurer la qualité. Ils ont néanmoins toujours été d'une importance moindre par rapport aux indicateurs quantitatifs, en particulier en matière de taux d'emploi¹. On peut toutefois regretter l'absence de définition ou de ligne directrice claire au regard des composantes que pourrait recouvrir un emploi de « qualité ». De ce point de vue, le lien aurait pu être fait avec ce que le BIT (Bureau international du travail) désigne sous le nom de « travail décent » (ILO, 1999), c'est-à-dire la possibilité pour les hommes comme pour les femmes d'accéder à un emploi occupé dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité, caractérisé en outre par des droits à une représentation syndicale, une rémunération et une protection sociale correspondant aux normes en vigueur dans l'espace économique concerné.

1. Pour une analyse, voir Peña-Casas, 2009 ; pour un débat général sur la qualité et la quantité, voir Guillén, 2009).

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la SEE n'est qu'une des composantes de la stratégie de Lisbonne. Elle s'inscrit dans un système d'action destiné à la fois à contrecarrer les effets du vieillissement de la population européenne, la segmentation du marché du travail résultant de la flexibilité productive, la marginalisation de populations fragiles afin que tous participent de la construction de cette fameuse société de la connaissance. La MOC est ainsi réaffirmée comme l'instrument privilégié pour atteindre les objectifs définis par les lignes directrices : fixation d'objectifs communs, échange de bonnes pratiques, évaluation en commun des résultats à travers les plans nationaux d'action (PNA) pour l'emploi et les *peer reviews*. Appliquée d'abord à l'emploi, la MOC a été étendue, dans la stratégie de Lisbonne, à d'autres champs, qu'il s'agisse de la réforme des retraites, des politiques de santé, de l'inclusion sociale, de l'éducation, de la formation tout au long de la vie, de l'environnement etc. (Barbier, 2008).

Peu contraignante, la MOC, indépendamment des sujets n'a pas, de l'avis de tous les spécialistes, notamment ceux qui concourent à ce numéro, initié les processus de convergence des contenus précis des politiques mais plutôt – c'est au moins sujet à débats – des grands objectifs de politiques. La SEE a fait l'objet dès 2003 d'une première évaluation mettant en lumière les faibles avancées et incitant les pays de l'UE à se mobiliser davantage pour la réalisation concrète de cette stratégie qui reste encore marquée par la recherche d'une multiplication d'emplois de qualité (Kok, 2003). Un second rapport (Kok, 2004) critique non plus seulement la faiblesse des avancées mais atteste d'un changement de stratégie en préconisant une approche plus économique du fonctionnement du marché du travail : flexibilisation et réduction des coûts salariaux sont plébiscitées pour favoriser l'emploi *via* un assouplissement de la législation protectrice de l'emploi et une réforme de la protection sociale, notamment des systèmes de retraite, dont le changement de l'âge d'accès à ce statut. Comme le souligne Barbier (Barbier, 2008), à partir de 2005 la SEE, *sui generis*, est de fait abandonnée, au profit d'une politique moins volontariste, au fil de l'eau, dont les résultats à venir sont indexés sur le potentiel de croissance qui apparaît alors bien orienté. Les PNA annuels sont remplacés par des programmes nationaux de réformes (PNR) triennaux, l'emploi n'apparaît plus comme une priorité, tandis que la SEE est subsumée dans le concept de flexicurité. Après huit années d'atermolements, l'évolution des taux d'emplois, qui de fait atteste d'une convergence vers le haut, reste marquée par les spécificités nationales et continue de signaler de fortes disparités d'un pays à l'autre ou plutôt d'un type de modèle social à l'autre. Ainsi, l'objectif d'un taux d'emploi de 70 %, réalisé dans plusieurs pays dont certains (DK, SW, UK etc.) l'avait déjà atteint lors du lancement du processus de Lisbonne, ne semble pas réalisable à l'échelle de l'UE à 27 (65,4 % en 2007) dans le contexte de crise

qui vient de saisir les économies des pays de l'UE. Onze pays ont atteint l'objectif d'un taux d'emploi de plus de 50 % pour les 55-64 ans, mais cet objectif est hors de portée à l'échelle de l'UE à 27 à l'horizon 2010. Là également, certains pays, principalement scandinaves, avaient déjà dépassé ce taux de 50 %. Un constat plus nuancé peut être fait pour le taux d'emploi des femmes, dont l'objectif de 60 % semblait à portée de main pour 2010 à l'échelle de l'UE à 27 (58,3 % en 2007), mais dont la croissance est avérée dans de nombreux pays avec toutefois de fortes disparités d'un pays à l'autre. Au-delà de cette convergence quantitative, l'évaluation nécessiterait de se pencher sur la qualité des emplois ainsi créés : dans certains pays, la forte croissance du taux d'emploi des femmes s'est ainsi faite *via* l'extension du temps partiel (Pays-Bas, Allemagne...) qui ne bénéficie pas partout de conditions propres à en faire un travail décent. De même l'élévation générale du taux d'emploi transite bien souvent par une croissance des emplois atypiques (CDD, intérim), singulièrement en ce qui concerne l'entrée des jeunes sur le marché du travail ou l'insertion des 55-64 ans.

Il semble donc, pour reprendre ici le propos de Florence Lefresne (2008), que la stratégie de Lisbonne s'est au final focalisée sur la compétitivité coût de l'économie de l'UE, tandis que la SEE s'est mise en attente de la croissance pour tenter de réaliser ses objectifs quantitatifs. Elle a délaissé au passage les vrais ressorts de ce qui fait une économie hautement compétitive, fondée sur la connaissance, à savoir la qualité de l'emploi, saisie dans sa dimension endogène – salaires, protection sociale, formation tout au long de la vie – et exogène – éducation, services d'accueil de la petite enfance et dédiés aux soins des personnes dépendantes – condition de l'investissement des salariés dans la recherche de l'innovation et de la création de richesses matérielles et immatérielles. L'un des symptômes du détournement des Etats membres de cet objectif d'une croissance fondée sur la qualité de vie au travail et hors travail et d'une compétitivité fondée sur l'innovation a été la révision par les 27 de la directive temps de travail qui réaffirme le principe de l'*opt-out* à l'échelle de l'UE. Demander, comme le fait la Commission, aux individus de demeurer plus longtemps sur le marché du travail, ce qui se conçoit dans une société dans laquelle l'espérance de vie en bonne santé s'accroît, suppose que ceux-ci aient bénéficié de conditions de travail « soutenables », d'une politique active de formation (en 2006, seuls 9,6 % des européens âgés de 25 à 64 ans ont suivi une formation) et qu'ils ne parviennent pas épuisés au seuil de leurs 60 ans. De plus, les horaires longs sont un obstacle à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et vont ainsi à l'encontre de l'égalité entre les genres.

Ayant présenté quelques-unes des principales tensions qui découlent de la stratégie de Lisbonne (davantage d'emplois *versus* des emplois de meilleure qualité ; flexicurité *versus* création d'une constitution, lieu et logique de

participation au sein du Traité et de la stratégie de Lisbonne), nous reprendrons dans la conclusion la discussion sur les succès et échecs de Lisbonne et de son approche de la gouvernance et, pour terminer, nous discuterons des objectifs généraux stratégiques à atteindre dans le futur.

Références bibliographiques

- Barbier J.-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, coll. « Le lien social », PUF, Paris.
- Begg I. (2007), « Governance for Sustainable Development », in Degryse C., Pochet P. (eds.), *Social Developments in the European Union*, Brussels, ETUI-REHS/OSE, p. 43-63.
- De Búrca G. (2003), « The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union », *European Law Review*, 28 (6), p. 814-839.
- Degryse C., Pochet P. (2009), « Europe and Sustainable Development: a Paradigm Shift », WP 2009/02, Brussels, ETUI.
- de la Porte C., Pochet P. (eds.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- de la Porte C., Natali D., Pochet P. (2008), « Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale », *Rivista delle Politiche Sociali*, n° 4, p. 9-35.
- European Commission (1993), White Paper, *Growth, Competitiveness and Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, COM(93)700 final, 5 December, Brussels.
- European Commission (2001), White Paper, *European Governance*, COM(2001)428 final, 25 July, Brussels.
- European Council (2000), Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S. (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- Goetschy J. (1999), « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), p. 117-137.
- Goetschy J. (2009), « The Lisbon Strategy and Social Europe: Two Closely Linked Destinies », in Rodrigues M.J. (ed.), *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 74-90.
- Goetschy J., Pochet P. (1997), « The Treaty of Amsterdam: A New Approach to Employment and Social Affairs? », *Transfer*, 3 (3), p. 607-620.
- Guillén A. (ed.) (2009), *Tensions between Quality and Quantity of Jobs in the European Union*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang (à paraître).
- International Labour Office (1999), *Decent Work*, Report of the Director General to the International Labour Conference, 87th session, Geneva.
- Kok W. (2003), *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, European Commission.
- Kok W. (2004), *Facing the Challenge*, Brussels, European Commission.
- Lebessis N., Paterson J. (2000), « Développer de nouveaux modes de gouvernance », Brussels, European Commission.

- Lefresne F. (2008), « Les perspectives d'un marché du travail européen », *Futuribles*, n° 347, décembre, p. 5-24.
- Manow P., Schäfer A., Zorn H. (2004), « European Social Policy and Europe's Party Political Center of Gravity 1957-2003 », MPIfG Discussion Paper, n° 04/6, September, Cologne, Max-Planck Institute for the Study of Societies.
- Peña Casas R. (2009), Chapter 4, in Guillén A. (ed.), *Tensions Between Quality and Quantity of Jobs in the European Union*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang (à paraître).
- Pochet P. (2006), « Debate Around the Social Model: Evolving Players, Strategies and Dynamics », in Degryse C., Pochet P. (eds.), *Social Developments in the European Union 2005*, Brussels, ETUI, Observatoire social européen and Saltsa, p. 79-99.
- Pochet P. (2009), « Social Europe, Still Binding Regulation? », in Dehousse R. (ed.), *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (à paraître).
- Rodrigues M.J. (ed.) (2009), *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Théret B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme*, Brussels/Montréal, P.I.E-Peter Lang and Université de Montréal.
- Trubek D.M., Trubek L. (2005), « The Open Method of Co-ordination and the Debate over "Hard" and "Soft" Law », in Zeitlin J., Pochet P. (eds.) with Magnusson L., *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E-Peter Lang, p. 83-103.
- Zeitlin J., Pochet P. (eds.) with Magnusson L. (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E-Peter Lang.