

Fonctionnalisme contre Westphalisme : le miroir de la politique de l'emploi

*George ROSS **

*L*e livre blanc de la Commission Delors de 1993 intitulé « *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^e siècle* » a impulsé des changements majeurs dans les modes de pensée européens sur la croissance et les marchés du travail ¹. En plus, ce livre marque la fin de l'ère Delors-Mitterrand-Kohl ; l'intégration européenne s'engage alors sur de nouvelles voies. L'arrivée de la stratégie européenne pour l'emploi annonce un déplacement d'une intégration soutenue par de vastes programmes législatifs européens vers une autre, où la coordination volontaire entre les Etats membres sous l'impulsion de Bruxelles prédomine. C'est peut-être dans la stratégie de Lisbonne, après 2000, que cette nouvelle voie se révèle le mieux. Lisbonne I s'efface dans Lisbonne II, en 2005, alors que les Etats membres sont presque parvenus à « s'emparer » complètement de l'agenda. Nous allons voir que les développements qui suivent reflètent l'histoire récente de l'UE dans ce qu'elle a de plus fondamental ².

Prélude : La Belle Epoque ?

La Belle Epoque de l'UE commence en réalité en janvier 1985 après que Jacques Delors a effectué un « tour des capitales ». Il sonde alors les dirigeants nationaux sur ce que la Commission devrait prioriser : achèvement du marché unique, union économique et monétaire, ou union politique plus large (une plus grande coopération en matière d'affaires étrangères). Le gagnant est désigné en janvier 1985 lorsque, dans son premier discours

* Hillquit Professor of Labor and Social Thought, Brandeis University. *Ad personam* Chaire Jean Monnet, Université de Montréal.

1. Traduit de l'original anglais par C. Bonnet et C. Dufour.

2. Sur la notion de Westphalisme, cf. Dehove (1998), (NdE).

devant le Parlement européen, Jacques Delors annonce que la Commission se mettra au plus vite à la production d'un programme visant à développer le marché unique. C'est la première occasion pour la Commission Delors de « "mettre ensemble" des Etats membres » selon l'expression de ses collaborateurs les plus proches¹. Cette première « mise ensemble » fonctionne merveilleusement bien. La conférence intergouvernementale qui suivit produit l'Acte unique européen, la Commission exerçant une influence inhabituelle, ce qui étend significativement ses prérogatives. La crédibilité et l'influence de la Commission ainsi rehaussées – généralement avec l'appui des dirigeants français et allemands – facilitèrent le passage du paquet budgétaire Delors I ; elles apportent les réformes à la Politique Agricole Commune (PAC), permettent de reconfigurer et d'accroître les fonds structurels, et d'innover par une nouvelle approche budgétaire connue désormais sous le terme de « perspectives financières ».

La deuxième tentative de la Commission Delors de « "mettre ensemble" les Etats membres » se produit à propos de l'Union économique et monétaire (UEM). L'UEM n'était pas une invention de la Commission, bien sûr. Le sommet de la Haye en 1969 et le rapport Werner qui suit l'avaient très sérieusement discutée ; mais la crise des années 1970 avait brutalement arrêté ses progrès. Ainsi, lorsque Français et Italiens remettent l'UEM sur la table à la fin des années 1980, Delors appuie le mouvement ; il préside un comité composé essentiellement des gouverneurs des banques centrales qui produit un rapport qui lance un nouveau mouvement vers l'UEM. Il fallut cependant plus que le rapport Delors pour mettre les Etats membres ensemble cette fois-ci. Le Royaume-Uni aurait pu bloquer l'UEM si Margaret Thatcher ne s'était pas d'elle-même isolée au sein du Conseil européen comme chez elle, ouvrant la voie à un John Major plus souple. Les Allemands n'étaient eux-mêmes pas pressés ; la Bundesbank savait que son pouvoir était une cible directe. Il fallut une négociation difficile entre les Français et les Allemands à propos de la réunification allemande – facilitée il est vrai par la manœuvre habile de la Commission pour intégrer les nouveaux *Länder* allemands au sein de la CE – pour convaincre Helmut Kohl. Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne modifia le Traité de l'UE et permit à l'UEM d'advenir.

Maastricht contenait des changements supplémentaires – codécision pour le Parlement, piliers intergouvernementaux sur la Justice et les affaires intérieures (JAI) ainsi qu'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – en plus d'un protocole social lié à l'objectif de la Commission Delors de renforcer les rôles de l'UE en matière sociale en encourageant le

1. L'expression vient d'un ancien membre de l'équipe Delors lors d'une interview avec l'auteur en 2007.

dialogue social au niveau européen ¹. Si les organisations d'employeurs et les syndicats (UNICE, comme s'appelait alors Business Europe, et la CES) étaient capables de négocier un accord dans un espace où l'UE disposait de prérogatives, cela pouvait se transformer en loi presque automatiquement.

Après Maastricht, l'UE semble prête à de nouvelles percées, mais le ballon européen se mit à perdre de l'air. L'UE ne parvient pas à se sortir de la guerre dans son arrière-cour après la dislocation de la Fédération yougoslave. Cela envoie un mauvais signal quant à l'avenir d'une politique commune de sécurité et d'affaires étrangères, et crée un trouble parmi les citoyens européens. Au printemps 1992, les Danois votent non à un référendum de ratification du Traité de Maastricht et à l'automne les Français le ratifient de peu. Au même moment des Etats membres, dont l'Allemagne, se font forts de rappeler la Commission à l'observance de la subsidiarité et à ne pas s'immiscer dans la sphère des politiques sociales (y compris la politique envers la pauvreté et l'égalité des chances). Le pire se trouve du côté économique, cependant. La première crise du SME depuis des années, combinée aux efforts de la Bundesbank pour réduire les effets inflationnistes de la réunification, provoque une récession. Le chômage, déjà élevé dans les pays de l'Europe continentale, fait un bond, en même temps que les budgets d'Etats, désormais contraints par les critères de convergence de l'UE, passent au rouge. L'austérité qui s'ensuit est plus sévère que l'auraient souhaité les gouvernements, ce qui conduisit à des difficultés politiques internes. Dans ce contexte, les mises en accusation nationales de l'UE participent à l'approfondissement de la morosité européenne.

Le livre blanc de 1993, succès ou échec ?

L'élan extraordinaire vers l'approfondissement de l'intégration européenne qui avait pris essor en 1985 perd de sa puissance. Dans ce contexte, le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 suit la recommandation de Delors et donne mandat à la Commission de produire un nouveau livre blanc ². La motivation de Delors – hormis son profond souci concernant les problèmes d'emploi au sein de l'UE – était de « “mettre ensemble” les Etats membres » pour une troisième fois afin de redynamiser une avancée

1. Delors, un démocrate chrétien penchant à gauche, pensait que ces structures encourageraient la coopération sur des sujets économiques clés et pensait aussi que « l'implication » des syndicats *via* le dialogue social renforcerait le soutien politique des travailleurs à l'Europe. Le dialogue social comme outil de renforcement de la confiance n'a pas été tout de suite une grande réussite, cependant. La charte sociale de 1989 mit en avant une longue liste de propositions selon lesquelles l'UE aurait de nouvelles prérogatives législatives dans le domaine du dialogue social. Cela non plus n'alla pas loin, à cause de la résistance des employeurs. Le « protocole social » de Maastricht changera les choses.

2. Certains auteurs soutiennent que la poussée en faveur du livre blanc venait du Parti des socialistes européens au parlement européen. Si le PSE discute ces thèmes durant cette période et si ses idées sont largement diffusées, les véritables penseurs et rédacteurs se trouvaient à la Commission, et au sein de l'équipe Delors en particulier. C'est aussi la conclusion de Caroline de la Porte (2008).

de l'UE en train de s'épuiser. Le livre blanc, première expression européenne complète sur la globalisation et les besoins de l'UE de se confronter frontalement avec « les faiblesses des économies européennes », devait de ce fait devenir la principale proposition publique sur le changement économique.

« Pourquoi ce livre blanc ? La seule et unique raison est le chômage... ». Ainsi débute le texte ¹. Les réponses des Etats membres aux questions du chômage ont divergé, mais il n'y a pas de « recette miracle ». Le protectionnisme, le libre-échange, le partage du travail et les pressions sur les salaires n'ont pas fonctionné. La croissance européenne s'est contractée, le chômage a crû de cycle en cycle, l'investissement a décliné, et la position compétitive de l'UE se détériore malgré le marché unique. « La vérité est que, quoique nous ayons changé, le reste du monde a changé encore plus vite. » De nouveaux compétiteurs ont fait la preuve de leur capacité rapide de mouvement vers les frontières technologiques supérieures. En plus on assiste à une « nouvelle révolution industrielle » mettant en jeu des sociétés « fondées sur la connaissance » d'où la production de bas niveau est délocalisée, et où les services de haut niveau technologique dominent. L'interdépendance internationale des marchés, poussée par les mouvements instantanés du capital, est une réalité.

Ces propositions sont alors nouvelles pour l'UE. La compétition internationale avait toujours été une thématique de l'UE, mais elle avait en général été perçue en termes de menaces provenant de pays économiquement développés comme les USA ou le Japon. Les solutions mises en avant par l'UE s'étaient concentrées sur le développement du marché intérieur afin qu'advienne une seule économie intégrée porteuse d'économies d'échelle et de nouvelles efficacités. L'économiste américain Barry Eichengreen caractérise cette ligne stratégique centrée sur l'intérieur comme un « développement extensif » visant une comparaison avec la société de consommation américaine et un haut niveau de productivité industrielle. Le livre blanc de 1993 provoque un déplacement vers un développement « intensif » insistant sur l'innovation et une R&D d'avant-garde pour faire de l'UE un leader à l'échelle globale ².

« La Commission partage le point de vue exprimé par de nombreux Etats membres que des réponses conjointes renforceront la position de chaque participant, et du coup de l'Union européenne elle-même ». Mais, quelles devaient être ces réponses conjointes, selon le livre blanc ? Globalement, l'Union doit tendre vers une économie, « saine, ouverte, décentralisée, compétitive et fondée sur la solidarité » qui devrait produire quinze

1. European Commission (1993).
2. Barry Eichengreen (2006).

millions de nouveaux emplois « d'ici la fin du siècle ». En termes macro-économiques, cela implique de réduire les déficits publics, de parvenir à la stabilité monétaire et de s'ouvrir plus largement à l'international – l'arrivée de l'UEM et la clôture du cycle de l'Uruguay round du GATT sont tous les deux sur la table à ce moment. Au-delà de l'insistance habituelle sur les PME, la « décentralisation » devait accélérer l'arrivée de la « société de l'information », nouveau mot à la mode pour désigner l'importance des technologies de l'électronique. « Une politique commune de recherche et de développement » dans les technologies de l'information, la biotechnologie et les écotechnologies (toutes devant « bientôt fournir un avantage compétitif majeur ») contribuerait à cette décentralisation. De nouvelles activités *high-end* devaient produire de plus grands gains de productivité, aider à une croissance intensive en emplois et faire baisser le chômage.

Le point focal du livre blanc – au-delà de la société de l'information – porte sur les marchés du travail de l'UE. On soutient que les approches des Etats membres à l'égard du chômage ont été contre-productives, en particulier en réduisant le volume de main d'œuvre pour faire baisser les chiffres du chômage par les préretraites, des garanties accrues contre le chômage, et des programmes de remise au travail échappant au marché. On a donc besoin d'une « réorganisation totale de la politique d'emploi ». Les Etats membres doivent réformer leurs programmes à l'égard du chômage de longue durée parce qu'ils contribuent à l'exclusion sociale, affaiblissent la participation au marché du travail, et coûtent trop. Les nouvelles politiques doivent élever plutôt que réduire la participation de la main d'œuvre et accroître le potentiel de création d'emploi de la nouvelle croissance.

En particulier, le livre blanc presse les Etats membres d'adopter de nouvelles politiques actives de l'emploi, telles que la re-formation pour les chômeurs, l'emploi temporaire dans le public (dans diverses activités de « tiers-secteur ») ; il impute aussi de nouvelles responsabilités aux chômeurs à la fois pour qu'ils prennent au sérieux la formation et qu'ils acceptent les occasions nouvelles d'emploi raisonnables. « Une politique active de l'emploi devrait franchir un seuil nouveau en promouvant l'emploi des jeunes » (19, version anglaise), par de nouveaux programmes de formation et, peut-être, par un « service civique volontaire au sein de l'Union européenne ». Pour parvenir à de tels objectifs, selon le livre blanc, les Etats membres doivent créer des « guichets uniques » où les allocations, la formation et le conseil dans la recherche d'emploi seraient pris en charge simultanément par un « conseiller de l'emploi ». Dans l'idéal, une flexibilisation massive du marché du travail a besoin d'une formation tout au long de la vie et d'une remise à niveau permanente. Enfin, le « dialogue social » à tous les niveaux est un impératif pour négocier les transitions que la nouvelle flexibilité devrait amener.

L'optimisme du livre blanc impliquait que suffisamment de nouveaux emplois soient disponibles pour que la réforme du marché du travail soit faisable politiquement avec le dialogue social ; mais ses auteurs étaient conscients qu'au cours d'une récession, après des années de croissance lente, cela pourrait ne pas être garanti. En particulier, si ces nouveaux emplois ne se montraient pas assez prometteurs, le dialogue social ne trouverait pas le levain nécessaire pour mettre la réforme en route. Dans le cas contraire, la prédication en faveur de la flexibilisation sans promotion de l'emploi susciterait une résistance corporatiste. Une solution suggérée par le livre blanc consiste à mettre en œuvre un large programme d'investissements pour construire un « réseau d'infrastructures trans-européennes » dans le domaine du transport et de l'énergie, avec des montants envisagés de 20 milliards d'euros par an. Ces propositions de réseaux sont en réalité des dispositifs keynésiens pour fournir de l'emploi et une stimulation de la demande au cours d'une période d'adaptation aux normes de l'UEM. Les propositions de financement contenues dans le livre blanc font cependant l'objet de polémiques. Un peu plus de 20 % devaient provenir du budget de l'UE. Le reste devait être financé au moyen de la dette, des « obligations de l'Union » et des emprunts de la BEI (Banque européenne d'investissements).

L'UE ne pouvait elle-même obliger aux changements contenus dans le livre blanc, puisque les politiques sociales et de marché du travail étaient des prérogatives des Etats membres. Mais le livre souligne que l'UE peut combiner ses propres stratégies en cours – plus de marché unique, encouragements au SME et au dialogue social européen malgré sa fragilité – et les nouveaux et véritablement risqués réseaux d'infrastructure qui supposent de trouver un argent nouveau. L'équipe Delors souhaitait que le livre blanc provoque des retombées qui conduisent à un renforcement des prérogatives de l'UE en matière de politiques sociales. Mais pour commencer il fallait déjà que les Etats membres autorisent l'UE à lever de l'argent par l'emprunt, ce que l'UE n'avait jamais fait. Ensuite, il faudrait que ces Etats coopèrent à travers des politiques macro-économiques similaires, ce qu'ils n'avaient pas réussi à faire auparavant. En outre, ils auraient à promouvoir de nouvelles politiques actives de l'emploi. Certains Etats excellaient déjà en la matière, mais la plupart étaient profondément engagés dans des approches passives traditionnelles. Enfin, le livre blanc incite les Etats membres à un plus grand dialogue social – les employeurs, les syndicats et les gouvernements parlant les uns avec les autres – pour faciliter de tels changements, majeurs sur le marché du travail. Les pratiques anciennes fournissaient peu de matière pour laisser penser que cela fonctionnerait dans certains Etats clés, comme la France et l'Allemagne, où les « insiders » protégeaient leurs positions avec zèle, transférant les coûts de changements difficiles vers les « outsiders ».

La stratégie européenne pour l'emploi : une coordination volontaire et la MOC

La mise en pratique du livre blanc de 1993 aurait pu être une nouvelle occasion formidable de « mise ensemble ». Hélas, cela ne devait pas se passer. Les Etats membres utilisèrent la demande d'emprunt de la Commission pour marquer la limite à ne pas franchir. En l'absence d'un nouveau financement pour les programmes d'infrastructures de réseaux, l'élément de stimulation de la demande disparaît. Sans cet élément, les nouvelles politiques actives du marché du travail perdaient les ressorts critiques qui les rendaient plus faciles à poursuivre et il devenait difficile de promouvoir une coopération renforcée de recherche et de développement vers les objectifs de la « société de l'information ». Plus généralement, les Etats membres allaient résister à de nouveaux engagements législatifs sur la politique de l'emploi et à de nouvelles prérogatives pour le niveau européen pour appuyer ces engagements.

En fait, les Etats membres de l'UE avaient débuté leur retraite à l'égard de la coopération européenne, certains se montrant même réticents à prendre en charge les obligations retenues à Maastricht. La nouvelle conjoncture économique avait suscité des revendications de protection qui étaient potentiellement porteuses de résultats électoraux. Cela crée une atmosphère de sauve-qui-peut politique où les problématiques nationales de court terme l'emportent sur les perspectives européennes de long terme. A l'horizon aussi se profile un changement intergénérationnel gros de la disparition de dirigeants clés et des forces politiques qui avaient relancé l'intégration européenne après 1985 – Mitterrand, Gonzalez et finalement Kohl. Jacques Delors et sa brillante Commission approchaient aussi de la sortie.

Des choses importantes subsistaient néanmoins. Le livre blanc a joué un rôle majeur dans l'évolution de la pensée des élites européennes en matière d'emploi. Suivant l'expression de Caroline de la Porte, « la Commission a formulé avec succès le problème politique (chômage, croissance faible) et proposé une “solution politique” (pour accroître l'emploi et développer des politiques actives sur le marché du travail) »¹. Cette « formulation » comme ces propositions politiques ont fini par être largement partagées. L'UEM devenant imminente, la convergence sur le marché du travail et sur les pratiques d'emploi devenait nécessaire. Le livre blanc, *via* le Conseil européen d'Essen en 1994, met l'emploi à l'ordre du jour ; pour Allan Larsson, l'un des principaux acteurs dans cette histoire, cela obligeait les dirigeants européens à faire un choix fondamental, « soit ils officialisaient le processus d'Essen en faisant de l'emploi un sujet de compétence

1. De la Porte (2008:80).

communautaire, soit ils tuaient le processus en refusant d'inclure l'emploi dans le nouveau traité »¹. En l'absence d'une stimulation de la demande – la croissance faible devait se poursuivre, à l'exception des courtes années du boom américain dot.com d'après 1997 – et en l'absence de nouvelles obligations venues du niveau européen que les Etats membres refusent, les nouvelles approches devaient se différencier de celles que l'équipe Delors avait envisagées.

Le Conseil européen de juin 1997 proposait d'inclure un nouveau chapitre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam qui devait contribuer « à un haut niveau d'emploi en encourageant la coopération entre Etats membres et en soutenant voire en accompagnant leurs initiatives ». Ce nouveau chapitre, impulsé à l'origine par les Suédois peu après leur accession en 1995, arrive en fait en raison d'un glissement électoral important vers la gauche, suite aux victoires des socialistes en France et du New Labour juste avant le sommet². Les dirigeants de centre droit, comme Kohl et Aznar, ne pouvaient accepter ce nouveau chapitre que sous de fortes références à la subsidiarité, c'est-à-dire si on laissait le dernier mot aux Etats membres. Cette insistance sur la subsidiarité n'était pas pour autant seulement un thème de centre droit. Les dirigeants de centre gauche pouvaient être des réformateurs mais leurs modèles sociaux nationaux variaient considérablement, ce qui rendait indésirable aussi pour eux une intervention obligatoire du niveau européen.

Les perspectives en faveur d'une nouvelle stratégie européenne pour l'emploi ont été acceptées en novembre 1997 au sommet de Luxembourg sur l'emploi. Le Traité d'Amsterdam fait du développement de l'emploi un objectif pour l'UE et un « thème commun » pour les Etats membres ; ses objectifs principaux visent un haut niveau d'emploi sans entraver la compétitivité. Pour y parvenir, l'Union devait développer une stratégie coordonnée autour de larges objectifs proposés par la Commission et décidés par le Conseil européen. Le premier objectif est l'employabilité : il devait s'attaquer au chômage de long terme et des jeunes par la formation et l'apprentissage, suivre les chômeurs dans leurs parcours de formation et de retour à l'emploi, réduire les abandons en cours d'étude, pousser à un échange sur la formation en cours d'emploi par le dialogue social. Le second est l'entrepreneuriat, visant à rendre plus aisé de lancer et gérer de petites entreprises. Le troisième objectif est l'adaptabilité, *i.e.* une plus grande flexibilité dans l'emploi et sur le marché du travail. Le quatrième est l'égalité des chances, qui suit la longue tentative de l'UE de promouvoir

1. Allen Larsson argumente cela abondamment dans sa conférence non publiée sur "The New Open Method of Co-Ordination – a Sustainable Way Between a Fragmented Europe and a European Supra State?", Uppsala University (2002:8).

2. La représentation suédoise au groupe de réflexion qui avait préparé Amsterdam joua un rôle clé (Larsson p. 9).

un emploi féminin accru et équitable. De nouveaux objectifs devaient être décidés après que la SEE ait été évaluée une première fois. Les objectifs étaient accompagnés de directives plus précises.

La SEE consacre aussi une nouvelle procédure au sein de l'UE, la « méthode ouverte de coordination » (MOC), qui devait rapidement devenir le symbole le plus fort de l'attachement de l'UE à une « nouvelle gouvernance »¹. La MOC fait ses débuts avec les préparations par les Etats membres des Plans d'action nationaux (PAN) pour parvenir aux objectifs fondamentaux ; cela passe par des discussions approfondies entre parties prenantes. Les PAN devaient ensuite être comparés au sein de rencontres de pairs conduites par le Comité de l'emploi et du marché du travail de l'UE, qui pensait découvrir de nouvelles références et de nouvelles bonnes pratiques. Finalement, différents résultats nationaux eurent à être regardés et évalués par la Commission, qui publie des rapports qui pouvaient nommer, louer ou tancer les actions de différents pays. La procédure devait être itérative et s'accompagner d'une banque de données de statistiques comparatives et d'autres indicateurs à construire².

Le sommet de Luxembourg ouvre un chapitre nouveau et incertain pour l'UE. Les méthodes classiques de l'UE étaient centrées sur une obligation de coopération faite aux Etats membres à travers la « méthode communautaire » fondée sur des capacités législatives contraignantes. La nouvelle stratégie pour l'emploi glisse vers une coordination volontaire entre les Etats membres, supposée nourrir une cohésion politique et une convergence par des sentiers nationaux différents mais réorganisés pour parvenir aux objectifs généraux européens. En outre, cette procédure vise aussi à dépolitiser les débats communautaires et nationaux sur les thèmes relatifs aux politiques d'emploi afin de circonvenir les obstacles liés aux différences politiques. Autrement dit, l'objectif était de produire de nouvelles « communautés épistémiques » transnationales, aptes à promouvoir des objectifs communs par les mécanismes décentralisés des politiques nationales, malgré les conflits profonds, à propos du marché du travail et des politiques d'emploi dans les politiques nationales³.

La nouvelle approche soulevait des questions. La première, et la plus importante, avait à voir avec les résultats. Est-ce que la *soft law* et la MOC produiraient vraiment des changements aussi substantiels que ceux proposés par le livre blanc de 1993 ? Là, la confusion commença de suite. Que signifiait « résultats » ? Les discussions foisonnèrent immédiatement de la part d'intellectuels engagés et de fonctionnaires qui vantaient le couple

1. Les procédures utilisées pour élaborer les grands objectifs des politiques économique ont aussi servi de prototypes à la MOC.

2. La littérature sur la MOC est abondante. On en trouve un bon échantillon, avec : Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet eds., (2005).

3. Pour une approche des pratiques et des procédures de base de la SEE, voir Janine Goetschy (1999) ; Janine Goetschy (2003).

SEE-MOC comme un nouveau « modèle de gouvernance » prometteur de flexibilité dans la prise de décision, porteur de nouvelles incitations en faveur d'un apprentissage social du bas vers le haut, et ouvert sur un nouveau consensus. Mais comment allait-on savoir si de pareilles choses survenaient réellement ? A l'opposé de ces espoirs, la MOC est apparue parce que les Etats membres refusaient un nouveau partage de souveraineté dans les domaines de l'emploi et des politiques sociales, signifiant clairement que la réussite d'une coordination de systèmes très différents vers des objectifs communs dépendrait des actes des Etats membres bien plus que des sermons européens. Ici la problématique était claire. L'emploi et les thèmes de politique sociale se trouvent au cœur même des politiques intérieures nationales et décident souvent des résultats électoraux. Le scepticisme s'imposait, mais il n'y avait pas d'autre choix.

La complexité du couple SEE-MOC ne se limitait pas pour autant au thème des résultats. La nouvelle approche supposait aussi d'introduire de nouveaux acteurs dans la discussion sur les marchés du travail dans l'espoir que cela conduise à des déplacements d'influence (ou peut-être des « changements dans les "structures d'opportunités" », en termes de sciences politiques) en les reconnaissant suivant de nouvelles méthodes. Les résultats de ces glissements d'influence, s'il devait s'en produire, seraient très difficiles à percevoir et devaient être différents suivant les pays et les procédures. La SEE-MOC visait aussi à modifier les perspectives de coopération des acteurs, peut-être en les conduisant à le faire suivant de nouvelles voies et en créant un processus d'apprentissage mutuel modifiant leurs vues sur leurs choix et leurs situations. C'est la raison qui fit de la MOC l'enfant chéri des théoriciens politiques normatifs qui voyaient en elle l'incorporation d'une nouvelle « démocratie délibérative » où les choix sociaux les plus importants devaient être faits sur un mode décentralisé, « horizontal » ; cette vision se concentrait le plus souvent sur les changements de procédure, sans tenir compte des résultats. Ces hypothèses fournirent de nouveaux champs de recherche et d'enthousiasme aux chercheurs en sciences sociales, philosophes et experts, et particulièrement aux « progressistes » parmi eux. Hélas, ces débats ne tenaient pas toujours compte de la réalité de l'UE, et dans certains cas ces enthousiasmes étaient plutôt indifférents au sort de l'UE.

La SEE-MOC met en évidence certains des problèmes de fond de la communication de l'UE avec ses acteurs et ses citoyens. L'UE est obligée de s'exprimer en des termes consensuels, cherchant à se poser au-dessus des conflits doctrinaux et idéologiques et des différences entre les Etats membres. Cela s'explique essentiellement par des raisons institutionnelles. Les dirigeants de l'UE doivent prendre en compte des intérêts nationaux divergents et des équilibres politiques évolutifs. Les discours qui en résultent doivent à la fois transcender les différences et proposer des compromis

entre elles. Lorsque ces discours – souvent parce qu'ils étaient appuyés par les plus puissants des Etats membres – sont parvenus à « mettre ensemble » ces derniers, il en est résulté une coopération internationale d'un type jusqu'alors inconnu. Mais cela a été aussi l'une des raisons pour lesquelles l'UE a eu des difficultés à se faire comprendre par les citoyens, les observateurs et même parfois ses propres forces. Ce qui sort de ce type de discours – s'il en ressort quelque chose – est l'état des rapports de force réels. La MOC, en tant que nouveau « mode de gouvernance » attaché à dépolitiser et rendre consensuels des sujets sensibles, devait nécessairement rencontrer des difficultés d'adhésion.

Au cours de la première période de la SEE-MOC les conflits politiques de fond en Europe opposent les courants néo-libéraux du marché du travail, devenus très puissants dans les années 1990, et les notions plus traditionnelles de centre-gauche sur les économies sociales de marché européennes. La SEE-MOC s'est construite en tant que discours sous l'influence des glissements de l'électorat de gauche et des tendances centristes au sein des institutions européennes, et spécialement de la Commission. Cependant, les gouvernements sociaux-démocrates qui sont alors temporairement puissants et qui poussent vers la SEE-MOC sont eux-mêmes divisés sur les thèmes du marché du travail. Certains, comme les Suédois et les Danois, utilisaient des solutions relevant de l'activation du marché du travail comme une seconde nature. Au Royaume-Uni, les lignes de fond avaient été tendues par le thatchérisme, livrant au New Labour un marché du travail flexibilisé, frappé d'inégalité, de pauvreté et d'insécurité. Les sociaux-démocrates des grandes économies continentales devaient faire face à des résistances consolidées de la part de certaines fortes parties prenantes capables de défendre leurs positions. Les néo-libéraux étaient unanimes dans leurs choix en faveur d'une libéralisation à outrance des marchés du travail. L'accueil enthousiaste de la part de certains éléments à gauche envers la SEE-MOC pouvait être compréhensible. Mais il fallait être vraiment optimiste, ou peut-être désespéré, pour prévoir que la SEE-MOC était le signe avant-coureur d'une mode de nouvelle gouvernance promis au succès – et il fallait être optimiste pour penser que l'approche suivant la MOC allait favoriser une intégration européenne nouvelle et d'un type différent à un moment où, à l'évidence, les Etats membres n'en étaient pas demandeurs.

Lisbon Stories ?

Tout ce qu'il y a à dire d'intéressant sur la stratégie de Lisbonne a déjà été dit. L'agenda de Lisbonne trouve son origine au Conseil européen de la présidence portugaise social-démocrate durant la première moitié de

2000¹. Ses propositions se fondent en continuité avec le livre blanc de Delors en 1993. Elles empruntent les thèmes de la « société de la connaissance » à des auteurs influents sur la globalisation, comme Manuel Castells. Les réflexions sur la reconfiguration de l'Etat-providence viennent de spécialistes comme Gøsta Esping-Andersen². La conduite politique et de fortes exhortations en faveur de réformes pour un nouveau marché du travail visant à renforcer l'employabilité et à s'attaquer à l'exclusion sociale sont venues de Tony Blair et du New Labour, qui parlaient fort sur ce que les sociaux-démocrates européens devraient faire.

La stratégie de Lisbonne exhorte les Etats membres à faire de l'EU « l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde, capable d'une croissance économique durable avec plus et de meilleurs emplois, une plus grande cohésion sociale, et le respect de l'environnement d'ici 2010 ». Il s'agit d'une forme révisée du discours sur la compétitivité de l'UE énoncé dans le livre blanc de 1993. On soutient que l'Europe est en retard en matière d'innovation, de spécialisation, d'éducation et de flexibilité sans pour autant sacrifier ni cohésion sociale ni respect de l'environnement. Les efforts publics et privés de recherche devraient être portés à 3 % du PIB et se concentrer au niveau européen au sein d'une nouvelle zone de recherche européenne. Le taux de participation au marché du travail devrait atteindre 70 % au cours de la décennie à venir. L'Europe aurait aussi besoin d'une politique macroéconomique plus cohérente, mieux coordonnée, soulignant l'importance des recommandations sur les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). Du côté micro, l'UE aurait besoin de développer le marché unique en libéralisant les échanges de services, en structurant et allégeant les régulations européennes, en facilitant la création d'entreprise (la litanie habituelle sur les PME), en utilisant les capacités législatives en faveur de la compétition plus vigoureusement, en encourageant les investissements privés, en favorisant des projets d'infrastructure, et stimulant une réforme de l'Etat-providence en faveur de l'employabilité, en faisant face aux coûts accrûs d'une société vieillissante, en créant plus de flexibilité sur le marché du travail, en accroissant les investissements dans le capital humain et les spécialisations. Finalement, Lisbonne propose d'utiliser la MOC – au-delà de la SEE, de la GOPE et de la cohésion sociale où elle fonctionnait déjà – aussi pour la réforme des retraites, la protection sociale, les politiques d'innovation et de R et D, la formation, la société de l'information, les soins de santé et la politique de l'environnement.

Lisbonne propose la mise en place de projets multiples, avec une batterie de moyens incluant des participations financières importantes. Pour

1. Nombre des documents clés de ce Conseil européen de Lisbonne sont reproduits *in* Rodrigues (2003).

2. Ces éléments ainsi que d'autres et les documents importants sur Lisbonne ont été repris de Maria Joao Rodrigues (ed.) (2003).

autant, les suites lors des premières années furent décevantes. Croissance, productivité, création d'emploi, promotion de la R et D et niveaux d'emploi se retrouvèrent loin de leurs objectifs, comme le souligne le rapport Kok ¹. Quelques Etats membres, surtout les scandinaves et l'Irlande, se comportaient bien, alors que d'autres, essentiellement de grands pays continentaux comme la France, l'Allemagne et l'Italie, ne le faisaient pas. Ces résultats indiquent que les pays dont les objectifs, les programmes politiques et les procédures antérieures sont conformes à ceux de Lisbonne ont fait ce qu'ils auraient fait de toute façon et sont parvenus aux résultats attendus ; les pays dont les situations intérieures compliquaient les réponses avaient aussi poursuivi leurs propres chemins ². Nombre de membres, dont les plus importants économiquement, n'avaient pas acheté le projet de Lisbonne. Les héritages politiques différents fournissent une explication, mais même lorsque des efforts ont été faits, la multiplicité des objectifs de Lisbonne a favorisé l'incohérence et la dispersion des énergies.

Outre la conclusion que Lisbonne n'est pas parvenue à ses objectifs généraux, une autre conclusion a pu être tirée de cette première période : les différentes MOC n'ont pas été très efficaces. Deux d'entre elles, les GOPE et la SEE suivaient des objectifs larges et classiques de la MOC : directives, revues par les pairs, référencement (*benchmarking*), recommandations et participation ; il a été décidé des les rapprocher par une plus grande coordination et un calendrier commun. Beaucoup des autres MOC ont échoué quant à leur fonctionnement et leur mise en pratique. Un observateur conclut cependant que si les MOC étaient inégales et ne sont pas devenues des parties prenantes dans le jeu politique, elles ont servi à promouvoir « un discours éminemment légitimateur... (et fourni)... un groupe de décideurs politiques disposant d'un langage commun et d'un projet légitimant, en vue de faire de l'Europe la société de la connaissance la plus compétitive du monde » ³. Au-delà de ces conclusions évasives quoique acceptablement positives, il était pourtant clair que les MOC n'étaient pas devenues de nouveaux « modes de gouvernance », des exercices créatifs d'apprentissage collectif, des percées vers une démocratie délibérative, ou, plus important, des éléments actifs dans un ensemble plus large. Au mieux, elles ont pu aider à convaincre ceux qui étaient impliqués que l'UE avait un énorme problème de compétitivité et de ce fait produit un discours nouveau et important. Surtout, les véritables MOC, celles qui existaient, ont souvent été traversées par les versions nationales des batailles entre avocats du néolibéralisme et ceux des économies sociales de marché.

1. Ces éléments ainsi que beaucoup d'autres ont été rassemblés par Maria Joao Rodrigues *et al* (2004).

2. C'est la conclusion de de la Porte sur la MOC quant à la SEE et la cohésion sociale (de La Porte, 2008, chapitre 6).

3. Claudio Radaelli (2003:7).

Le bilan de moyen terme de Lisbonne trouve son point culminant au Conseil européen de l'hiver 2005¹. L'équilibre politique de l'UE avait changé considérablement depuis Lisbonne ; le centre droit était revenu en force dans les Etats membres et au Parlement européen. La désignation du libéral José Manuel Barroso, ancien Premier ministre du Portugal, comme président de la Commission en est une conséquence. Lisbonne sort substantiellement transformé de ce bilan de toute façon. La multiplicité des objectifs urgents est réduite à deux, « une croissance plus forte et durable et... plus et de meilleurs emplois ». Des mesures sont proposées pour remédier à la confusion des responsabilités et des procédures qui avait contribué à la défaillance dans la prise en charge de Lisbonne par les Etats membres. Chacun doit préparer un plan national d'action (PNA) unique prenant en charge les thèmes politiques clés de la croissance et de l'emploi après concertation avec les parlements nationaux et les autres acteurs nationaux clés, y compris la MOC. Chacun doit aussi désigner un M^r ou M^{me} Lisbonne responsable de concentrer les éléments nationaux relatifs à Lisbonne *via* une structure de suivi réunifiée au niveau national. Les objectifs de niveau européen et leur suivi doivent aussi être restructurés. Les PNA nationaux doivent servir de guides à l'action nationale et à des recommandations, spécifiques pour chaque pays, venues du niveau européen d'ici 2008.

Le bilan de moyen terme installait clairement les Etats membres dans le siège du conducteur. Cela clarifia les choses et rendit la répartition des responsabilités plus lisible, mais en même temps dégonflait aussi les « nouveaux modes de gouvernance », y compris les MOC, dont certaines furent abandonnées. De hauts responsables à Bruxelles et dans les capitales nationales semblaient vraiment plus à l'aise dans ces circonstances comme nous avons pu le constater en 2006-2007 dans une série d'interviews avec 85 membres de l'élite de l'UE : d'anciens commissaires, des directeurs généraux au sein de la Commission et du Conseil, des députés importants, des dirigeants de groupes d'intérêts ; il s'agissait d'abord de découvrir comment ils analysaient la situation de crise de l'UE après les référendum. Significativement, Lisbonne n'est pas au centre de leurs réponses, mais certains font part de leur opinion cependant. Ils sont sceptiques sur l'approche adoptée en 2000.

L'un défend que l'échec est « dû à la subsidiarité... les objectifs ne peuvent être imposés à des Etats membres qui doivent eux-mêmes se les imposer, ce qu'ils ne font pas parce qu'ils n'ont pas le sentiment que cela leur appartient » (dirigeant du Conseil). Un autre ajoute qu'« à Lisbonne... l'Europe devait accoucher, mais l'Europe n'accouche pas. L'attention était concentrée sur les bonnes choses... mais il a manqué de volonté et

1. On trouve une bonne présentation des changements de Lisbonne *in* Börje Johansson, Charlie Karlss, Mikaela Backman, Pia Juosola (2007).

de confiance politiques pour conclure... les Etats membres n'étaient pas prêts » (dirigeant de la Commission). Pratiquement, tous ceux qui mentionnent la méthode ouverte de coordination pensent qu'elle n'a pas réussi à produire les résultats attendus en matière de changement. La plupart sont plus satisfaits du rétrécissement de l'après Lisbonne 2005 qui, selon eux, clarifia les responsabilités entre les niveaux européen et nationaux. Evidemment, il s'agit essentiellement « d'eurocrates » qui avaient participé à cette conclusion et avaient promis des résultats qui n'avaient pu être atteints ; Lisbonne avait porté tort à la crédibilité des institutions européennes et alimenté le côté négatif au sein de l'opinion publique. « L'approche de Lisbonne est différente de celle du marché unique... son objectif est incitatif et il n'y a pas de mécanismes de contrainte... ainsi... le rythme des réformes est beaucoup plus lent et déséquilibré. Cela nourrit de l'insécurité et soutient les tentations de protectionnisme continental » (responsable de la Commission). Un autre fait le commentaire selon lequel « la Commission et le Conseil ont fait les bonnes analyses... nous avons besoin de plus de R et D, nous devons augmenter la compétence des gens, nous avons besoin de nouvelles infrastructures, nous devons combattre les changements climatiques... tout ça et plus encore... mais ce qui arrive ensuite montre la vraie crise de l'UE... tout devient une affaire des Etats membres... Les compétences communautaires sont oubliées... Dans ces domaines clés, les domaines économiques qui fondent l'UE, nous sommes complètement en mode intergouvernemental, et nous devrions savoir que cela ne fonctionne absolument pas » (responsable du Conseil). Quelques voies plaintives évoquent le néo-keynésianisme du livre blanc de 1993, reprochent à l'UEM d'avoir étouffé la croissance et souhaitent plus de coordination et de cohérence macroéconomique au niveau européen. Mais le commentaire le plus évocateur – d'autant qu'il est confirmé par des données de l'UE elle-même – est peut-être celui selon lequel Lisbonne est inconnu « au-delà du périphérique de Bruxelles » (dirigeant de la Commission).

Des perspectives pour des objets politiques européens non identifiables ?

Le livre blanc de Delors de 1993 tentait, dans un contexte de globalisation, de « mettre les Etats membres ensemble » avec des plaidoyers éloquentes pour parvenir à une nouvelle compétitivité européenne. Les Etats membres ont été sensibles au message mais n'ont pas souhaité reprendre à leur compte ce que Delors en dégageait. Néanmoins, le paysage de l'euro-politique au milieu des années 1990 a été clarifié par cette impasse. Il était clair que la « méthode communautaire » ne pouvait guère servir à produire la coopération nécessaire pour libérer une nouvelle compétitivité européenne et que l'UE ou bien devait se mettre à l'écart et ne rien faire,

ou bien adopter de nouvelles approches. La SEE était un premier pas dans cette dernière direction, faite pour fonctionner de façon coordonnée, partiellement à travers la MOC qui innovait en matière procédurale. Les SEE et MOC étaient cependant risquées. Est-ce que les Etats membres allaient coopérer suffisamment pour faire véritablement la différence ? Ils s'étaient abstenus de mettre en commun leur souveraineté sur les thèmes de l'emploi pour de nombreuses raisons ; y compris la difficile situation économique, la volatilité des positions électorales, l'accumulation de nouvelles obligations issues de Maastricht encore à mettre en œuvre, et un élargissement imminent, incertain et sans précédent. Ces raisons rendaient difficile qu'une coordination souple devienne efficace. Sur un plan différent, est-ce que la MOC serait assez séduisante pour sévrer les partenaires sociaux et les acteurs nationaux de préférences solidement établies, souvent de nature corporatiste ?

Une décennie après le chapitre sur l'emploi et les commencements de la SEE il est difficile de ne pas conclure que peu de bons choix étaient disponibles si l'UE voulait réellement parvenir à des objectifs comme ceux que le livre blanc proposait. Cependant, les choix proposés par la SEE et Lisbonne étaient peut-être empreints d'une certaine naïveté de centre-gauche, sinon de « troisième voie ». Il faut se rappeler que les chemins qui mènent à la SEE et à Lisbonne sont empruntés dans le sillage d'un glissement des Etats membres vers la gauche, qui amène des centres gauches au pouvoir après de longues années d'offensives du néolibéralisme. Malgré leur confiance à ce moment-là, ces centres gauches reflétaient leurs propres conditions d'apparition. L'optimisme résiduel social-démocrate avait disparu depuis longtemps. Plus personne ne croyait que le capitalisme pouvait être dépassé, et chacun savait que les centres gauches devaient durablement vivre avec les marchés. Les recettes keynésiennes étaient taboues dans la nouvelle ère de stabilité des prix de l'UEM ; les Etats-providence avaient besoin de changement plus que de croissance et les budgets devaient être équilibrés. Les nouveaux centres gauches savaient que de sérieuses réformes s'imposaient sur les économies sociales de marché construites dans les années de l'après-guerre et que les changements devaient survenir pour rendre les politiques économiques nationales efficaces dans un monde nouveau. Tout cela supposait des approches innovantes pour convaincre leurs citoyens – voire certaines de leurs bases clés – de continuer.

Comment pouvaient-ils faire que tout cela se produise ? Des homélies généreuses en faveur de réformes nationales combinées à l'invocation de « nouveaux modes de gouvernance », plus des innovations procédurales couvrant le pilotage technocratique, la décentralisation et la dépolitisation faisaient partie des suggestions disponibles et elles ont été choisies. Ce choix était cependant pour partie un pari sur la confiance. Peu pouvait garantir

qu'une approche de « troisième voie » de ce type parviendrait effectivement à changer un état d'esprit préexistant ou, plus important encore, servirait effectivement à obtenir les résultats attendus.

Les architectes de la stratégie de Lisbonne étaient des visionnaires et peut-être des utopistes. Les perspectives de l'agenda de Lisbonne coupaient le souffle par leur ambition ; elles ne revendiquaient rien moins que la mobilisation volontariste de l'Europe et des Européens pour parvenir à un nouveau type d'économie sociale de la connaissance et de marché en mettant à profit des programmes fusionnant des objectifs de l'UE et des objectifs nationaux en utilisant les mêmes « nouveaux modes de gouvernance » décentralisés mis à l'épreuve dans la SEE. Cette combinaison mêlait des thèmes et des espaces politiques différents suivant des voies non balisées et négligeait les désaccords politiques européens et nationaux sur les sujets que Lisbonne pensait transformer. Il était presque inévitable que cette combinaison d'une perspective large et de procédures non expérimentées ne s'ouvre pas facilement et sans délai une voie dans une seule direction.

Aujourd'hui Lisbonne semble avoir accompli peu de ce qu'il avait promis. L'exercice a certainement contribué aux carrières professionnelles des démocrates progressistes qui se sont répandus avec éloquence dans des publications – souvent académiques – sur les vertus de la MOC comme une « polyarchie de délibération directe », valorisée en tant que substitut avantageux à la représentation parlementaire. Les données ne vont pas dans le sens de leurs proclamations, cependant, en tout cas pas pour le moment. Mais surtout, ces prises de position sont souvent formulées sans qu'elles se préoccupent de savoir si la MOC a fait progresser l'Europe dans la direction d'une plus grande productivité, ce qui était son objectif avoué ¹. Par ailleurs, les néolibéraux avaient largement ridiculisé les formules premières de Lisbonne, comme inefficaces ; ils défendaient l'idée que les approches de la MOC étaient trop alambiquées et que derrière les phrases consensuelles de Lisbonne il s'agissait en réalité de préserver les modèles sociaux européens qui constituaient les véritables barrières à une nouvelle compétitivité. Les « européens loyaux », dont font partie la plupart de nos interviewés, ont d'abord soutenu Lisbonne comme un pis aller, tout en pensant que des résultats substantiels ne viendraient que d'une meilleure intégration de la recherche de compétitivité dans la « méthode communautaire ». Sans cela, craignaient-ils, l'UE pouvait se retrouver dans une situation perdant-perdant dans laquelle sa crédibilité déclinerait si les résultats étaient minces et se ferait reprocher la difficulté des changements si jamais ceux-ci devaient survenir.

1. On trouve un traitement remarquable de ces sujets *in* Milena Büchs (2008 ; 2007).

Au milieu de cela il s'est trouvé des officiels, des groupements d'intérêts, des politiciens et des intellectuels qui ont investi des masses de temps et d'intelligence dans la tentative de faire fonctionner Lisbonne. Les suites de Lisbonne se sont traduites en des quantités de directives, de références, d'indicateurs, de rapports, de palabres technocratiques, de sermons sur la crise et de responsabilités mal établies qui ont désorienté un mélange de bureaucrates, de partenaires sociaux, d'ONG, de militants et d'autres qui essayaient de trouver leur chemin. A l'arrière-plan, les marchés du travail se sont retrouvés un peu plus « activés », les États-providence – les retraites, les politiques d'emploi, les programmes envers la pauvreté – se sont réformés lentement, avec le plus de succès sans doute là où cela se serait fait probablement sans Lisbonne mais même là, souvent, cela a été au rythme des protestations, de sanctions électorales pour les promoteurs des changements, y compris l'UE. La formation tout au long de la vie reste un vœu pieux, les dépenses de recherche et de développement ont stagné et leur coordination européenne reste insuffisante, les systèmes nationaux de formation demeurent en échec dans la découverte de voies rendant les technicités et les opportunités ouvertes par la « société de la connaissance » accessibles aux citoyens de l'UE. Evidemment, le souci d'offrir une égalité des chances fondamentale à tous les citoyens dans les sociétés de marché post-industrielles reste sans solution et vraisemblablement mal compris face à des populations croissantes d'exclus.

Ce mélange d'objectifs non atteints, de problèmes irrésolus, d'équilibres partisans variables et la confusion des États membres ont marqué le rapport intermédiaire sur Lisbonne et ont conduit à une simplification de ses objectifs tout en clarifiant le rôle des États membres et en réduisant les MOC. Le retour de la croissance économique après 2005 a permis à beaucoup de proclamer que finalement cela fonctionnait, que les réformes étaient en cours et les objectifs atteints, essentiellement parce que la procédure de Lisbonne avait été changée. Peu ont cru que les ambitions extravagantes de 2000 devaient être réalisées, cependant. En 2008, Lisbonne est devenu synonyme de plus haute participation au marché du travail, de réforme de l'État social, et de marchés du travail plus flexibles – symbolisés par un feu roulant de discussions sur la « flexicurité ». La disparition indéniable de la croissance dans le sillage de la fission financière américaine changera ces évaluations et peut-être, à la suite, le jeu Lisbonne-MOC.

Que restera-t-il de tout ceci ? Qu'en diront les historiens ? Les mondes politiques et intellectuels ont beaucoup investi dans la politique d'emploi européenne et la stratégie de Lisbonne ; beaucoup de gens discutent ces questions avec passion. Peu sont prêts à dépeindre sans ambiguïté un tableau positif, pour autant, et en plus, si on les met à l'épreuve, ils doivent accorder une large part à l'incertitude. Cela ne devrait pas surprendre. SEE

et Lisbonne touchent à des matières fondamentales où le changement se doit d'être lent, lié à des causes multiples et avec des effets compliqués et peu clairs. Prendre un peu de recul peut aider, néanmoins.

La SEE et Lisbonne sont seulement deux des importantes décisions au cours d'une transition plus ample – peut-être même d'une crise – pour l'UE. Depuis Maastricht, l'UE a vécu des changements importants, impliquant l'extension des missions de l'UE au-delà de leurs limites préalables concernant l'ouverture des marchés et la re-régulation. L'Union a rapidement acquis de nouvelles zones de compétence et est bousculée par les implications de ses propres actions comme par les changements globaux. Chacun de ces changements met en cause la souveraineté des Etats membres de façon radicale. Dans certains cas, comme avec la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) et la justice et affaires intérieures, les Etats membres ont tenté de contenir les procédures de prise de décision pour éviter les complexités et la précipitation que la méthode communautaire aurait apportées et éviter de nouvelles pertes de souveraineté. Des choix urgents en matière de politique étrangère et de défense ont été évités et la prise en charge des implications multiples des mouvements libres des personnes ainsi que la citoyenneté européenne ont progressé beaucoup plus lentement qu'ils auraient dû. Dans d'autres domaines, cependant, la pression sur la souveraineté est venue directement de pressions indirectes pour des « queues de mission ». Le marché unique et l'UEM, dans un contexte international de globalisation, ont entraîné des besoins de convergence et de réforme sur le marché du travail, la protection sociale, la formation et les domaines de recherche. Tous sont des zones de prérogative nationale abritées d'incursions de l'UE par les obligations légales de la « subsidiarité ».

C'est ce deuxième type d'histoire que nous avons discuté. Dans le schéma institutionnel-légal de l'UE, marché du travail et Etat social restent des sujets nationaux, et les principes actifs dans ces domaines et zones politiques œuvrent directement dans les cercles nationaux. Cependant, les structures de marché, l'UEM, l'économie internationale ont fait de l'harmonisation des pratiques dans ces domaines des obligations pressantes. Il est cependant actuellement hors de question, politiquement, de promouvoir une telle harmonisation par la « communautarisation » du marché du travail, des questions relatives à l'Etat social ou en inventant des méthodes autres obligeant les Etats membres à faire converger leurs approches. Les dirigeants de l'UE ont alors dû inventer des choses comme la SEE, la MOC, et la stratégie de Lisbonne. Les résultats ont été peu concluants et incertains, probablement parce que ces types de formules ne peuvent produire autre chose à ce moment.

L'histoire plus large est néanmoins saisissante. Il y a eu un long débat parmi les universitaires entre ceux qui voient l'intégration comme « fonctionnelle » et ceux qui la voient comme fondamentalement intergouvernementale. Pour simplifier, l'école fonctionnaliste voit l'histoire de l'UE comme un processus compliqué dans lequel la coopération dans des domaines clés – les pratiques de marché avant tout – fait évoluer l'importance des facteurs incitatifs ; les comportements créent des poussées vers de nouvelles intégrations dans de nouveaux domaines, proches. Les intergouvernementalistes soulignent, au contraire, que la coopération est le produit des intérêts convergents des Etats membres. Au vu des événements récents, y compris ce que nous avons discuté, il semble que les deux perspectives soient correctes. En tant que résultat du marché unique, de l'UEM et des mécanismes d'un système institutionnel explicitement destiné à pousser à la coopération, l'Europe a atteint un point de basculement où des pressions fortes et multiples vers plus d'intégration demandent une attention sérieuse et renouvelée. En même temps, les puissants réflexes de base du système étatique westphalien produisent des résistances fortes à l'intégration qui est demandée fonctionnellement. Est-ce là que l'on doit localiser la véritable crise actuelle de l'UE ? L'un des dirigeants de l'UE que nous avons interrogé défendait, dans un moment de passion, qu'« essayer de changer le système westphalien est une sorte de péché mortel. Et, vous savez, nous aurons à payer pour nos péchés. »

Références bibliographiques

- Büchs M. (2007), *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Büchs M. (2008), « How Legitimate is the Open Method of Coordination? », *Journal of Common Market Studies*, vol 46, n° 4, p. 765-786.
- Dehove Mario (1998), « Régionalisme et souveraineté, éléments pour une approche institutionnaliste », *La Revue de l'IRES*, n° 27, p. 187-220.
- de la Porte C. (2008), *The European Level Development and National Level Influence of the Open Method of Coordination: the Cases of Employment and Social Inclusion*, unpublished doctoral dissertation, EUI.
- Eichengreen B. (2006), *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press.
- European Commission (1993), Bulletin of the European Communities Supplement 6/93, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and the Ways Forward Into the 21st Century*, Luxembourg.
- Goetschy J. (1999), « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, p. 117-137.
- Goetschy J. (2003), « The European Employment Strategy, Multi-Level Governance and Policy Coordination, Past Present, Future », in Jonathan Zeitlin, David Trubek, (eds.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, OUP.
- Johansson B., Karlss C., Backman M., Juosola P. (2007), *The Lisbon Agenda From 2000 to 2010*, CESIS (Sweden), Working Paper 106.
- Radaelli C. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, p. 7.
- Rodrigues M. J. (ed.) (2003), *European Policies for a Knowledge Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Rodrigues M. J. et al. (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Agenda for Growth and Employment. Report from the High Level Group*, Brussels, European Commission.
- Zeitlin J., Pochet P. (eds.) avec L. Magnusson (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E-Peter Lang.