

L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne

Des fondements au bilan

Janine GOETSCHY

1. Introduction

Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne (2000), les réflexions du livre blanc sur la gouvernance (2001) et les débats de la Convention (2002-2003) qui ont préparé les travaux de la CIG relative à la prochaine réforme du traité, ont fait de la «méthode ouverte de coordination» (MOC) un thème central des discussions sur le futur de l'Europe et le renouvellement de ses modes de gouvernance. Au demeurant et de manière plus tangible, la MOC a déjà contribué à modifier pour partie, dans les faits, processus et pratiques politiques européennes dans un certain nombre de domaines économiques et sociaux.

Si le Conseil de Lisbonne (2000) a inventé le terme même de «méthode ouverte de coordination» (MOC) et en a esquissé les contours, les pratiques politiques nouvelles dont elle est objet ont vu le jour auparavant avec la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) qui s'appuie sur le titre «Emploi» du traité d'Amsterdam (1997). La SEE elle-même s'inspira d'ailleurs de dispositifs antérieurs relatifs à la coordination des politiques macro-économiques et la surveillance multilatérale qui furent introduits dans le traité de Maastricht (1992).

La MOC représente un «nouveau» mode régulateur européen qui met l'accent sur le caractère non obligatoire des règles, leur flexibilité, leur ouverture à des acteurs multiples, règles émanant de processus décisionnels itératifs entre le niveau national/régional et le niveau européen, et dont la mise en œuvre emprunte aux outils de gestion modernes du management public. Ce mode régulateur contraste avec les caractéristiques de la «méthode communautaire» classique de plusieurs manières. La plupart des spécialistes de l'intégration européenne ainsi que le livre blanc sur la gouvernance (2001) considèrent que les principaux éléments de la «méthode communautaire» sont les suivants: un transfert de pouvoirs des Etats membres vers l'Union européenne; l'adoption de politiques communautaires par le triangle institutionnel (Conseil, Commission européenne, Parlement européen) qui constitue

en lui-même un subtil mélange de forces intergouvernementales et supranationales; le rôle central de la Commission européenne, organe supranational, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques; la possibilité d'adopter des décisions à la majorité qualifiée dans les différents Conseils des ministres spécialisés; le caractère contraignant des règles communautaires; le rôle majeur de la Cour de justice européenne en cas de violation du droit communautaire¹.

Pour le moment, la MOC s'applique dans une dizaine de domaines dans la perspective d'atteindre les objectifs économiques et sociaux sur dix ans de la stratégie de Lisbonne. En matière sociale et d'emploi, plusieurs MOC sont à l'œuvre: sur l'emploi (1997), l'inclusion sociale (2000), les retraites (2001), les soins de santé et plus largement la modernisation de la protection sociale (2002), l'éducation et la formation (2002). Après le Conseil européen de Lisbonne qui avait prévu de promouvoir la MOC dans les domaines précédents, on ajouta l'environnement à la liste, lors du Conseil européen de Göteborg de 2001.

Conçue comme un outil qui devrait permettre de développer un pendant social à une intégration économique accélérée du fait de l'union monétaire, la MOC doit par ailleurs hâter la transition des Etats européens vers une société de la connaissance et rendre nos économies plus compétitives²; elle s'applique ainsi dans une série de domaines autres que sociaux: il s'agit de la politique d'entreprise, de la politique d'innovation, de la recherche et développement – également avancés dans les conclusions du Conseil de Lisbonne³. Quant au processus de Cardiff (1988) qui concerne l'accélération des réformes économiques structurelles de l'UE (notamment les politiques de libéralisation de secteurs tels les télécommunications, les transports, la poste, l'énergie, etc.), lui aussi s'appuie sur la MOC afin de tendre vers une convergence accrue des politiques des Etats membres.

On assista en outre à la tentative de mise en place d'une MOC dans un domaine ne relevant pas directement de la stratégie de Lisbonne, à savoir la politique d'immigration et d'asile, un domaine qui n'est pas sans liens avec les politiques d'emploi et d'inclusion sociale.

Toutefois dans leurs différents domaines d'application, force est de reconnaître que les processus de la MOC sont d'une très grande variété: ils diffèrent quant à leurs ambitions, modalités de fonctionnement et base légale. La propension des Etats membres à vouloir (ou non) entreprendre des actions communes, la diversité des pratiques et institutions en leur sein et les spécificités liées à la nature même du thème traité expliquent pour une large part cette variété. Les objectifs à atteindre par les différentes MOC peuvent être à court, moyen ou long terme; ils peuvent être plus ou moins clairement ciblés, quantitatifs ou qualitatifs, assortis ou non d'un calendrier à respecter; ces objectifs peuvent être définis dans le détail au plan européen ou seulement au plan national. Les procédures à suivre, l'éventail des acteurs politiques et sociaux impliqués (institutions européennes, Etats membres, régions, partenaires sociaux, ONG) ainsi que la récurrence du rythme de l'évaluation de leur mise en œuvre nationale sont aussi fort variables. Finalement, seules deux MOC (antérieures au Conseil de Lisbonne de 2000), à savoir la stratégie pour l'emploi (Amsterdam, 1997) et la coordination des politiques macro-économiques (Maastricht, 1992) prennent appui sur une base légale. Pour l'heure, c'est la stratégie européenne pour l'emploi qui fait l'objet de la MOC la plus élaborée et où les résultats disponibles quant à son fonctionnement sont les plus fournis.

S'agissant des questions sociales et d'emploi, la MOC représente un nouveau mode régulateur du social qui se veut complémentaire à ceux déjà existants, à savoir la législation communautaire, la négociation collective européenne et le dialogue social, les fonds structurels, les programmes communautaires d'appui, les échanges de bonnes pratiques, les analyses et études comparées encouragées par l'UE.

Ce mode de gouvernance vise de manière concomitante quatre types d'objectifs. Il souhaite développer plus avant la construction d'une Europe sociale, c'est-à-dire élargir l'agenda des thèmes traités et obtenir des résultats face à une intégration économique européenne plus rapide. Comparé aux autres modes régulateurs existants, il est supposé promouvoir une autre manière de faire avancer l'Europe sociale: parce qu'ils sont fort respectueux de la diversité des situations et pratiques nationales, les différents processus de coordination déployés devraient permettre un traitement plus approfondi, mieux ajusté et plus efficace des questions sociales. Il concerne des domaines qui portent sur de nombreuses dimensions du modèle social européen (emploi; retraites; santé; lutte contre l'exclusion sociale; éducation/formation). Il entend susciter des réformes profondes dans ces mêmes domaines afin de remodeler ainsi le modèle social européen tout en facilitant la tâche aux Etats membres à cet égard ⁴.

2. Les motivations des Etats membres pour élargir l'agenda européen en matière sociale et d'emploi

A. *L'intégration économique européenne accélérée a posé de nouveaux problèmes aux politiques nationales*

L'accélération de l'intégration économique européenne au début des années 1990 occasionna de nouveaux problèmes aux Etats membres dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales. En effet, la mise en place du marché intérieur, l'union monétaire et le pacte de stabilité réduisirent considérablement la marge de manœuvre des politiques des Etats membres et celle des entreprises. Dans le domaine de l'emploi par exemple, les politiques traditionnellement menées pour faire face au chômage comme la dévaluation compétitive, l'ajustement des taux d'intérêts nationaux, les politiques de déficits publics, le recours aux aides d'Etat, les embauches massives dans le secteur public furent autant de possibilités rendues caduques par les nouvelles règles du jeu économiques européennes.

De la même manière dans le domaine des politiques sociales (santé, retraites, lutte contre l'exclusion), on assista à un certain nombre d'effets d'engrenage émanant de l'intégration économique européenne. Avec les contraintes de l'union monétaire, les Etats membres ne purent plus s'en remettre autant que par le passé aux déficits budgétaires pour financer leurs systèmes de protection sociale. Plus récemment, l'intégration en cours des marchés financiers (et notamment des fonds de retraites) dans le cadre de la finalisation du marché intérieur d'une part, et certaines décisions de la Cour de justice européenne touchant aux retraites, à l'indemnisation médicale, aux prestations sociales dans des cas de mobilité transfrontière d'autre part, constituent d'autres éléments pesant sur le contenu de la protection sociale des Etats membres.

A défaut de politiques macro-économiques, d'emploi et de protection sociale mieux coordonnées au niveau européen, cet ensemble d'effets liés à l'intégration économique européenne accélérée menaçait d'engendrer une spirale vers le bas dans le sens d'un moins disant social pour la plupart des Etats membres ⁵.

B. Effets de spill over politique et mutualisation des expérience nationales

C'est essentiellement sous la pression de leurs opinions publiques respectives que les Etats membres ont, durant les années 1990, été contraints d'élargir l'agenda communautaire à des questions sociales et d'emploi. Lors des négociations du traité de Maastricht (1992) et plus encore lors du traité d'Amsterdam (1997), il devint patent que l'UE devait apporter des réponses aux préoccupations concernant directement les citoyens (emploi, protection sociale, exclusion sociale) si l'on ne voulait pas risquer une remise en question du principe même et du calendrier de l'union monétaire.

Au demeurant, dans le registre social, les Etats membres de l'UE se trouvaient, durant la décennie 1990, confrontés à des défis similaires, à savoir des taux de chômage élevés (notamment par rapport aux Etats-Unis), la persistance du chômage de longue durée, des taux d'emploi trop faibles pour assurer la viabilité et la pérennité des systèmes de santé et de retraites, des populations vieillissantes, l'évolution des structures familiales, autant de difficultés qu'il leur appartenait de juguler à la faveur de réformes structurelles sur le marché de l'emploi et de réformes des systèmes de protection sociale. Porter ces enjeux à l'agenda européen présentait pour eux un double avantage: cela permettait, d'une part, d'externaliser la contrainte autour de réformes difficiles à conduire de manière isolée sur le plan national en raison de la sensibilité électorale de ces thèmes et des restrictions budgétaires les concernant; d'autre part, une dynamique plus collective au plan européen ⁶ devait rendre ces réformes plus aisées à la faveur de comparaisons nationales, d'une meilleure connaissance des expériences nationales mutuelles et de leurs facteurs de succès: la mise en commun des savoir-faire nationaux devait s'avérer d'autant plus avantageuse qu'elle concernait des champs politiques où la plupart des Etats membres disposaient déjà d'une solide expérience nationale, à savoir vingt-cinq ans de politiques de lutte contre le chômage et dix ans de tentatives politiques de réforme de l'Etat providence.

C. Elargissement de l'agenda communautaire sans transfert classique de compétences

Si les raisons qui ont motivé les Etats membres à élargir l'agenda communautaire en matière sociale sont assez claires, pourquoi ont-ils choisi, lors de la seconde moitié des années 1990, de retenir la MOC plutôt que la méthode communautaire classique? Une multitude de facteurs ont légitimé cette préférence. Tout d'abord, acte fut pris du fait que les Etats membres manifestèrent de plus en plus de fortes réticences à se dessaisir de manière substantielle (c'est-à-dire avec vote à la majorité qualifiée) de compétences nationales dans des domaines sensibles tels l'emploi et la protection sociale, constitutives de l'Etat nation, ayant des répercussions cruciales pour le niveau de vie et la cohésion sociale, les politiques fiscales et budgétaires et s'avérant étroitement liées au cycle électoral. En effet, alors même que l'union économique et surtout l'union monétaire étaient sur les rails, la difficulté d'élargir de manière

classique la sphère de compétences communautaires en matière sociale devint patente durant les réformes des traités successifs (Amsterdam en 1997, Nice en 2000).

A cela venait s'ajouter une difficulté supplémentaire, celle d'une mise en œuvre un peu chiche du traité de Maastricht (1992), les potentialités légales n'étant pas toujours activement saisies par les acteurs: à travers son accord social annexé (non avalisé par le Royaume-Uni), le traité a certes permis d'élargir la sphère de compétences communautaires de façon importante sur certaines questions sociales et d'emploi avec vote à la majorité qualifiée, et a fait de la protection sociale un domaine de compétence communautaire (mais avec vote à l'unanimité au Conseil); il a aussi instauré un nouveau mode régulateur, la possibilité pour les acteurs sociaux de négocier des accords collectifs européens, méthode que l'on espérait plus souple, plus légitime et mieux adaptée que la simple méthode législative; par la suite cependant, les acteurs politiques et sociaux n'ont pas vraiment été prompts à exploiter toutes les nouvelles possibilités légales offertes par le traité de Maastricht (1992). En matière contractuelle par exemple, les accords intersectoriels négociés furent peu nombreux (on en compte quatre) et trois d'entre eux (mis à part l'accord sur le télétravail) aboutirent uniquement « sous la menace de la loi », une directive pouvant en prendre le relais en cas d'échec des négociations.

Quant au titre «Emploi» du traité d'Amsterdam (1997), rappelons qu'il ne vit le jour qu'à la faveur de la pression de l'opinion publique, de l'affaire Renault-Vilvoorde, de l'arrivée au pouvoir de gouvernements de gauche en France et au Royaume-Uni et de résultats insuffisants dans d'autres domaines comme la PESC. Ce traité innova de manière importante dans le sens où il introduisit, sans la nommer, la méthode ouverte de coordination en matière d'emploi, visant à une coordination des politiques nationales.

Enfin, avec le traité de Nice (2000), et le refus de faire passer clairement l'ensemble des thèmes de la protection sociale de l'unanimité à la majorité qualifiée, il devint clair que les compétences communautaires, en ces matières, ne s'élargiront plus de manière classique.

Parmi les arguments les plus fréquemment invoqués par les Etats membres pour justifier le refus de transfert de compétences et légitimer une méthode plus flexible et plus adaptée que la méthode communautaire, on relève celui de la diversité historique, institutionnelle et culturelle des systèmes de relations professionnelles des Etats membres, d'une part (latins, anglo-saxons, nordiques, avec des dosages fort variés de tradition légale et de négociation collective, des acteurs sociaux plus ou moins prompts au consensus ou au conflit, s'inscrivant dans des traditions plus ou moins sociales-démocrates), et de la diversité des systèmes nationaux de protection sociale, d'autre part, aux logiques d'action contrastées ⁷. C'est précisément cet argument de diversité qui conduisit à l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht (1992). Ce type d'argumentation gagne encore en pertinence avec l'élargissement à vingt-cinq Etats membres: dans le domaine de l'emploi, le taux d'emploi des nouveaux pays membres est inférieur à la moyenne des quinze alors que leur taux de chômage est supérieur en moyenne à celui des quinze; les situations des marchés du travail y sont fort contrastées, restent dans l'ensemble fort tributaires du secteur agricole et on y déplore une économie des services encore faiblement développée.

Le traité de Maastricht (1992) avait amorcé une trajectoire mixte et quelque peu confuse pour le développement de l'Europe sociale soumise à une tension permanente entre, d'un côté, une vision des avancées de l'Europe sociale

fondée sur une logique communautaire classique par les directives (et désormais les accords européens) et, de l'autre, une vision reposant sur le respect du principe de subsidiarité. Cette ambiguïté a par la suite permis aux employeurs européens de se retrancher plus que de raison derrière ce principe de subsidiarité pour freiner les avancées légales ou négociées.

D. Critiques adressées à la méthode communautaire classique et propositions de réformes

Sur des registres fondamentaux et d'urgence nationale pour les politiques des Etats membres (emploi, protection sociale, exclusion sociale), la méthode communautaire classique en place s'avéra insuffisante pour traiter les problèmes quant au fond: soit les thèmes n'étaient pas de compétence communautaire (notamment la plupart des questions relatives à l'emploi qui entrèrent par la suite dans la stratégie pour l'emploi); soit les acteurs politiques peinaient à faire adopter des directives (notamment dans les cas où la règle de l'unanimité empêchait toute avancée comme pour la protection sociale) et les acteurs sociaux, à adopter des accords collectifs; les directives ou accords négociés conféraient des droits et établissaient des cadres légaux plus qu'ils n'autorisaient le déploiement de mesures politiques et l'obtention de résultats performants, alors que ceux-ci intéressaient de plus en plus les Etats membres; les directives et accords négociés étaient uniques et de nature *ad hoc* et n'occupaient qu'une petite place dans l'ensemble d'un champ politique donné comme celui des politiques de l'emploi. Pour toutes ces raisons, méthode législative et méthode contractuelle se devaient d'être complétées par un autre mode de gouvernance.

Un point de vue critique similaire inspira le livre blanc sur la gouvernance (2001), qui préconisa de nouvelles formes de gouvernance, plus flexibles et plus ouvertes si l'on voulait continuer d'approfondir l'intégration européenne; il avança par ailleurs nombre de propositions sur la manière dont il faudrait réformer la méthode communautaire classique pour la rendre plus légitime et plus efficace. Il précise que la réalisation de l'intérêt général et des objectifs des politiques européennes doit reposer sur l'interaction croisée d'une multitude d'acteurs sociaux, économiques, politiques et légaux.

Toutefois, si des instruments non contraignants peuvent devenir des éléments permanents de l'UE et si la MOC peut apporter une contribution fondamentale et décisive, le livre blanc précise clairement qu'il importe avant tout de réformer et de renforcer la méthode communautaire classique, méthode qui doit demeurer le mode de régulation central dans la fabrication des politiques communautaires où la Commission jouerait un rôle accru. Parmi les éléments de réforme préconisés pour la méthode communautaire, on retiendra: une simplification des directives qui seraient davantage «des directives cadres» où les règles plus simples et plus générales laisseraient un pouvoir d'exécution plus important à la Commission en même temps qu'une plus grande flexibilité d'application au plan national; un rôle exécutif accru pour la Commission; un meilleur fonctionnement du Conseil européen, d'une part, et des Conseils des ministres spécialisés, de l'autre.

La préoccupation fondamentale du livre blanc sur la gouvernance (2001) était d'arriver à combiner judicieusement les nouveaux modes de gouvernance avec une méthode communautaire réformée et ravivée afin d'accroître à la fois la légitimité et l'efficacité des processus décisionnels de l'UE et celle du contenu des politiques.

Ses propositions furent organisées autour de quatre grands thèmes:

- une implication plus grande des acteurs: plus de transparence et de consultation autour de la prise de décision communautaire; des liens plus étroits avec les autorités locales et régionales; organiser et impliquer davantage la société civile; relier les différents réseaux entre eux;
- une amélioration du contenu et de la mise en œuvre des politiques: le contenu des politiques peut être enrichi si l'on a recours aux divers modes réglementaires (législation, dialogue social, MOC, etc.) de façon complémentaire; le droit communautaire doit être simplifié; une mise en œuvre plus efficace peut s'effectuer à travers le développement des agences;
- la nécessité pour l'UE d'apporter sa contribution à la gouvernance globale dans le monde;
- la nécessité d'une reconfiguration et d'une meilleure coordination des politiques communautaires entre elles (davantage de coordination entre les politiques sectorielles; entre les politiques économiques et sociales et d'emploi) et d'un recalibrage des pouvoirs entre institutions européennes.

Parmi ces dispositifs, la MOC, bien que ne représentant qu'un des éléments de réforme, devait, selon le livre blanc, jouer un rôle essentiel dans la reconquête d'une UE plus légitime et plus efficace.

3. Le contenu substantif et réglementaire de la stratégie de Lisbonne (mars 2000)

Dans un contexte de globalisation et de changement technologique rapide, la stratégie de Lisbonne se veut un projet cohérent à moyen terme sur dix ans pour l'UE face au reste du monde en couvrant une multitude de domaines politiques d'ordre économique, technologique, social, éducatif. Elle a pour ambition de faire de l'UE d'ici à 2010 «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»⁸

Six dimensions différentes traversent ce projet.

a. Il vise à renforcer l'UE et à affirmer son rôle dans l'économie mondiale. On y décèle clairement une volonté de *ratissage* de l'UE face aux Etats-Unis et au Japon dans des domaines où celle-ci manifeste un retard certain, tels la croissance économique, l'innovation et le changement technologique, les taux d'emploi. Lisbonne se veut un nouveau paradigme économique fondé sur l'innovation et le progrès technologique. Au demeurant, en matière d'emploi, l'UE souffre de taux d'emploi plus faibles que ceux des Etats-Unis ou du Japon, en moyenne, mais aussi chez les femmes et les salariés plus âgés, de créations d'emplois moindres dans le secteur des services, de la persistance du chômage à long terme: autant de facteurs préjudiciables à la croissance économique. Pour ce faire, selon la stratégie de Lisbonne, et dans le droit fil de la stratégie pour l'emploi consécutive au traité d'Amsterdam (1997), il appartient à l'UE d'effectuer des réformes structurelles des marchés du travail, c'est-à-dire de réformer les institutions du marché du travail (agences pour l'emploi; organismes de formation...), les lois et règles encadrant l'emploi (législation sur les contrats de travail, les licenciements...), les règles régissant les indemnités de chômage, de rendre les individus «plus actifs» dans la recherche d'emploi: tous éléments visant à une fluidité et à une flexibilité plus grandes des marchés et des règles.

b. En même temps, la stratégie de Lisbonne a pour mission d'*accélérer la réalisation du marché intérieur* qui a parfois pris du retard dans certains domaines, à la faveur de l'élimination des obstacles à la libre circulation des services, des marchés financiers, ou encore de la libéralisation des marchés des transports, des postes, de l'énergie. Il s'agit de mettre en œuvre plus rapidement l'ensemble des réformes économiques structurelles dont les bienfaits attendus sont au cœur même des motivations de l'intégration économique européenne. C'est un rappel à l'ordre concernant les engagements des Etats membres relatifs au marché intérieur.

c. Sur un plan plus politique, la stratégie de Lisbonne cherche à promouvoir *un rééquilibrage* entre une intégration économique européenne (intégration monétaire; marché intérieur) fort développée, d'une part (une intégration économique elle-même déséquilibrée au profit du monétaire et au détriment de la coordination des politiques macro-économiques) et une intégration sociale européenne largement inaboutie, d'autre part. Le titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam (1997) était lui-même déjà motivé par ce souci de rattrapage du social sur l'économie en particulier sous la pression d'Etats membres tels la Suède, le Danemark, l'Autriche, les pays du Benelux, la France. La démarche du Conseil européen de Lisbonne devait compléter plus avant ce rééquilibrage à la faveur des quatre moyens suivants:

- des objectifs quantifiés de croissance économique et d'emploi sont à atteindre d'ici 2010, notamment un taux de croissance annuel de 3%, un taux moyen d'emploi de 70% et de 60% pour les femmes, ainsi que l'objectif de plein emploi;
- on vise à une meilleure coordination du contenu des politiques entre elles au plan européen, entre les GOPE (grandes orientations de politique économique), les politiques économiques sectorielles, les politiques fiscales, d'emploi, de protection sociale, de lutte contre l'exclusion, d'éducation et de formation afin d'éviter ce que les économistes appellent les «externalités» négatives entre pays et les incohérences entre objectifs politiques;
- sur le plan institutionnel, le souci de mieux contrebalancer l'économie et le social allait se traduire de trois façons: consacrer un Conseil européen annuel de printemps de façon prioritaire aux questions économiques et sociales; lui conférer clairement le rôle d'impulsion politique et stratégique sur ces matières auquel le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances devra désormais se plier; tendre à une coopération accrue entre Conseils des ministres spécialisés, à savoir des ministres de l'Economie et des Finances, des ministres de l'Emploi, de la Protection sociale, des ministres de l'Education;
- on inaugura un nouveau mode de gouvernance, la méthode ouverte de coordination (voy. *infra*).

d. En même temps la stratégie de Lisbonne cherchait à affirmer l'importance et la spécificité du *modèle social européen* aux yeux du monde et dans l'histoire de la globalisation et de l'intégration économique européenne en train de s'écrire, en apportant davantage de contrepoids social. Mais elle comptait un objectif supplémentaire, celui de «la modernisation» de ce même modèle social européen. Cette modernisation se matérialise notamment à travers les nouvelles orientations à donner aux politiques nationales de l'emploi (les politiques actives doivent remplacer progressivement les politiques passives; la hausse des taux d'emploi permettant de sauvegarder financièrement la protection sociale; des combinaisons nouvelles sont à trouver entre flexibilité et sécurité dans les contrats de travail;

le rôle accru de la formation tout au long de la vie...) et à travers la réforme des politiques de protection sociale (retraites, santé, assistance). En arrêtant des objectifs communs entre Etats membres dans ces différents domaines, l'UE peut aider à légitimer de telles réformes et faciliter leur adoption dans les contextes nationaux où cela s'avère particulièrement difficile.

e. Au-delà de son projet sur dix ans, la percée la plus importante de la stratégie de Lisbonne réside dans l'inauguration d'un nouveau mode de gouvernance, la méthode ouverte de coordination (MOC) qui présenterait nombre d'avantages (voy. *infra*). Le Conseil européen qui habituellement ne traite pas de questions procédurales a explicité les caractéristiques de ce mode régulateur de la façon suivante:

«La MOC, conçue pour aider les Etats membres à développer progressivement leurs propres politiques, consiste à:

- définir des lignes directrices pour l'Union assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres,
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, adaptés aux besoins différenciés des Etats membres (...),
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales (...),
- procéder périodiquement à un suivi, évaluation et examen par les pairs (...)»⁹.

Au demeurant, ce même Conseil européen esquisse les principes suivants qui devront inspirer les contours et le fonctionnement de la MOC: «l'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité; l'Union, les Etats membres, les collectivités régionales et locales ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat (...)»¹⁰.

La MOC apparut comme la seule manière réaliste disponible pour arriver à élargir l'agenda communautaire sur des thèmes à dominante souverainiste et à forte diversité nationale; en outre, cette méthode, via ses exercices d'évaluation basés sur des «tableaux de bord», devait constituer un outil de gestion efficace pour faire faire à l'UE des progrès coordonnés et plus rapides dans des domaines relatifs à l'économie de la connaissance et aux politiques de libéralisation économique.

4. Les processus de coordination antérieurs à la stratégie de Lisbonne

Bien que la stratégie de Lisbonne (2000) soit souvent considérée comme le point de départ d'un nouveau mode régulateur, la MOC, dont elle définit les contours et champs d'application, rappelons que la coordination des politiques de l'emploi définie auparavant, par le titre «Emploi» du traité d'Amsterdam (1997) l'inspira largement.

Au demeurant, la stratégie européenne pour l'emploi inscrite dans le traité d'Amsterdam (1997) et développée plus tard lors du Conseil de Luxembourg (novembre 1997) avait elle-même repris à son compte certains des éléments du «processus de coordination des politiques macro-économiques» du traité de Maastricht (1992) visant à l'élaboration des grandes orientations de politique économique.

Dans le domaine des politiques économiques structurelles, un autre processus de coordination, le processus de Cardiff fut développé en 1998: il visait à accélérer la mise en place du marché intérieur à la faveur de la libéralisation économique de certains secteurs encore insuffisamment ouverts à la concurrence.

A. Le dispositif institutionnel et légal de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) fut formalisé par le traité d'Amsterdam (1997). Rappelons que les fondements conceptuels de la SEE remontent au livre blanc de Jacques Delors de 1993 intitulé «Croissance, compétitivité et emploi» et qu'une première mise en œuvre expérimentale d'une possible coordination des politiques de l'emploi eut lieu à travers le processus d'Essen (1994). Le livre blanc de J. Delors estimait que l'assise politique de l'union monétaire serait d'autant plus solide si l'on combinait celle-ci avec des mesures sur l'emploi: il préconisait d'entreprendre «des projets de grands travaux» au plan européen dans une perspective néo-keynésienne tout en encourageant des réformes d'ordre structurel sur le marché du travail autour de la diffusion active de paradigmes tels les politiques d'activation et de flexibilité de l'emploi. Le traité d'Amsterdam (1997) et le processus de Luxembourg qui s'en suivront porteront exclusivement sur les réformes structurelles du marché du travail et développeront un dispositif institutionnel plus précis en vue de la convergence des politiques nationales de l'emploi: l'idée était de rendre ces dernières plus performantes autour d'objectifs européens communs et d'une procédure collective de gestion orchestrée par la Commission européenne.

B. Rappelons quelques caractéristiques du processus de coordination macro-économique européen. Avec le traité de Maastricht (1992), la politique monétaire allait être centralisée, contrôlée et gérée par la BCE, alors que d'autres éléments de politique macro-économique notamment la politique budgétaire et fiscale restaient de compétence nationale. En 1989, le comité Delors avait préconisé une meilleure articulation entre les deux niveaux d'action. Tout en allant moins loin que les propositions du comité Delors, le traité de Maastricht (1992) introduisit une procédure de coordination macro-économique à travers les grandes orientations de politique économique (GOPE), assortie d'un processus de surveillance multilatérale; le Conseil européen d'Amsterdam (1997) inaugura, avec le pacte de stabilité et de croissance, un autre outil de coordination en vue de la discipline budgétaire faisant l'objet d'une déclaration générale et de deux règlements. Alors que la mise en œuvre des GOPE peut donner lieu à des recommandations/remontrances non contraignantes à l'endroit des Etats membres, le pacte de stabilité et de croissance contient à la fois un volet préventif et un ensemble de dispositions contraignantes en cas de non-conformité des Etats membres. Le processus autour des GOPE a clairement été analysé comme étant une sorte de MOC ¹¹; le pacte de stabilité et de croissance, s'il s'en différencie nettement par son caractère contraignant, contient des éléments, entre autres sa culture de l'évaluation, qui rappellent aussi la MOC.

C. Le processus de Cardiff (1998) qui porte sur les réformes économiques structurelles fut instauré en vue d'achever la mise en œuvre du grand marché: rendre l'économie plus compétitive, libéraliser totalement le marché des capitaux, des biens et services en furent les principaux objectifs; il vise à améliorer la performance de l'économie du côté de l'offre. L'union monétaire et l'abandon du taux de change comme variable d'ajustement, ont signifié des contraintes nouvelles pour les marchés du travail (d'où la SEE) mais également pour les marchés des capitaux, des biens et services. Trois arguments furent invoqués par la Commission pour légitimer le processus de Cardiff; il

permettra de réduire les résistances nationales (comme celle de la France par exemple) à l'encontre des politiques de libéralisation de secteurs publics ou parapublics; d'améliorer la congruence des réformes de libéralisation entre Etats membres; d'effectuer une mise en cohérence et coordination entre réformes structurelles économiques et réformes macro-économiques. Le processus de Cardiff repose sur la remise de rapports annuels par les Etats membres qui conduisent à la rédaction d'un rapport de synthèse par la Commission (effectué par la direction générale «marché intérieur»), de *peer reviews* et d'un rapport annuel du comité de politique économique (comité technique auprès du Conseil des ministres de l'Economie et des Finances). Les conclusions du rapport de synthèse du processus de Cardiff sont ensuite reprises pour partie par les GOPE. Comparé à la SEE, le processus de Cardiff ne contient pas de lignes directrices européennes, ne dispose pas d'une base légale dans le traité et ne prévoit pas d'impliquer les partenaires sociaux ¹². D'une certaine manière, la processus de Cardiff agit davantage comme outil de dérégulation des politiques économiques structurelles (dans un sens convergent entre Etats membres) et s'avère quelque peu antinomique avec les efforts de rééquilibrage entre le social et l'économique visés par la stratégie de Lisbonne.

5 La stratégie européenne pour l'emploi: caractéristiques institutionnelles, bilan sur cinq ans et réformes

Depuis le traité d'Amsterdam (1997) et le Conseil européen de Luxembourg (1997) où la SEE a pris corps autour de quatre grands thèmes (employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité des personnes et des entreprises, égalité des genres), elle a atteint sa vitesse de croisière avec ses lignes directrices européennes annuelles, sa phase d'évaluation et ses recommandations/remontrances aux Etats membres. Le Conseil européen de Lisbonne lui a conféré un nouvel élan et de nouveaux objectifs en l'insérant dans une stratégie économique et sociale plus globale sur dix ans (voy. partie 2); les politiques d'emploi doivent en outre être d'ici là mieux articulées avec d'autres domaines politiques (macro-économie; réformes économiques structurelles; innovation, R & D; inclusion sociale; protection sociale; éducation/formation; immigration; fiscalité; environnement...), où pour la plupart une MOC fut mise en place.

Après cinq années de fonctionnement, la SEE a été soumise à une évaluation de fond au plan tant national qu'europeen ¹³ qui a conduit à réformer pour partie le contenu et le calendrier de la SEE pour les années à venir ¹⁴.

A. Les caractéristiques institutionnelles et le contenu de la SEE

Les dispositions du traité d'Amsterdam (1997) sont les suivantes: chaque année, le Conseil adopte des lignes directrices pour l'emploi à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission; celles-ci sont ensuite censées être mises en œuvre au plan national dans le cadre des politiques nationales pour l'emploi; les Etats membres doivent faire rapport annuellement dans un plan national d'action pour l'emploi (PNAE) sur l'application des lignes directrices européennes et décliner les priorités nationales pour l'avenir; une évaluation annuelle menée conjointement par la Commission et le Conseil est effectuée au plan communautaire sous forme d'un rapport conjoint, sur la base duquel le Conseil émet des recommandations/remontrances plus circonstanciées aux Etats membres. Ces dernières s'adressent aux Etats membres ayant omis de suivre les lignes directrices, n'ayant pas atteint des résultats acceptables ou n'ayant pas perçu le caractère ciblé des recommandations de l'année précédente les concernant.

Le comité de l'emploi, qui comprend deux représentants par Etat membre et deux de la Commission, joue un rôle majeur dans le processus en tant qu'organe d'appui auprès du Conseil Affaires sociales. Déjà dans le traité, mais de manière plus affirmée ensuite, les partenaires sociaux furent invités par les Conseils européens successifs à prendre une part active à la SEE au plan tant national qu'euro péen. Dans le cadre du dispositif, le PE est simplement consulté.

Bien que l'emploi devienne un sujet d'intérêt commun aux Etats membres et une compétence à partager entre niveau national et niveau européen, il est clairement précisé que l'emploi est un domaine dont la responsabilité et les performances incombent avant tout aux Etats membres. La SEE qui vise à faire converger les objectifs et résultats des politiques nationales pour l'emploi tout en respectant la diversité nationale, se veut respectueuse du principe de subsidiarité.

Dans la pratique, environ une vingtaine de lignes directrices furent émises tous les ans par le passé; même si elles ont été l'objet de changements et d'enrichissements successifs, une assez grande continuité des lignes directrices a pu être notée d'une année à l'autre. Certaines lignes directrices sont quantifiées, d'autres (la vaste majorité d'entre elles) sont de nature qualitative. Les quatre piliers autour desquels elles se distribuent sont les suivants:

- améliorer l'employabilité: il s'agit d'améliorer l'accès au marché du travail, de développer une approche préventive pour éviter le chômage à long terme et de promouvoir des politiques «d'activation» et de formation;
- développer l'esprit d'entreprise: le but est de faciliter la création d'entreprises, de rendre la politique fiscale favorable à l'emploi, de créer des emplois dans les services ou dans l'économie sociale;
- encourager l'adaptabilité pour les salariés et les entreprises: ceci concerne la recherche de nouveaux compromis autour des contrats de travail, de l'organisation du travail, du temps de travail afin d'aboutir à des accords qui exigent plus de flexibilité de la part des salariés mais leur apportent aussi plus de sécurité;
- favoriser les politiques d'égalité des genres: cela requiert une approche de *mainstreaming* dans l'ensemble des politiques d'emploi, de réduire les différentiels de chômage, d'emploi, de promotion, de salaires entre hommes et femmes, de faciliter l'entrée ou la réinsertion des femmes sur le marché du travail, et d'adopter des mesures en vue de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Au fil des ans, la vingtaine de lignes directrices a été encadrée par un préambule de quelques objectifs transversaux (devant les inspirer toutes) portant sur la hausse des taux d'emploi, l'éducation/formation, la qualité de l'emploi, le rôle accru des partenaires sociaux, le développement de l'évaluation et des indicateurs, l'intégration des mesures politiques entre elles.

Une cinquantaine de recommandations/remontrances annuelles ont été adressées aux Etats membres défailants avec en moyenne quatre recommandations par pays.

Dans la pratique, la Commission joue un rôle majeur de moteur, de coordination et d'évaluation dans l'ensemble du processus. Elle propose les lignes directrices et anticipe les thèmes futurs de débat à travers ses communications, compare le contenu des résultats nationaux avec les objectifs des lignes directrices, gère pour partie leur mise en

œuvre, vérifie si les partenaires sociaux ont été ou non impliqués, contribue à la mise en place d'outils statistiques communs et d'évaluation des politiques, propose les recommandations/remontrances, identifie les bonnes pratiques, gère l'exercice des *peer reviews* (ceux-ci s'adressent à des sous-ensembles d'Etats membres et sont centrés sur des thèmes limités et bien précis dans l'espoir de faire connaître et disséminer les bonnes pratiques). En définissant les problèmes, les interprétations et les solutions, la Commission contribue à structurer les représentations et comportements d'une multiplicité d'acteurs politiques et sociaux et à les socialiser autour de paradigmes communs; ce faisant, elle contribue à organiser des réseaux d'alliance entre acteurs et à canaliser les conflits potentiels ¹⁵.

Au demeurant, elle doit faire montre de doigté diplomatique dans la gestion du processus. Tout en exerçant un contrôle ferme sur un processus nettement moins contraignant que ne le serait une directive, la Commission doit avoir une connaissance fine des problèmes d'emploi à résoudre par les Etats membres et ne pas les harceler pour ne pas nuire à leur propre volonté politique d'engagement. A cet égard, on évoquera les premières recommandations de 2000 qui avaient causé un certain mécontentement auprès de quelques Etats membres en raison de leur contenu. La Commission changera de tactique pour les recommandations de l'année suivante qui furent mieux acceptées. En outre, tout en privilégiant la continuité des politiques, la Commission doit éviter que la SEE ne devienne un processus routinier.

Confrontée à une grande diversité d'intérêts, la Commission mène le bal dans la mesure où elle maîtrise l'agenda, dispose d'une connaissance intime des complexités institutionnelles et procédurales de l'UE, incarne la mémoire face à des présidences tournantes et des majorités politiques fluctuantes dans les Etats membres.

Mais cette force motrice que représente la Commission dans la SEE ne doit pas faire oublier qu'en matière d'emploi, les Etats membres ont engrangé plus de vingt années d'expériences, d'échecs, de succès divers pour lutter contre le chômage et le sous-emploi. Le contenu même de la SEE représente un curieux amalgame de ces laborieuses années d'expériences qui entremêle préceptes sociaux-démocrates (conceptions nordiques), préceptes plus libéraux (conception britannique) de création d'emploi sans oublier les autres spécificités des différentes options et trajectoires nationales. Rappelons que sur les deux dernières décennies les actions structurelles en faveur de l'emploi dans les Etats membres ont souvent emprunté à plusieurs registres idéologiques à la fois dans un même pays: réduction de la population active; réduction des coûts indirects du travail; mesures de formation; réduction et aménagement du temps de travail; actions ciblées en faveur de populations spécifiques (jeunes, chômeurs de longue durée, femmes, etc.); réforme des agences publiques pour l'emploi; création d'emplois publics ou parapublics; création d'entreprises et mesures en faveur de l'économie sociale; politiques d'indemnisation du chômage. C'est dans ce vaste stock de mesures et d'expériences des Etats membres aux préférences nationales diverses que la Commission a puisé pour proposer ses lignes directrices pour l'emploi, en mettant en valeur certaines d'entre elles, en en disqualifiant d'autres, et cela en étroite coopération avec le comité pour l'emploi du Conseil.

B. Bilan sur cinq ans

L'agenda social européen adopté lors du conseil de Nice (2000) avait prévu d'effectuer une évaluation de fond sur les cinq ans de fonctionnement de la SEE qui fera l'objet d'une publication de la Commission ¹⁶. A l'occasion de

celle-ci, deux questions furent posées: dans quelle mesure les lignes directrices européennes pour l'emploi ont-elles influencé les politiques nationales de l'emploi en terme de contenu et de procédure? Quel fut leur impact sur les performances nationales de l'emploi à savoir les taux de chômage et les taux d'emploi? Une telle évaluation posa d'emblée deux types de difficultés quasi insolubles: d'abord, quand bien même les politiques de l'emploi étaient en ligne avec les lignes directrices européennes, il fut difficile de prouver qu'il s'agissait d'une relation de cause à effet, les Etats membres arguant souvent du fait qu'ils auraient adopté des mesures similaires de toute manière indépendamment de l'impulsion européenne de la SEE; ensuite, il demeura impossible d'évaluer dans quelle proportion les meilleures performances nationales de l'emploi étaient le fruit de réformes structurelles du marché du travail (c'est-à-dire notamment des mesures de la SEE) et /ou résultaient de la croissance économique (elle-même liée à la situation économique mondiale, aux politiques macro-économiques, à la politique monétaire de la BCE, etc.).

Ces réserves étant faites, le bilan sur cinq ans (celui de la Commission qui reposait sur des évaluations nationales effectuées par les Etats membres eux-mêmes auquel on peut ajouter d'autres évaluations réalisées par des chercheurs sur une base plus indépendante) nous livra nombre d'enseignements.

Du côté positif, on relèvera les conclusions suivantes.

Les Etats membres se sont tous pliés à la nouvelle procédure du titre «Emploi» du traité.

Par ailleurs, on constate une convergence des politiques nationales de l'emploi dans nombre de domaines tels la restructuration des services publics de l'emploi, le développement de politiques actives et des approches préventives face au chômage, l'ajustement des systèmes fiscaux et des systèmes d'indemnisation des chômeurs, le souci d'une meilleure cohérence entre politique d'emploi, politique de protection sociale et systèmes fiscaux, la réduction des coûts indirects du travail, l'aménagement du temps de travail, des contrats de travail plus flexibles, des réflexions nouvelles autour de l'éducation/formation et des trajectoires professionnelles flexibles mais davantage sécurisées, des mesures pour réduire les inégalités de genre et pour une meilleure adéquation entre vie professionnelle et vie familiale. Une nette priorité fut donnée à la hausse des taux d'emploi (en sus de l'objectif de réduction des taux de chômage) et l'ensemble de ces thèmes a constitué autant de paradigmes communs autour desquels se sont forgés de nouveaux consensus cognitifs entre Etats membres.

Au demeurant, sur un plan plus quantitatif, on assista entre 1997 et 2001 à la création de dix millions d'emplois dans l'UE, une réduction du chômage de quatre millions, un accroissement de la main-d'œuvre active de cinq millions, une légère baisse de la part du chômage de longue durée de 50% à 42%. L'un des objectifs quantifiés visant à faire suivre des actions de formation à 20% des chômeurs fut atteint. Selon le bilan, tous ces résultats attestent une triple évolution: une réduction du chômage structurel, un ajustement plus rapide entre changements économiques et marché du travail ainsi que le développement d'une croissance économique plus riche en emploi.

En tant que méthode ouverte de coordination, la SEE a contribué à tisser de nouveaux liens entre acteurs au plan tant national qu'europeen: dans les Etats membres, les différents ministères (emploi, protection sociale, économie, budget, petites et moyennes entreprises, etc.) ont accru leur coopération politique autour des enjeux de l'emploi; la SEE a parfois suscité de nouvelles dynamiques entre autorités centrales et autorités régionales et locales quant à

l'emploi et à l'inclusion sociale des exclus, lors de la mise en œuvre des lignes directrices et/ou des fonds structurels européens (les priorités de ces derniers ont été reciblées sur celles de la SEE); les fonctionnaires nationaux en charge des dossiers européens affirment mieux connaître les mécanismes et ressorts institutionnels des politiques de l'emploi des différents Etats membres, notamment à la faveur de leur participation au comité de l'emploi et aux exercices de *peer review*.

Sur le fond proprement dit, les Etats membres reconnaissent que la SEE a conféré davantage de continuité et de stabilité à leur agenda politique et à leurs actions en matière d'emploi; en outre, en raison des exercices d'évaluation et de comparaison inhérents à la SEE, nombre d'Etats membres ont été amenés à développer plus avant leurs propres évaluations nationales, à introduire davantage d'instruments statistiques ou à améliorer substantiellement les outils déjà existants à cet égard.

Au plan européen, la SEE a impulsé une coopération institutionnelle plus intense entre des institutions parfois rivales au moment de la préparation des lignes directrices européennes, de la rédaction du rapport conjoint et davantage encore lors de la préparation du rapport de synthèse du Conseil européen de printemps s'inscrivant dans la stratégie de Lisbonne: coopération entre le Conseil européen et les différents conseils spécialisés; entre les différentes formations du Conseil (économie/finance, affaires sociales, éducation/formation); entre la Commission et le Conseil (la présidence tournante); entre les directions générales de la Commission (emploi/affaires sociales; éducation/formation; macro-économie; marché intérieur; recherche et développement; entreprise). Ces coopérations institutionnelles nouvelles fortement encouragées par la stratégie de Lisbonne, ont conduit à une coordination accrue entre domaines politiques dans l'espoir d'une meilleure performance des résultats. Le fait de couvrir à travers les quatre piliers de la SEE quasiment l'ensemble du champ des politiques structurelles de l'emploi devait faciliter la coordination avec les autres domaines politiques.

Les aspects plus *critiques* dont la SEE a été l'objet au bout de cinq années de fonctionnement, sont de trois ordres (on retrouvera certains de ces éléments dans la partie suivante sur les polémiques autour de la MOC). Premièrement, on a souvent reproché à la SEE d'être demeurée un processus aux mains d'une poignée d'experts, de n'avoir occupé une place prioritaire ni dans les débats nationaux ni auprès des élus ou des organisations de la société civile, et de souffrir de ce fait d'un sérieux déficit de légitimité politique au plan tant national qu'europpéen ¹⁷. Deuxièmement, s'agissant en particulier des partenaires sociaux, alors même que la SEE attendait d'eux qu'ils y prennent une part active (dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des lignes directrices et PNAE) et gèrent notamment eux-mêmes certaines des questions relatives au pilier «adaptabilité», le bilan, quoique diversifié selon les pays, reste dans l'ensemble largement décevant. On est loin des espoirs déjà formulés en la matière par le pacte de confiance de J. Santer en 1996. Certes, au plan national, l'action des partenaires sociaux en matière d'emploi s'est avérée sans répit dans les cinq dernières années, mais elle s'est inscrite dans une logique et un agenda politique plus national dont les résultats ne sont curieusement pas comptés parmi les acquis de la SEE. A notre sens, les meilleures performances d'emploi des Etats membres ne sont probablement pas étrangères à la SEE, mais les partenaires sociaux nationaux ainsi que les Etats membres rechignent à le reconnaître: les acteurs nationaux ne souhaitent pas en donner le crédit politique à l'UE.

La troisième difficulté souvent évoquée porte sur la coordination de la SEE avec les autres politiques: on a désormais remédié à l'absence de coordination temporelle entre la SEE, les GOPE et le processus de Cardiff en synchronisant les calendriers¹⁸. Mais la question bien plus complexe qui demeure, après la coordination des temps, est celle de la coordination des contenus des politiques: d'une certaine manière, la coordination entre politiques a hissé les questions d'emploi au rang de priorités politiques («*issue of high politics*»). Mais l'exercice de coordination induit-il réellement un nouvel équilibre entre domaines économiques et sociaux ou implique-t-il au contraire une hiérarchisation plus affirmée où le social et l'emploi perdraient de leur autonomie au profit des GOPE et des politiques de libéralisation? Les avantages attendus de la coordination des politiques sont connus: moins d'externalités négatives et des effets vertueux de politiques se renforçant mutuellement. La coordination entre politiques peut accroître également la visibilité et la force de l'ensemble du projet européen conçu par la stratégie de Lisbonne. Mais nombre d'auteurs craignent les effets d'une domination des GOPE et du pacte de stabilité sur la SEE et les autres politiques sociales faisant l'objet d'une MOC (inclusion sociale, retraites, soins de santé, protection sociale, éducation/formation).

C. Réforme de la stratégie pour l'emploi à partir de 2003

Sur la base du bilan des cinq premières années de fonctionnement, du retard pris dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne et de la mise en cohérence temporelle de la SEE avec les GOPE, la Commission a proposé de réformer quelque peu la SEE. Concernant la rationalisation de la procédure de coordination entre GOPE et SEE, l'accent est mis sur la cohérence temporelle des processus (les deux seront concomitants et auront des rythmes de trois années), sur leur complémentarité quant au fond, sur le suivi de la mise en œuvre et sur une amélioration de leur gouvernance requérant une implication plus grande du PE, des parlements nationaux et de la société civile. La «nouvelle» SEE, quant à elle, a été réorganisée autour d'un nombre réduit de lignes directrices – une dizaine au lieu de la vingtaine précédemment, clairement ciblées, plus directement articulées avec les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi et avec les GOPE. Toutefois leur contenu thématique reste proche de celui de la SEE précédente¹⁹. Les objectifs transversaux de la SEE réformée demeurent ambitieux et somme toute quelque peu contradictoires. Ce sont: le plein emploi et la réalisation difficile des taux d'emploi de la stratégie de Lisbonne d'ici à 2010, notamment pour les femmes et les salariés âgés (avec une nouvelle évaluation en 2006); la qualité et la productivité au travail; la cohésion sociale et un marché du travail favorisant l'inclusion. Un hiatus certain est à noter entre, d'une part, un exposé des motifs et des principes transversaux proche d'un répertoire social-démocrate et, d'autre part, les dix lignes directrices proprement dites au contenu plus proche de l'esprit des GOPE dont certaines ont une tonalité clairement libérale. Au demeurant, la réforme met l'accent, d'une part, sur la qualité de mise en œuvre des mesures et la visibilité des résultats obtenus et, d'autre part, sur la «démocratisation» du processus qui devrait viser un engagement accru des acteurs politiques élus, des partenaires sociaux et de la société civile et sortir la SEE de son enclavement élitaire limité au monde des experts et des fonctionnaires (européens et nationaux).

6. La méthode ouverte de coordination : atouts et polémiques

Quels furent les éléments les plus novateurs de la MOC et quelles polémiques atelle suscitées? Deux questions auxquelles nous essaierons de répondre en nous basant en particulier sur l'expérience de la SEE mais aussi sur celle plus large des autres MOC.

A. Les atouts de la MOC

En tant que mode d'intégration européenne, il s'agit d'une troisième voie entre la méthode communautaire classique et la méthode intergouvernementale. Les dispositifs institutionnels mêmes qui constituent la MOC empruntent à la fois à l'une et à l'autre des méthodes.

a. La MOC constitue un processus «itératif» à même d'impliquer des relations ascendantes et descendantes entre différents niveaux (local, régional, national, européen) et entre une multiplicité d'acteurs (institutions européennes, Etats membres, régions, partenaires sociaux, ONG, ...). Ce qui présente plusieurs avantages: un engagement politique renforcé des Etats membres dans le processus décisionnel européen notamment parce qu'il sont en meilleure posture pour contrôler la mise en œuvre des mesures; des décisions mieux adaptées à la diversité nationale des institutions du marché du travail et des politiques de l'emploi, décisions qui devraient donc être plus ajustées et plus réalistes; une meilleure connaissance des réalités nationales et une mise en œuvre améliorée en raison de la démarche «itérative»; la possibilité pour une palette élargie d'acteurs de se joindre au processus; l'occasion pour les véritables priorités nationales (emploi, protection sociale) de figurer enfin à l'agenda européen: en effet, la MOC permet de traiter des thèmes qui ne sont pas de compétence communautaire ou de thèmes qui sont de compétence communautaire mais dont le degré de conflictualité (ou le passage par l'unanimité) ne permet pas d'aboutir à des résultats; le processus de va-et-vient entre niveau national et européen encourage tout à la fois une «renationalisation» et une «européanisation» des politiques à la faveur de l'apprentissage mutuel ²⁰; il devrait contribuer à un surplus de légitimité en raison de l'éventail élargi d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel (*input legitimacy*) et en raison de décisions plus nombreuses et de meilleure qualité (*output legitimacy*).

b. Par ailleurs, la perspective pluriannuelle des MOC dont les résultats visent à traiter les problèmes quant au fond grâce à une stabilité de l'agenda et à dépasser ainsi une conception plus politicienne et à plus court terme des problèmes qui serait davantage liée au cycle électoral des Etats membres, s'avère une force réelle. En effet, aussi bien pour les réformes des institutions et politiques du marché du travail que pour la protection sociale (retraites, santé), les Etats membres sont depuis une dizaine d'années face à une donne particulière où ils souhaitent opérer des réformes en profondeur, difficiles parce qu'elles impliquent une redéfinition des solidarités entre catégories sociales, entre générations, une remise en cause des conventions tacites ou explicites de la structuration des intérêts, difficiles parce qu'elles obligent à changer les institutions, les comportements et les systèmes de contributions-rétributions. Par ailleurs, inscrire la SEE et les autres MOC sociales (les différents processus s'inscrivent désormais doublement dans une temporalité concordante ²¹) dans un projet économique et social européen décennal plus global par le biais de la stratégie de Lisbonne renforce encore les avantages qui peuvent découler de l'élément «durée» et de la stabilité de l'agenda. En outre, comparée à la méthode communautaire et aux directives où domine souvent un mode d'interaction diplomatique, aux coalitions d'intérêts nationales *ad hoc* et aux marchandages multiples, la MOC du

fait de sa «durée» et de la stabilité des thèmes traités donne une plus grande chance à la formation de consensus autour de nouveaux paradigmes, à l'élaboration de cadres cognitifs communs, de nouveaux outils d'évaluation, au développement d'un apprentissage mutuel.

Certes, la dimension pluriannuelle prévue peut faire courir le risque d'engendrer à la longue un comportement routinier de la part des Etats membres, tout en rendant plus difficiles d'autres innovations politiques qui s'écarteraient de l'orthodoxie de l'agenda d'une MOC donnée. En outre, la stratégie de Lisbonne et les MOC représentent une projection dans l'avenir clairement normative des problèmes à résoudre et des résultats à atteindre: cela peut perturber les cohérences sociétales plus traditionnelles (spécifiques à chaque Etat membre) qui sont à l'œuvre dans la résolution des questions d'emploi et de protection sociale.

c. Les éléments de «méthode» sur lesquels s'appuie la MOC, s'inscrivent dans un mouvement de modernisation des politiques publiques déjà bien en place dans certains Etats membres, avec leur objectifs, leur calendrier, leur culture de l'évaluation; à travers ces éléments, on espère, d'une part, mieux cerner l'impact quantitatif et qualitatif des décisions (lignes directrices et objectifs) européennes au plan national et, d'autre part, orienter plus rapidement les politiques vers davantage de convergences européennes ²². Les outils de gestion inhérents à la MOC servent l'approfondissement de l'intégration européenne et l'efficacité des politiques nationales de plusieurs manières: en établissant des contraintes externes et des objectifs à atteindre dans un calendrier donné (méthode payante pour l'union monétaire), en comparant les objectifs et résultats nationaux avec ceux des pays les plus performants sur la base d'une panoplie d'indicateurs, en les soumettant au crible et à l'évaluation d'un vaste éventail d'institutions européennes au travers des rapports conjoints, en exposant les mesures et politiques nationales à la menace potentielle de «recommandations» du Conseil en cas d'insuffisance. Certes le degré de sévérité de l'évaluation et la fermeté du contrôle de la part de la Commission varient selon les MOC: ces qualificatifs sont pour le moment essentiellement de mise pour la SEE.

d. Si l'on songe au futur de l'UE, la MOC permet de juguler la double tension entre approfondissement de l'UE et diversité accrue du fait de l'élargissement à vingt-cinq Etats membres; d'une part, elle encourage le gonflement de l'agenda communautaire (dans des domaines de compétence communautaire forts conflictuels mais aussi dans des domaines qui ne sont pas de compétence communautaire) tout en contournant la réticence effective des Etats membres à transférer de nouvelles compétences au niveau européen dans le cadre de la méthode communautaire classique; d'autre part, l'élargissement aux nouveaux membres (PECO), le rattrapage important à effectuer par ces pays en matière sociale et d'emploi et la grande diversité à cet égard au sein des pays adhérents, requièrent un mode réglementaire qui puisse tabler sur la longue durée et le traitement différencié.

Cette tension entre approfondissement européen et respect des idiosyncrasies nationales est inscrite au cœur même de chacune des MOC. La SEE par exemple comprend toute une série de vecteurs permettant la convergence des politiques (certaines lignes directrices quantifiées; évaluations; recommandations; *peer reviews*...) mais aussi des vecteurs de respect de la diversité nationale (l'emploi reste avant tout une responsabilité nationale; il n'y a pas de sanctions légales ou financières en cas de non-respect des lignes directrices; l'évaluation reste «circonstanciée»; la

plupart des lignes directrices sont assez «générales», etc.). Les sentiments ambivalents des Etats membres face à la SEE lors de l'évaluation sur cinq ans sont symptomatiques de cette double tension qui existe entre les atouts à tirer d'un approfondissement/convergence des politiques européennes, d'une part, et le souhait de préserver les dynamiques et diversités nationales, de l'autre.

e. Nombre d'auteurs ont évoqué le potentiel important de la MOC quant au développement d'un apprentissage mutuel entre Etats membres d'une part, entre acteurs institutionnels européens de l'autre (voy. bilan sur cinq ans de la SEE). La MOC peut contribuer dans chacun des domaines où elle s'applique au développement de communautés épistémiques²³, de cadres cognitifs communs, d'un climat de confiance, d'une socialisation des acteurs. Une européanisation silencieuse des acteurs nationaux (et donc de leurs politiques) devrait ainsi graduellement en découler en même temps qu'une meilleure écoute et connaissance de la diversité et de la complexité nationale des enjeux de la part des institutions européennes.

Qui plus est, dans l'exercice de confrontation mutuelle des expériences nationales, la MOC offre l'occasion aux Etats membres de mieux réfléchir aux forces et aux faiblesses de leur propre pays, à la spécificité nationale des institutions et des problèmes à résoudre, et constitue une façon pour eux de faire le bilan des politiques nationales dans une perspective plus sociétale et plus historique.

B. Les polémiques autour de la MOC

La MOC a été la cible de trois critiques.

a. Le risque d'une domination des politiques économiques sur la stratégie pour l'emploi et les autres politiques de coordination en matière sociale

Celle-ci se manifeste d'une double manière : par la prévalence de la politique monétaire centralisée sur les autres politiques macro-économiques (budgétaires, fiscales) qui demeurent largement nationales tout en étant contraintes par le pacte de stabilité et par la prédominance des GOPE sur la SEE et les différentes MOC²⁴.

Les GOPE elles-mêmes (voy. le traité de Maastricht), l'Euro-groupe (1987) – c'est-à-dire des échanges informels entre ministres de l'Economie et des Finances – et le processus de Cologne (un dialogue plutôt confidentiel sur les questions macro-économiques entre BCE, partenaires sociaux, gouvernements et Commission, instauré en 1989) furent conçus comme des réponses possibles au premier type de domination, celui de la BCE. Réponses utiles mais largement insuffisantes. Face à la seconde domination, la stratégie de Lisbonne (2000) se voulait un projet et un moyen capable de tendre vers davantage d'équilibre entre l'intégration européenne économique et sociale à la faveur d'une meilleure coordination entre politiques économiques (GOPE et réformes économiques structurelles) et politiques d'emploi, sociales, d'éducation, environnementales et fiscales.

Malgré ces tentatives de rééquilibrage entre l'économique et le social, force est de reconnaître que les déséquilibres dénoncés demeurent présents: en dépit des débats qu'il a soulevés, le pacte de stabilité a du mal à être amendé, et la stratégie de Lisbonne souffre de ses propres contradictions internes. En effet, elle prône tout à la fois l'accélération du marché intérieur et des politiques de libéralisation, en même temps que des objectifs ambitieux de création d'emploi, de cohésion sociale, de sauvegarde et de renouvellement du modèle social européen: une gageure.

Dans la pratique, plutôt qu'une véritable coordination, le fonctionnement de la stratégie de Lisbonne a fait émerger un risque réel de hiérarchisation entre domaines politiques où les priorités liées au pacte de stabilité, aux politiques de libéralisation, aux objectifs macro-économiques semblent peser assez lourdement en amont sur les orientations en aval en matière d'emploi, de réforme des retraites, des soins de santé, des systèmes d'éducation. Cette hiérarchisation se manifeste dans le rapport de synthèse de la Commission pour le Conseil européen annuel de printemps dont la confection peut donner lieu à des débats assez vifs entre directions générales de la Commission. Elle se retrouve par ailleurs dans la façon dont sont rédigées les GOPE proprement dites. Certains analystes estiment même que l'un des effets (pervers) de la stratégie de Lisbonne aura été de promouvoir le statut des GOPE (et donc de l'Ecofin) – qui phagocytent quelque peu les autres MOC (emploi, inclusion sociale, retraites) – plutôt que de faire du Conseil européen des chefs d'Etat le maître d'œuvre d'un rééquilibrage des politiques d'intégration économique et sociale. En évoquant de façon récurrente les impératifs du pacte de stabilité et en faisant de l'attente de taux d'emploi élevés, un principe fédérateur à l'ensemble des politiques (en vue de sauvegarder le financement du modèle social européen et de garantir une bonne croissance économique), l'exercice de coordination des politiques est susceptible de nuire à l'autonomie et aux objectifs propres des politiques d'emploi (dont, en priorité, la lutte contre le chômage), d'inclusion sociale (qui privilégient la lutte contre la pauvreté), de protection sociale (qui visent en premier des retraites d'un niveau décent).

La force du pacte de stabilité vient de son caractère obligatoire (quoique les comportements de la France et l'Allemagne en 2003 nous fassent tempérer ce jugement); celle des GOPE (non contraignantes) réside dans la plus grande homogénéité de ses cadres cognitifs autour desquels se rangent les acteurs politiques en charge des questions économiques alors que les points de vue des acteurs en charge de l'emploi et du social sont plus fragmentés. Au demeurant, les politiques macro-économiques qui remplissent une fonction d'encadrement des autres politiques exercent par définition un rôle plus structurant pour les autres politiques.

D'autres difficultés de la coordination des politiques sont d'ordre institutionnel. Le Conseil européen se voit souvent reprocher le fait de se perdre dans le détail des politiques alors que son rôle est stratégique. Le Conseil Affaires générales pour sa part assume mal sa fonction de coordination et d'arbitre entre les intérêts parfois contradictoires des différents conseils spécialisés. La coordination et le rééquilibrage des politiques au sein même de la Commission entre les différentes directions générales – nécessaire au succès de la stratégie de Lisbonne – demeurent par ailleurs déficients.

b. Le risque d'une concurrence régulatoire entre le droit contraignant (hard law) législatif ou contractuel, et les mécanismes de la MOC non contraignants

Les détracteurs de la SEE et des différentes MOC en raison de leur caractère non contraignant invoquent quatre types d'arguments qui se retrouvent de manière plus ou moins explicite dans les discussions de la Convention.

Primo, ils estiment que les lignes directrices ou objectifs européens non contraignants ne seront pas appliqués comme il se doit dans les Etats membres; leur mise en œuvre s'avérera aléatoire ou inefficace et ne conduira guère à l'europanisation des politiques nationales. Exit donc l'argument d'une meilleure efficacité de l'application des

mesures par les MOC, de l'accroissement de la légitimité européenne par les «*outputs*» et d'un approfondissement de l'intégration européenne.

Secundo, ils craignent que la MOC ne devienne le mode réglementaire dominant pour les questions qui font l'objet de peu ou d'aucune compétence européenne dans le traité, et plus grave encore, pour les questions qui relèvent du droit communautaire contraignant (*hard law*), ce qui jetterait le discrédit sur la méthode législative classique et annoncerait sa progressive obsolescence. Il est vrai que l'élargissement de la MOC à une multitude de domaines s'est effectué rapidement et sa philosophie imprègne même à présent le dialogue social européen et les accords collectifs européens. Cette situation pourrait conduire à une concurrence pernicieuse et néfaste entre différents modes réglementaires, *hard law* versus *soft law*.

Tertio, ils redoutent qu'à terme – si la MOC devient le mode réglementaire dominant en matière économique, sociale et d'emploi – cela ne fragilise les fondements mêmes de la méthode communautaire classique et l'équilibre du triangle institutionnel sur lequel elle repose (Commission, Parlement, Conseil). On craint ici la dérive vers un pur intergouvernementalisme où la Commission et le Parlement sortiraient affaiblis dans le processus décisionnel au profit du Conseil.

La dernière inquiétude, découlant de la précédente, est qu'à l'avenir, du fait de l'existence de la MOC, les réformes des traités ne soient plus axées sur l'élargissement des compétences communautaires ou sur le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, comme le traité de Nice (2000) et le résultat de la Convention semblent le suggérer.

c. *Les déficits de légitimité*

Au début de cette contribution, nous expliquions que l'une des raisons d'introduire la MOC résidait précisément dans le surcroît de légitimité par les *inputs* (du fait de la multiplicité et de la diversité des acteurs impliqués) et de légitimité par les *outputs* (résultats plus nombreux et meilleurs) qu'elle était censée conférer à l'UE²⁵. Il est encore un peu tôt pour juger si la MOC a rempli ces attentes. L'on sait en revanche que le fonctionnement de la SEE et des autres MOC a connu des difficultés sur le plan de la «*input legitimacy*».

D'abord, les acteurs impliqués n'ont pas été si divers dans leur nature; certains ont même été notoirement absents de ces processus. Dans la SEE, par exemple, les partenaires sociaux (et encore moins la société civile) n'ont pas réussi à trouver leur juste place dans le processus au plan tant national qu'europpéen. Au demeurant l'implication faible du PE et celle encore plus faible des parlements nationaux dans ces nouveaux mécanismes de coopération ont souvent été déplorées. Dès lors que de très nombreux sujets d'ordre économique et social sont désormais du ressort d'une MOC ou d'une autre, où le PE est faiblement impliqué, et de moins en moins du ressort de la méthode législative classique, on peut s'interroger sur le rôle futur du PE dans les questions économiques et sociales.

Ensuite, l'élément «durée» des processus et le caractère technique des outils de la MOC, une relative «dépolitisation» des enjeux dans le sens d'une mise à l'abri des cycles électoraux imprévisibles, l'importance des comités spécialisés (comité pour l'emploi; comité de politique économique; comité de protection sociale) et des réseaux d'experts, son caractère élitaire, ne facilitent pas la transparence sur les compromis atteints : les médias en

sont peu informés et le débat public est difficile à engager sur cette base. Le fait que la Commission mobilise ces processus réglementaires nouveaux, vu son rôle d'initiative, de coordination et d'évaluation, renforce encore les points de vue de ceux qui y voient des modes de gouvernance de type «bureaucratiques», fondés sur l'expertise et qui échappent à la transparence démocratique.

Des mécanismes de contrôle démocratique s'avèrent d'autant plus importants pour la SEE et les autres MOC qu'elles concernent des questions sensibles ayant trait à l'avenir des politiques redistributives et de l'emploi qui se situent au cœur même de nos sociétés démocratiques.

7. Conclusions

A la fin des années 1990, les recherches sur l'intégration européenne et les débats politiques européens ont accordé une importance toute particulière aux nouvelles formes de gouvernance – différentes de la méthode communautaire classique – qui seraient fondées sur une démarche plus flexible et plus ouverte et qui permettraient de faire converger davantage les objectifs et les résultats des politiques européennes, et le respect de la diversité nationale. L'idée était d'améliorer l'efficacité et la légitimité des actions européennes dans nombre de domaines via la méthode ouverte de coordination.

Les débats autour de la MOC, limités pour l'essentiel au cénacle des initiés, ont parfois eu tendance à rester dogmatiques (sans tirer tous les enseignements de son fonctionnement effectif comme le permet désormais la SEE par exemple): les éléments proches d'une orientation européenne d'inspiration fédéraliste ont vu dans la MOC un risque de dérive inquiétant vers l'intergouvernementalisme. A l'inverse, ceux qui ne voulaient pas d'une intégration européenne trop approfondie, l'ont considérée comme une incursion dangereuse, un moyen d'étendre de façon illimitée et subrepticement l'agenda européen, une manière subtile de contourner le principe de subsidiarité.

Dans les faits, et l'on peut s'en étonner, la MOC a rapidement fait école et s'est étendue à une vaste panoplie de domaines concernant la coordination macro-économique, l'emploi et le social, l'éducation/formation mais aussi l'économie de la connaissance et les réformes économiques structurelles. La stratégie de Lisbonne a constitué un moment clé dans ce processus de diffusion: elle a légitimé ce mode de gouvernance en l'inscrivant dans un vaste projet européen sur dix ans dont il devait devenir la pierre angulaire. Certes, le fonctionnement de ces MOC varie d'un domaine à l'autre: leurs objectifs sont plus ou moins ambitieux; les procédures de leur mise en œuvre et de leur évaluation sont très diverses et plus ou moins contraignantes; le champ politique couvert par les différents domaines sont plus ou moins «englobants»; certaines MOC disposent d'une base juridique dans le traité, d'autres non; leur degré potentiel d'européanisation des politiques nationales varie largement en fonction de la diversité de situations entre Etats membres pour un domaine donné; certaines sont plutôt bien rodées et déjà ancrées dans les pratiques (GOPE, emploi, Cardiff, inclusion sociale), d'autres sont naissantes (retraites, soins de santé, protection sociale, éducation/formation). Ce mode réglementaire sera le plus utile aux Etats membres là où des réformes nationales difficiles sont nécessaires et où l'attente de convergences européennes n'est ni trop grande ni trop urgente.

La MOC est désormais confrontée à un double défi.

Primo, celui de l'incomplétude des MOC et de l'issue incertaine de la stratégie de Lisbonne, deux éléments aux sorts intimement liés. La plupart des MOC doivent encore trouver leurs repères, leur cohérence interne, leur inscription dans la vie politique nationale. Ensuite, dans quelle mesure et de quelle manière les différentes MOC, lorsqu'elles auront atteint un certain degré d'avancement et de maturité – préalable nécessaire à une coordination ultérieure des politiques économiques et sociales européennes –, vont-elles s'inscrire dans une démarche de rééquilibrage authentique au profit du social et de l'emploi? A terme, le succès de la stratégie de Lisbonne est lié au succès de chacune des MOC; à l'inverse, la destinée et la survie plus lointaine des MOC dépendront sans doute largement de la performance globale de la stratégie de Lisbonne et des objectifs atteints par chacune d'elles en 2010. Le temps presse et la volonté politique des acteurs pour donner corps à chacune des MOC est fort variable: au sein de la Commission, certaines directions générales sont plus ambitieuses que d'autres à cet égard; il en va de même pour les Etats membres. Alors que les uns visent une réelle convergence des politiques avec une batterie d'objectifs et d'indicateurs serrés, d'autres s'en remettent principalement au simple échange de bonnes pratiques. Au demeurant, une conjoncture économique déprimée, une prévalence probable des processus de coordination d'ordre économique sur l'emploi et le social, la multiplicité et la complexité de ces processus, les déficiences d'ordre institutionnel, l'application des MOC et des objectifs de Lisbonne aux nouveaux pays membres, constituent autant de facteurs qui pèsent sur l'issue de la stratégie de Lisbonne et la rendent incertaine.

Secundo, l'avenir des MOC dépendra de la place que leur réservera le futur traité, c'est-à-dire de la base légale qui leur sera conférée (certaines MOC ne disposent pas encore de base juridique, d'autres méritent d'être juridiquement étoffées), de la manière dont on envisagera leur articulation avec les modes réglementaires plus contraignants (législatifs ou contractuels) et de la façon dont seront remodelés les rôles respectifs des institutions européennes et nationales ainsi que des partenaires sociaux et de la société civile à leur endroit. Suite à d'après discussions et polémiques ²⁶ qui ont eu lieu autour de la MOC et qui renvoient à des visions fort différentes de l'avenir de l'UE, le projet de constitution de la Convention a finalement posé quelques jalons à cet égard pour la CIG en cours.

Notes

¹ R. DEHOUSSE, *The Open Method of Coordination: a New Policy Paradigm?*, paper presented at the first Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26-28 septembre 2002; Commission, *La gouvernance européenne*, livre blanc, Bruxelles, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001.

² M. RODRIGUEZ (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

³ Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, mars 2000.

⁴ M. TELO, «Governance and Government in the European Union: the Open Method of Coordination», in M. J. RODRIGUEZ (ed.), *op. cit.*, p. 242-271.

⁵ W. STREECK, «Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?», in G. MARKS, F. SCHARPF, Ph. SCHMITTER, and W. STREECK (ed.), *Governance in the EU*, Londres, Sage, 1996, p. 64-94.

⁶ W. WESSELS, «An Ever Closer Fusion: a Dynamic Macro-political View on Integration Processes», *JCMS*, 35/2, 1997, p. 267-299.

⁷ G. ESPING-ANDERSEN (ed.), *Welfare States in Transition*, London, Sage, 1996.

⁸ Conclusion du Conseil européen de Lisbonne, *op. cit.*, par. 5.

⁹ *Ibid.*, par. 37.

¹⁰ *Ibid.*, par. 38.

¹¹ D. HODSON, I. MAHER, «The Open Method as a New mode of Governance: The case of the Soft Economy Policy Coordination», *JCMS*, 39/4, 2001, p. 719-746; C. DE LA PORTE, P. POCHET (ed.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2002.

¹² D. FODEN, L. MAGNUSSON (ed.), *Trade Unions and the Cardiff Process*, Bruxelles, ETUI Publication, 2002.

¹³ «Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi», communication de la Commission du 17 juillet 2002, COM (2002) 416 (01) final, 27 pages.

¹⁴ «L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi. Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous», communication de la Commission du 14 janvier 2003, COM (2003) 6 final.

¹⁵ J. GREENWOOD, *Representing Interests in the EU*, London, Macmillan, 1997.

¹⁶ «Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi», *op. cit.*

¹⁷ K. JACOBSSON, A. VIFELL, *Employment Policy Coordination: Between Deliberation and Discipline*, report for the Govacor project, 2002, disponible sur www.govacor.org

¹⁸ Voy. «Rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de l'emploi», communication de la Commission du 3 septembre 2002, COM (2002) 487 final, 14 pages

¹⁹ A. WATT, «Reform of the European Employment Strategy after five years: a change of course or merely of presentation?», *European Journal of Industrial Relations*, 2003 (à paraître).

²⁰ C. RADAELLI, «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *EIoP*, 4/8, 2000, available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>; T. BÖRZEL and T. RISSE, «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change». *European Integration online Papers (EIoP)*, 4/15, 2000, available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>; D. TRUBEK and J. MOSHER, «EU Governance, Employment Policy and the European Social Model», in *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Londres, Blackwell, Oxford University Press, 2003.

²¹ Voy. communication de la Commission du 28 mai 2003, «Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale», COM (2003) 261 final, 23 pages.

²² L. TRONTI, «Benchmarking Employment Performances and Labour Market Policies», *Transfer*, 5/4, 1999, p. 552-562; C. KNILL, D. LEHMKUHL, «How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization», *European Integration online Papers (EIoP)*, 3/7, 1999, available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>

²³ P. HAAS, «Special Issue on Epistemic Communities», *International Organization*, 46/1, 1992, p. 87-224.

²⁴ I. BEGG, D. HODSON, I. MAHER, «Economic Policy Coordination in the European Union», *National Institute Economic Review*, 183, janvier 2003, p. 70-81.

²⁵ F. SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

²⁶ C. BARBIER, *Demain l'Europe*, Bruxelles, 17 et 18, juillet 2003 et septembre-octobre 2003.