

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°5

« L'institutionnalisation de l'Europe »

**Sous la direction de
Renaud Dehousse et Yves Surel**

**L'Europe et les politiques sociales :
Vers une harmonisation cognitive et normative des réponses nationales**

Christelle Mandin

Doctorante, chercheur associée au Cevipof

Bruno Palier

Chargé de recherche CNRS au Cevipof

Est-il nécessaire de faire référence à l'Europe pour comprendre les évolutions récentes des systèmes de protection sociale des pays européens ? Ceux-ci ont connu de nombreuses réformes depuis le milieu des années 1980 et plus encore au cours des années 1990, qu'il s'agisse des réformes des retraites, des indemnités de chômage, des systèmes de protection maladie, des politiques familiales ou des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pourtant, les recherches récentes ne semblent pas accorder une grande importance à la dimension européenne dans leurs modèles explicatifs (Esping-Andersen, (ed.) 1996 ; Ferrera, Rhodes (eds.), 2000 ; Leibfried, (ed.), 2000 ; Scharpf, Schmidt (eds.) 2000 ; Pierson (ed.), 2001). Deux raisons majeures semblent justifier cette négligence, d'une part parce que les politiques sociales demeurent, en fonction du principe de subsidiarité, de la compétence nationale, d'autre part parce qu'après quinze années de réformes des systèmes de protection sociale en Europe, il n'y a pas de convergence vers un modèle social européen.

La lenteur de la construction de l'Europe sociale explique sans doute pourquoi la référence à l'Europe reste rare dans les travaux sur l'évolution des systèmes de protection sociale. L'Europe sociale a d'abord été un accessoire du Marché commun et le motif essentiel des premières mesures communautaires prises dans le domaine social était de contribuer à l'objectif central du Traité de Rome (1957) en levant progressivement les obstacles aux " quatre libertés " (libre circulation des travailleurs, libre circulation des marchandises et suppression des distorsions de concurrence, libre circulation des services et libre circulation des capitaux). Quelques avancées substantielles ont été impulsées lors de la présidence de Jacques Delors au moment de l'Acte unique (1986) avec la mise en place d'une politique de cohésion économique et sociale visant à faciliter le rattrapage des pays et des régions les moins favorisés, l'amorce du dialogue social grâce aux entretiens de Val Duchesse qui a débouché sur la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989), et sur le protocole social annexé au traité de Maastricht (1992), et le livre blanc sur la croissance, la compétitivité et

l'emploi (1993). Puis, le Traité d'Amsterdam, signé en 1997, et l'insertion du Titre VIII consacré à l'emploi ont permis la création de la stratégie coordonnée pour l'emploi, ce qui a débouché sur le processus de Luxembourg et le pacte européen pour l'emploi¹. Dans la continuité de ces orientations, la méthode ouverte de coordination a été instituée lors du Sommet de Lisbonne en 2000 et vise à insuffler une stratégie de coopération souple dans différents domaines de la protection sociale, en particulier la lutte contre l'exclusion et la réforme des retraites.

Ainsi, les acteurs communautaires s'attachent progressivement à prendre en compte les questions sociales. Toutefois, le principe de subsidiarité induit que le processus de coordination des politiques sociales ne peut s'exercer que sur un mode non contraignant, qui n'influe pas directement, comme c'est le cas pour les questions économiques, sur les politiques et institutions des Etats membres. Dans ce texte, nous chercherons à voir en quoi, mais aussi comment, la prise en compte du niveau européen s'avère cependant de plus en plus nécessaire pour comprendre les évolutions des systèmes de protection sociale. En effet, si le thème de l'eupéanisation des politiques sociales par le biais d'une harmonisation législative classique reste hors de propos, il est possible de dégager des éléments qui permettent de montrer que l'Union européenne propose un cadre cognitif et des principes d'action qui tendent à orienter les transformations des systèmes de protection sociale nationaux.

Dans un premier temps, nous rappellerons que ces évolutions sont d'abord contraintes par les héritages historiques et institutionnels nationaux, sans que le niveau européen ait permis de dépasser la diversité des systèmes de protection sociale. En effet, nous verrons que l'influence des politiques européennes sur les transformations des systèmes de protection sociale a longtemps été limitée (en matière de politiques sociales communautaires) et surtout indirecte (par l'influence de la mise en place du marché puis de la monnaie unique).

Cependant, dans un deuxième temps, nous ferons l'hypothèse qu'à défaut d'organiser une harmonisation institutionnelle des systèmes de protection sociale en Europe, les institutions européennes (Commission, Conseil, CJCE notamment) contribuent aujourd'hui à impulser une harmonisation cognitive et normative des réformes de la protection sociale en Europe. En effet, la méthode dite "ouverte" de coordination, mise en œuvre dans le domaine des politiques d'emploi nationales depuis 1997, a été introduite récemment dans le secteur de la protection sociale pour être appliquée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et à la réforme des systèmes de retraite. Cette méthode vise explicitement une convergence des objectifs et des pratiques en la matière, à partir d'une stratégie définie au niveau communautaire.

Dans un troisième temps, nous prendrons l'exemple des retraites pour illustrer cette idée. Comme les autres secteurs de la protection sociale, les retraites relèvent du principe de subsidiarité et l'Union européenne n'a pas la compétence institutionnelle nécessaire pour intervenir dans ce domaine. Au cours des années 1990, la Commission a cependant lancé un débat sur les fonds de pension et a voulu instaurer un cadre de réglementation européen en application des principes de la libre circulation des services et des capitaux. Plusieurs propositions de directives ont été faites sans succès. L'Union économique et monétaire a cependant renforcé la capacité de l'Union à soulever la question des retraites au nom de la viabilité financière des systèmes par répartition menacés par le vieillissement de la population. Dans ce domaine très polémique, où les acteurs économiques et sociaux s'opposent au nom de

¹ Adopté lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999.

valeurs différentes, et auquel les Etats membres sont très attachés, la méthode ouverte de coordination est apparue comme une solution de compromis. Progressivement, les différents acteurs s'efforcent de forger un langage commun et de promouvoir une " stratégie concertée " qui s'articule autour d'une " vision commune " de la question des retraites. Cette grille d'analyse ne vise pas une harmonisation des politiques de retraite, ou même un mouvement de convergence, mais plutôt une co-construction de savoirs et de normes avec l'objectif de préserver des " pensions sûres et viables ", et de s'assurer que l'ensemble des réformes menées dans les différents pays restent compatibles avec l'orientation (économique) générale de l'intégration européenne et entre elles.

I. L'influence limitée et indirecte des politiques européennes

Does Europe matter ? L'Europe est-elle une clé de compréhension des réformes des Etats-providence ? L'analyse de la littérature tend à prouver que la réponse à cette question est négative, et ce, grâce à deux arguments principaux : le premier est que l'Union européenne n'est intervenue que récemment dans le domaine des politiques sociales, le second est que les Etats-providence sont différents, rencontrent des problèmes différents et mettent en œuvre des réformes différentes. Cependant, tant le calendrier que le contenu de certaines réformes (en particulier en Europe Continentale) peuvent être reliés à l'intégration européenne.

Une Europe sociale limitée aux effets indirects de la construction (économique) européenne ?

La Communauté européenne, puis l'Europe, n'a jamais eu la compétence institutionnelle nécessaire pour traiter des questions de politiques sociales. Malgré une volonté initiale d'harmoniser le niveau des cotisations et des prestations sociales parmi les six membres fondateurs qui ont créé l'Europe dans les années 50, la Commission européenne n'a jamais reçu les compétences législatives nécessaires, excepté pour organiser la coordination des systèmes de Sécurité sociale pour les travailleurs migrants. Selon le principe de subsidiarité, chaque Etat membre reste maître de son système de protection sociale, de sa conception, de son organisation et de son financement.

Si une intégration directe et explicite des politiques sociales n'est pas possible, l'intégration économique a souvent été présentée comme ayant un impact indirect sur les politiques sociales. Certaines théories de la convergence ont prédit que la compétition fiscale, le dumping social et le tourisme social, créés par l'intégration économique (marché et monnaie unique) impliquaient une course vers le bas des politiques sociales, les systèmes de protection sociale étant contraints de s'adapter par des politiques de retrait et d'ajustement structurel (Beck, Van der Maesen, Walker, eds., 1997). Il a également été dit que cette intégration négative pouvait être soutenue par la Cour de justice des communautés européennes dont les décisions sont supposées abolir les obstacles à la liberté de concurrence, comme les monopoles ou les législations nationales qui s'opposent à la libre circulation des biens et des services. Dans cette perspective, l'impact de l'intégration européenne sur les programmes nationaux de protection sociale peut être analysé en termes " d'intégration négative " (Leibfried, Pierson, 1998 ; Scharpf, 2000).

Cependant, depuis le milieu des années 1990, différents travaux ont montré que les Etats-providence n'étaient pas en perte de vitesse, mais qu'au contraire les dépenses sociales étaient en augmentation et restaient difficiles à contrôler (Majone, 1993 ; Montanari, 1995).

De plus, aucune décision de la Cour de justice n'a démantelé ou mis en danger les fondements des systèmes de protection sociale nationaux.

La dépendance au sentier, un frein à la convergence

Pour comprendre les développements actuels des Etats-providence, les auteurs font davantage référence au nouveau contexte économique international, qui révèle des vulnérabilités spécifiques (Scharpf, Schmidt, 2000 ; Palier, Viossat, 2001), ou aux changements d'ordre domestique (changements socio-démographiques, évolutions technologiques, transformations du travail, arrivée à maturité des programmes de protection sociale), qu'au contexte européen (Pierson, 1998 ; Daniel, Palier, 2001).

Et pour comprendre les réponses récentes des Etats-providence à ces nouveaux défis, il faut davantage se référer aux configurations institutionnelles spécifiques qu'aux politiques européennes. Gosta Esping-Andersen (1990) a montré que l'on peut regrouper les systèmes de protection sociale en trois grands régimes (le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale) en différenciant à la fois les objectifs qu'ils cherchent à atteindre (respectivement : l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres, le maintien du revenu des travailleurs) et les instruments qu'ils utilisent (respectivement : politiques universelles et services sociaux gratuits, politiques sociales ciblées, assurance sociale financée par des cotisations sociales).

En continuité avec les travaux d'Esping-Andersen, Scharpf et Schmidt (2000) ont démontré que les trois régimes de l'Etat-providence n'avaient pas les mêmes vulnérabilités quand ils étaient confrontés au nouvel environnement global et européen, en raison de différents arrangements institutionnels (méthode de financement, par exemple). De plus, en analysant la mise en œuvre des réformes, Paul Pierson montre que dans chacun des trois mondes de l'Etat-providence, un type de réforme est préféré : “re-marchandiser” (*re-commodification*) dans les Etats-providence libéraux, “contenir les coûts” (*cost containment*) dans les Etats-providence scandinaves, et “re-calibrer” (*recalibration*) dans les Etats-providence continentaux (Pierson, 2001).

Ces analyses tendent à prouver qu'il y a différentes façons de réformer l'Etat-providence et que les différences entre les Etats-providence expliquent les différences des réformes. Ces réformes sont perçues de ce fait comme renforçant la logique de chaque système de protection sociale : les Etats-providence libéraux, à travers les différents processus de marchandisation de leurs politiques sociales, sont devenus encore plus résiduels et libéraux ; les Etats-providence sociaux-démocrates, grâce à un partage égalitaire des coûts (environ 10% pour l'ensemble des prestations) et une redécouverte de l'activation, sont revenus à leur pratique traditionnelle de la protection sociale (Kuhnle, 2000) ; la plupart des Etats-providence continentaux semblent ne pas avoir changé, non seulement parce que les réformes renforcent leurs caractéristiques, mais aussi parce qu'ils semblent incapables de mettre en œuvre des réformes importantes. Toutefois, la réforme du système de retraite en Allemagne de 2001, qui a introduit un pilier complémentaire par capitalisation, pourrait remettre en cause la perception de l'incapacité au changement des systèmes de protection sociale continentaux.

Quoi qu'il en soit, après quinze années de réformes de l'Etat-providence mises en œuvre dans une Europe de plus en plus unifiée, il est impossible d'observer une convergence des différents systèmes de protection sociale. Selon cette approche, l'Union européenne ne

semblerait pas avoir d'influence sur le développement récent des Etats-providence européens et il ne serait pas nécessaire de se référer à l'Union européenne pour analyser les politiques de réforme. En ce sens, la grande diversité des systèmes de protection sociale en Europe et le phénomène de *path dependency*² expliquent pourquoi l'Union européenne a toujours eu peu de compétences dans le domaine des politiques sociales et pourquoi les systèmes de protection sociale européens ne convergent pas.

Des coïncidences surprenantes

Dans plusieurs Etats-providence continentaux, le calendrier des réformes attire cependant l'attention. Les réformes de l'assurance vieillesse, de la santé et de l'indemnisation du chômage semblent s'être concentrées sur la première moitié des années 1990 : la réforme des retraites de 1989 (Rentenreform 1992) et la réforme Seehofer de la santé en 1992 en Allemagne ; les réformes des retraites Amato (1992) et Dini (1995) en Italie ; la réforme des retraites Balladur en 1993 et le Plan Juppé de 1995 (mis en œuvre dans le secteur de l'assurance maladie) en France. Toujours dans la première partie des années 90, certains pays européens (Pays-Bas, Irlande, Danemark, Espagne, Italie) ont conclu des “ pactes sociaux ” qui ont inclus d'importantes réformes de leurs systèmes de protection sociale (Rhodes, 2001). Il est possible que ces similitudes en termes de calendrier soient de simples coïncidences, mais toutes ces réformes ont été justifiées par les gouvernements comme étant nécessaires pour atteindre les critères de Maastricht. Le processus de l'unification économique et monétaire pourrait avoir été le bouc émissaire qui a aidé les gouvernements, sur un plan rhétorique, à imposer des réformes qui auraient autrement été perçues comme impossibles en particulier dans les systèmes de protection sociale conservateurs-corporatistes.

Même si cela peut être considéré comme purement symbolique, la référence à Maastricht dans le discours politique de justification des réformes a été un des éléments qui a rendu ces réformes possibles. Cette idée nous amène à reconsidérer ce que nous entendons par le terme “ d'européanisation ” des politiques publiques, dans la mesure où l'influence européenne dans le domaine des politiques sociales se situerait peut-être davantage sur un plan cognitif et normatif qu'institutionnel. Cette idée est illustrée par C. Radaelli qui estime que “ le concept d'européanisation se réfère à une série de processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de ‘façons de faire’, de croyances partagées et de normes, qui sont définies et consolidées à travers les dynamiques européennes, puis sont progressivement incorporées dans la logique des discours nationaux, des identités, des structures politiques et des politiques publiques ” (Radaelli, 2001, p. 110)³. Par ailleurs, les politiques macro-économiques qui accompagnent l'intégration économique ont pu influencé le contenu des réformes de l'Etat-providence. Si Maastricht a imposé le calendrier des réformes, le traité a aussi limité la marge de manœuvre en termes de réponses possibles aux difficultés des Etats-providence et a de ce fait orienté les réformes.

Une orientation commune des réformes

² Sur cette notion et ses applications aux développements de l'Etat providence, voir Pierson 2001 et Palier, Bonoli, 1999.

³ (C'est nous qui traduisons).

Les débats sur le futur de l'Europe sociale tournent souvent autour de la notion de convergence. Dans ces débats, les spécialistes de l'État-providence rappellent que le poids du passé et la diversité des institutions de protection sociale rendent improbable que tous les systèmes de protection sociale finissent un jour par se ressembler. S'il n'est évidemment pas possible de prétendre que les systèmes nationaux de protection sociale vont tous devenir semblables à terme, il est important de montrer par une comparaison précise que ce sont des principes proches qui orientent les différentes réformes. La convergence se lit moins dans les résultats (les institutions de protection sociale resteront différentes) que dans les pratiques et les logiques qui orientent la plupart des réformes menées aujourd'hui en Europe. Les politiques les plus nouvelles qui ont été mises en place récemment dans différents pays d'Europe semblent en partie correspondre aux conceptions développées au niveau européen. Elles visent en effet à rendre le système de protection sociale moins coûteux (baisse des prestations sociales mais aussi baisse des cotisations sociales donc du coût du travail, ciblage des prestations sur les plus démunis) et à fonder la protection sociale sur de nouveaux principes. Ces principes visent moins la prise en charge des risques sociaux, la redistribution et l'égalité que l'équité (à chacun selon ce qu'il a cotisé), moins la garantie du revenu de remplacement que le retour au travail (les prestations doivent favoriser le retour à l'emploi). Il s'agit de passer d'un modèle "passif" de garantie du revenu à un système plus favorable à l'emploi, mis au service de la compétitivité (des individus, des entreprises et des économies européennes). La question de la convergence concerne donc moins les *inputs* ou les *outputs* que les orientations des réformes. Il ne faut pas comparer les systèmes de protection sociale pour savoir s'il y a convergence (Paris ne ressemblera jamais ni à Berlin ni à Stockholm) mais les normes, valeurs et objectifs des réformes ainsi que les diagnostics des problèmes à l'origine de ces réformes. De plus en plus de réformes sont orientées par les mêmes diagnostics des problèmes (le chômage est structurel, la protection sociale est trop passive...) et par une conception de plus en plus commune de la protection sociale que l'on peut lire notamment au niveau européen, dans les textes de la Commission, mais aussi dans les textes écrits pour la Commission⁴. Ces documents cherchent à définir de nouveaux principes pour la protection sociale, à redéfinir sa place dans l'économie (favorable à l'emploi et à la compétitivité) et à redéfinir son rôle social (activation plutôt que de-commodification).

Comme Fritz Scharpf l'a démontré, les changements de l'environnement international ont réduit la marge de manœuvre et les instruments de réponse des gouvernements. L'intégration européenne fait partie de ces changements internationaux : " Les critères de Maastricht pour joindre l'Union économique et monétaire ont pratiquement éliminé l'instrument politique des déficits budgétaires ; et la réalisation de l'Union économique et monétaire a annihilé le contrôle des Etats membres sur les politiques monétaires et les politiques des taux de change " (Scharpf, 2000)⁵. En conséquence, l'augmentation des coûts du travail n'est plus possible pour réduire les déficits, puisqu'elle ne peut plus être compensée par un ajustement du taux de change pour maintenir la compétitivité des produits nationaux. Encore une fois, les conséquences sont particulièrement lourdes pour les systèmes

⁴ Voir notamment le rapport réalisé en 1999 par G. Esping-Andersen pour la présidence portugaise, publié en français sous le titre "Un nouvel État-providence pour le 21^{ème} siècle" dans C. Daniel, B. Palier (eds, 2001) ; ainsi que le rapport intitulé "*The Future of the European Welfare State*" réalisé par M. Ferrera, A. Hemerijck, et M. Rhodes (à paraître en 2002 chez Oxford University Press); et le rapport "*A New Welfare State Architecture for Europe*" préparé par Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, et John Myles, remis à la présidence Belge en octobre 2001.

⁵ (C'est nous qui traduisons).

continentaux. Ceux-ci sont souvent décrits comme “ figés ” parce qu’ils n’ont pas mis en œuvre de politiques de retrait pendant les années 80. En fait, ils ont alors recouru à leurs problèmes de déficits des caisses d’assurance sociale en augmentant les taux de cotisation (Palier, 2002). Cette solution, plus facile politiquement que le *retrenchment* dans un contexte où les prestations ne sont pas financées par l’impôt mais par les cotisations, n’était pas adaptée au nouveau contexte économique. Cependant, ce n’est que sous les contraintes imposées par les critères de Maastricht qu’un changement est apparu en Europe continentale : au lieu d’augmenter les cotisations sociales, ceux-ci ont commencé à essayer de réduire le niveau des prestations à travers les réformes mentionnées auparavant.

Par conséquent, le traité de Maastricht et la préparation de la monnaie unique ne doivent pas être vus comme la simple imposition de critères techniques. Cela signifiait aussi que tous les pays européens acceptaient un changement en profondeur de leur paradigme de politique économique. Le principal objectif de la politique macro-économique a changé, passant de la lutte contre le chômage (grâce à une politique de relance inflationniste) à la lutte contre l’inflation (grâce à une politique monétaire et budgétaire stricte). Peter Hall a montré comment ce passage des politiques keynésiennes aux politiques monétaristes s’est effectué à la fin des années 1970 au Royaume-Uni et au début des années 1980 en France (Hall, 1986). Les critères de Maastricht reflètent ce changement au niveau européen. La limitation des déficits publics et une inflation faible: ces critères correspondent à une vision économique néo-classique qui promeut la compétitivité et la restriction budgétaire. Ce tournant paradigmatique s’est effectué au début des années 1980 pour les politiques économiques de la majorité des pays européens, tandis que les politiques sociales nationales sont restées les mêmes pendant les années 1980-1990, et ont continué à fonctionner selon la logique antérieure. La crise des Etats-providence s’inscrit dans ce décalage entre la logique interne et la nouvelle logique globale. La question aujourd’hui semble de plus en plus celle de l’adaptation, du ré-alignement du paradigme des politiques sociales au nouveau paradigme économique global.

Ainsi, au delà de la diversité des processus de réformes, il est possible de repérer des tendances communes. Dans le domaine des retraites, malgré des cheminements différents, la plupart des pays développent un système à plusieurs piliers qui inclut les principes de la répartition et de la capitalisation, et mettent l’accent sur l’importance de la contributivité (lien entre le niveau de la pension et le volume de cotisations payées). Les changements sont particulièrement importants pour les systèmes fondés sur l’assurance et la répartition, comme dans les pays de l’Europe continentale (Bonoli, Palier, 2000). Dans le secteur de la santé, l’introduction du principe de concurrence a modifié les systèmes nationaux, de même que l’assurance maladie (Hassenteufel et alii, 2000). L’activation des politiques d’emploi est devenue un objectif général, même s’il y a toujours des différences dans la mise en œuvre (Clasen, 2000). En conséquence, l’augmentation des taux d’activité est en train de devenir un principe d’action commun pour faire face au chômage et au problème des retraites (Barbier, Gautié, 1998 ; Guillemard, 2002). Là encore, cette tendance implique d’importants changements pour les Etats-providence bismarckiens, qui ont adopté pendant les années 1980 une stratégie de “ *welfare without work* ” (Esping-Andersen, 1996). Ces réformes, présentées hâtivement, permettent de concevoir l’émergence d’une nouvelle architecture, de nouveaux principes et de nouveaux instruments (c’est-à-dire un nouveau paradigme) pour l’Etat-providence, quel que soit le régime auquel il appartient. Aujourd’hui, les Etats-providence doivent s’adapter à la compétition internationale. Ils doivent devenir “ favorables à l’emploi ” en réduisant leurs coûts (en particulier les charges sociales) et en proposant des prestations

qui ne désincitent plus au travail ⁶. Cibler les dépenses sur ceux qui en ont vraiment besoin est une de ces nouvelles normes, dans la mesure où la protection sociale ne doit plus seulement être le fait d'interventions publiques, mais est également la responsabilité d'autres acteurs (famille, ONG, entreprises) (Daniel, Palier, 2001).

La mise en place progressive de cette nouvelle architecture ne peut être identifiée que si nous centrons notre attention à la fois sur les instruments, les objectifs et les idées de politiques sociales que ces réformes ont introduits (Hall, 1993 ; Palier, 2002). On peut observer, dans les Etats-providence bismarckiens, des changements structurels et paradigmatiques, même s'ils sont marginaux, qui reflètent les changements dans la perception globale de ce que l'Etat-providence doit être pour le 21^e siècle. Au cours des dernières années, les acteurs européens ont essayé d'influencer ce processus intellectuel destiné à repenser les politiques sociales. La création de la méthode ouverte de coordination constitue un élément privilégié de ce type de politique.

II. La méthode ouverte de coordination (MOC) : un outil d'européanisation des politiques sociales ?

Inspirée du processus de Luxembourg, la méthode ouverte de coordination vise à pallier l'incapacité de l'Union à imposer un processus de coordination des politiques sociales grâce à une harmonisation législative classique. La méthode ouverte de coordination, qui s'appuie sur la circulation des idées, propose de nouveaux principes d'action pour faire face aux défis communs auxquels les Etats membres sont confrontés, et incarne ou cherche à incarner une politique de protection sociale nouvelle.

Les origines de la méthode ouverte de coordination

L'invention de la méthode ouverte de coordination part d'un constat : l'imbrication croissante des politiques européennes et nationales dans les champs monétaire et budgétaire, et dans le domaine de l'emploi, laissent une marge de manœuvre réduite au niveau national dans le domaine des politiques sociales. L'ajustement des politiques sociales s'avère en outre nécessaire, d'une part parce que les domaines traditionnels de la protection sociale comme les retraites et la santé vont avoir besoin de plus de ressources en raison du vieillissement de la population, et d'autre part parce que de nouveaux risques sociaux (pauvreté et exclusion sociale), et par conséquent de nouveaux besoins, ont émergé. Le contexte économique post-UEM et la perspective de l'élargissement expliquent sans doute pourquoi les Etats membres ont donné leur accord. D'une part, l'unification de l'espace économique et monétaire réduit l'autonomie des Etats membres, d'autre part l'adhésion prochaine des Etats post-communistes qui ont un niveau de protection sociale souvent inférieur, expliquent l'inquiétude des Etats membres quant à une possible " course vers le bas " des systèmes de protection sociale. Or, les gouvernements de centre gauche sont nombreux au cours de la deuxième moitié des années 1990, et cherchent à afficher leur détermination en matière sociale (Dehousse, 2001, Mandin, 2001). La méthode ouverte de coordination a de ce fait été présentée comme un

⁶ Ainsi se développent de nombreux termes anglais tels que " *activation* ", " *making work pay* ", " *workfare* ", " *welfare to work* ", qui correspondent à des politiques actives de gestion de l'offre de travail basées sur des mesures d'incitation à l'emploi (incitations fiscales et financières, subventions, formations...). Les termes français utilisés en particulier par la Commission européenne pourraient être les suivants : " favoriser l'employabilité ", " rendre les systèmes de protection sociale favorables à l'emploi "...

“ instrument défensif ” pragmatique pour endiguer “ le possible retrait de nos états-providence en raison de la compétition intensive du marché unique européen et d’une économie mondialisée ” (Vandenbroucke, 2001). La création de la méthode ouverte de coordination s’inscrirait dans une volonté politique de repenser la coopération européenne dans le domaine des politiques sociales, pour qu’elle ne soit pas synonyme de retrait des Etats-providence face aux exigences du marché unique mais conduise plutôt à des pactes sociaux renouvelés et permette progressivement de contribuer à l’élaboration d’une justice sociale “ soutenable ” en Europe.

L’instauration de la méthode ouverte de coordination découle également de la prise de conscience de l’impossibilité d’imposer une législation classique dans le domaine de la protection sociale. Depuis le traité de Maastricht, le nombre de directives proposées et adoptées a décliné. Cette tendance s’est prolongée après l’adoption du Traité d’Amsterdam, malgré l’introduction du titre sur l’emploi. Le processus de promotion du dialogue social n’a pas été plus fructueux, puisque seulement trois conventions collectives ont abouti à des directives. Le programme d’action sociale 1998-2000 est par conséquent davantage ciblé sur l’adaptation et le développement de directives passées que sur la proposition de nouvelles directives dans le domaine social (Pochet, 2000). Depuis quelques années, les acteurs de la politique sociale européenne ont de ce fait tendance à recourir à des instruments de coordination souple (Quintin, Favarel-Dapas, 1999). L’émergence de la méthode ouverte de coordination coïncide avec la difficulté de faire adopter une législation classique dans le domaine social. La méthode ouverte de coordination ne s’écarte pas pour autant radicalement de la méthode communautaire, mais serait au contraire le résultat des “ ressorts du mimétisme institutionnel ” (Dehousse, 2001). Certaines références empruntées à l’UEM ont été utilisées pour la méthode ouverte de coordination : l’usage des indicateurs et du *benchmarking*, les normes permettant d’évaluer les performances des Etats membres. Toutefois, sur le modèle de la stratégie européenne pour l’emploi, ces indicateurs et normes d’action ne sont pas contraignantes. En ce sens, cette méthode de gouvernance ne serait pas nouvelle mais pourrait plutôt être considérée comme une “ recette de gouvernement ” utilisée selon différentes variantes en fonction des secteurs⁷.

Vers une convergence lente des systèmes de protection sociale

La méthode ouverte de coordination s’inscrit dans la continuité du processus de coordination des politiques de l’emploi en Europe. Le Sommet de Luxembourg (1997) a en effet donné naissance à une stratégie de l’emploi au niveau communautaire structurée autour de “ lignes directrices ”, développées à partir de quatre priorités : la capacité d’insertion professionnelle, l’esprit d’entreprise, la capacité d’adaptation et l’égalité des chances⁸. Cette stratégie est mise en œuvre par une procédure d’examen réciproque des dispositions prises dans les différents Etats membres. Chaque pays doit transmettre annuellement au Conseil et à la Commission son “ plan d’action national pour l’emploi ” dans lequel il définit son attitude à l’égard de chacune des lignes directrices, assorti d’un rapport sur les dispositions mises en œuvre. Le Conseil reçoit l’avis du Comité de l’emploi et des représentants du marché du

⁷ “ open coordination is a kind of copy-book that contains various recipes, lighter and heavier ones ” in Vandenbroucke, F. (2001) “ Open Co-ordination on Pensions in Europe’s Social Model ”, communication présentée lors de la Conférence organisée par l’Union européenne : “ Towards a new architecture for social protection in Europe ? A broader perspective of pension policies”, 19-20 October 2000.

⁸ résolution du Conseil de Luxembourg du 15 décembre 1997

travail sur la façon dont les Etats membres ont transposé les lignes directrices dans leur politique nationale. La Commission établit un rapport annuel sur la situation de l'emploi dans la Communauté et sur les principales mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre leur politique de l'emploi à la lumière des lignes directrices. Cette méthode, rôdée avec les politiques de l'emploi, tend à se développer dans d'autres domaines.

Dans le champ de la protection sociale, les deux recommandations du Conseil de 1992, la première sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale parmi les Etats membres (Conseil de l'Union européenne, 1992a), et la deuxième sur la définition de critères communs pour un revenu minimum en Europe (Conseil de l'Union européenne, 1992b), ont sans doute constitué la première étape de la formation d'un processus de coordination des politiques sociales. Les deux recommandations ont en effet permis de reconnaître symboliquement que les Etats membres étaient confrontés à des défis similaires même s'il n'existait pas un modèle unique de réponse à ces problèmes. Par la suite, la Commission a lancé en 1995 un débat sur " l'avenir de la protection sociale ", et a présenté en 1997 sa communication " Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne " (COM(97)102). Ces travaux ont préparé la proposition par la Commission en 1999 d' " une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale " (COM(99)347 final), structurée autour de quatre piliers : " rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ; garantir des retraites sûres et des régimes de retraite viables ; promouvoir l'intégration sociale ; et garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé. "

Cette stratégie s'appuie sur l'échange d'informations et le suivi des politiques nationales. A cette fin, un groupe à haut niveau sur la protection sociale, composé de représentants des Etats membres et de la Commission, a été créé pour réfléchir aux thèmes définis. Il a été officialisé par le Traité de Nice en 2001 et est devenu le Comité de la protection sociale (art. 144). Sur le modèle du Comité de l'emploi, il est composé de deux représentants par Etat membre et de deux représentants de la Commission.

A la suite de la communication de 1999, le Sommet de Lisbonne, qui s'est déroulé les 23 et 24 mars 2000, a été soigneusement préparé par la Présidence portugaise, avec la volonté des représentants de ce petit pays, qui incarne le " miracle du développement économique européen " ⁹ de marquer cette rencontre en donnant une nouvelle impulsion au développement de l'Europe sociale. C'est en effet pendant le Sommet de Lisbonne que le Conseil a proposé une stratégie globale de développement d'une société européenne de la connaissance, fondée sur une croissance économique forte et une meilleure cohésion sociale ¹⁰, dont la mise en œuvre serait facilitée par " l'application d'une nouvelle méthode de coordination qui en favorisant l'échange de bonnes pratiques permettra d'atteindre une meilleure convergence entre les différents objectifs européens " (§ 37 des Conclusions de la Présidence). Cette méthode comprend, comme dans le domaine de l'emploi, l'élaboration de lignes directrices combinées avec des échéances spécifiques, pour atteindre des buts fixés à court, moyen et long terme, ainsi que des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. L'objectif est de traduire les lignes directrices en politiques nationales et locales qui prennent en compte les spécificités de chaque pays.

⁹ Extrait d'entretien réalisé avec un membre de la Commission, juillet 2001.

¹⁰ " L'Union s'est fixée un nouvel objectif stratégique pour les dix prochaines années ; devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive dans le monde, capable d'une croissance économique forte, avec plus d'emplois de qualité, et une meilleure cohésion sociale " (Conseil Européen, 2000a).

La méthode ouverte de coordination regroupe différents acteurs : la Commission, les Etats membres, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile (§36). La Commission est responsable de la coordination. Elle a en amont un rôle de catalyseur : elle présente les propositions en ce qui concerne les lignes directrices, les indicateurs et les critères d'évaluation, et doit encourager le développement des indicateurs, en coopération avec le Comité de la protection sociale et le Comité de l'emploi. En aval, elle organise l'échange des bonnes pratiques, apporte son aide pour l'élaboration des rapports nationaux, réalise un rapport de synthèse et accompagne le processus de surveillance par les pairs (Conseil Européen, 2000b). Le " processus d'apprentissage mutuel " est soumis à un mécanisme de surveillance multilatérale. Le Conseil européen acquiert de ce fait un rôle essentiel, d'une part en définissant les orientations générales des différents secteurs pour organiser le travail des différentes formations du Conseil ; et d'autre part en s'assurant de la mise en œuvre au niveau européen et national. Le Comité de politique économique (CPE), le Comité de la protection sociale (CPS) et le Comité de l'emploi (CE) sont chargés de soutenir les travaux du Conseil, d'aider à la préparation des contributions des Etats membres et des partenaires sociaux. L'accent est mis sur l'ouverture du processus aux acteurs de la société civile, pour améliorer la participation démocratique et la transparence. Cependant, l'implication de ces acteurs s'effectue essentiellement au niveau national (propositions et mise en œuvre) et dépend de chaque Etat membre.

Ainsi, sur le modèle de la stratégie de Luxembourg, un processus de coordination souple des politiques sociales a été impulsé lors du Sommet de Lisbonne. La méthode ouverte de coordination a été théorisée et étendue à d'autres domaines, comme la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et les retraites. Elle pourrait également être le moteur de l'eupéanisation d'autres secteurs dans lesquels les compétences européennes sont faibles ou partagées comme la santé, l'éducation, la recherche ou l'immigration... La méthode ouverte de coordination ne s'est pas encore réellement développée, mais différents auteurs émettent des hypothèses, que nous allons rappeler.

Les apports de la méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination ne peut *a priori* être réduite à une politique symbolique sans effets concrets. Elle peut conduire à des changements de politiques publiques compatibles avec les propositions européennes, mais aussi avoir un impact plus subtil sur les débats et les discours nationaux, sur les principes des politiques publiques, sur les analyses et les valeurs (Jacobsson, 2001). Pour comprendre les dynamiques de réformes de l'Etat-providence, il faut de ce fait ouvrir " la boîte noire " des outils cognitifs et normatifs utilisés par les acteurs (De la Porte, Pochet, 2002, p. 43). La méthode ouverte de coordination, par le biais d'un processus d'apprentissage qui implique l'ensemble des acteurs (européens, nationaux et issus de la société civile) pourrait sur le long terme être un élément qui accompagne les Etats-providence nationaux dans le passage d'un paradigme à un autre. Ainsi, la stratégie pour l'emploi a permis d'élaborer peu à peu des principes d'action communs : les lignes directrices indiquent un passage de politiques de l'emploi passives à des politiques actives, de la référence de la famille à celle de l'individu. Ces orientations conduisent à un nouveau paradigme d'action dans lequel les systèmes continentaux commencent à s'inscrire. L'ambiguïté est que les Etats-providence sont plus susceptibles de changer grâce à des dynamiques et des intérêts nationaux, même si les propositions européennes conduisent à un

changement des paradigmes des politiques sociales. L'harmonisation est de ce fait indirecte, car les responsables nationaux réinterprètent et se réapproprient les propositions européennes pour les inclure dans les formulations de politiques publiques nationales (Coron, Palier, 2002) ou légitimer une action (Dyson, Featherstone, 1996).

Cependant, la méthode ouverte de coordination pourrait devenir une ressource précieuse dans l'architecture européenne. Elle permet en effet d'élargir la sphère de compétence de l'UE tout en respectant la diversité des systèmes et l'autorité des responsables nationaux. La subsidiarité cesse d'être un jeu à somme nulle entre les Etats membres et les institutions de l'Union européenne. Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck et John Myles (2001) estiment que cette pratique est importante dans la mesure où, l'élaboration d'un consensus entre les Etats membres permet de construire une "réponse européenne distincte et, dans certains cas déjà positive" aux défis sociaux. La méthode ouverte de coordination reflète donc la volonté politique, et en est le vecteur, d'un "processus dynamique d'auto-transformation du ou des modèles sociaux européens" (Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck et Myles, 2001, p. 260-261).

Dès lors, un autre chantier de recherche est ouvert : celui de l'analyse de la cohérence idéologique des lignes directrices de la stratégie européenne de l'emploi, et de la méthode ouverte de coordination appliquée à l'exclusion sociale ou aux retraites. Quelle nouvelle conception de la protection sociale ces lignes directrices sont-elles en train de construire ? Ici se pose la question de l'influence d'une conception cohérente des politiques d'emploi et de la protection sociale face au poids des institutions nationales et des intérêts nationaux. Quel peut être le rôle des idées ? Il semble bien faible quand on est plongé dans l'analyse concrète de l'élaboration d'une politique : les acteurs nous parlent de leurs intérêts et de ceux de leurs opposants/partenaires, les chercheurs voient les trajectoires marquées par les traces du passé, l'inertie institutionnelle. Qui pourra tracer l'influence concrète de l'ouvrage *La théorie générale de Keynes* ? Qui pourra cependant nier que la plupart des grandes démocraties capitalistes ont mis en œuvre des politiques keynésiennes au cours des années 1950-1970 (Hall, 1989) ? Une fois encore, le travail consiste peut-être moins à savoir si les Etats-providence se ressemblent de plus en plus qu'à lire les traits communs des politiques menées dans différents pays : ces traits communs se situent notamment au niveau des diagnostics des problèmes, des objectifs des politiques et de certaines méthodes adoptées. Même si l'on n'est pas capable de tracer les liens concrets d'influence, la coïncidence idéologique entre les orientations définies au niveau européen et les orientations retenues pour les politiques nationales est importante à relever. Et mieux connaître les orientations européennes permet de mieux comprendre les tendances nationales. Aussi, nous prendrons l'exemple des retraites, afin de montrer quel est l'apport de la méthode ouverte de coordination dans la définition d'une nouvelle conception commune dans ce secteur.

III. L'application de la méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites

Depuis le Traité de Rome, les acteurs européens se sont peu intéressés aux systèmes de retraite qui selon le principe de subsidiarité relèvent de la compétence des Etats membres. Ils se sont limités à préserver les droits à la retraite des travailleurs migrants en accord avec le principe de la libre circulation des travailleurs. Toutefois, la construction du marché unique a conduit à l'émergence progressive d'un débat sur une possible libéralisation du marché des

retraites complémentaires, en application des principes de la libre circulation des services et des capitaux. L'intérêt des acteurs européens s'est accru avec le vieillissement de la population européenne qui exerce une pression financière sur les systèmes de retraite, et risque de porter atteinte à la stabilité de l'Union économique et monétaire. Cependant, les Etats membres restent très attachés à cet élément fondateur de la protection sociale qui demeure un enjeu politique sensible et important. Dans ce contexte, et face à l'impossibilité d'imposer une législation contraignante, la méthode ouverte de coordination est apparue comme un élément de réponse, permettant de sensibiliser les gouvernements des différents pays et de proposer une stratégie commune de réforme des systèmes de retraite.

L'émergence du problème des retraites au niveau communautaire

Les deux entrées qui ont justifié jusqu'à présent l'intervention de la Commission européenne dans le domaine des retraites sont d'une part la coordination des régimes de protection sociale et d'autre part le développement du marché unique.

Le schéma général dans lequel s'inscrit l'action de la Commission européenne en matière de retraite est ternaire. Dans le vocabulaire de la Commission, le premier pilier des systèmes de retraite est constitué des régimes légaux (minimum vieillesse et régimes de base obligatoires) ; le second pilier est constitué des régimes d'entreprise ou issu d'accords collectifs (régimes dits d'initiative professionnelle) ; le troisième pilier relève de la prévoyance individuelle facultative (régimes dits d'initiative individuelle). En matière de premier pilier, la Commission a organisé la coordination des régimes légaux pour les travailleurs migrants¹¹. De plus, depuis une dizaine d'années, la Commission (Direction générale Marché intérieur et services financiers) prend, au nom de la libéralisation des services et des mouvements de capitaux, des initiatives pour fixer un cadre destiné à l'ensemble des régimes de retraite complémentaires (régimes professionnels privés, caisses complémentaires, fonds de pension). Après l'échec d'une première proposition de directive sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraites, elle a lancé une vaste consultation en présentant en juin 1997 un Livre vert sur " les retraites complémentaires dans le marché unique ". La Commission a examiné les réactions à son Livre vert et a publié en juin 1999 une communication proposant l'adoption d'une directive intitulée " Vers un marché unique pour les retraites complémentaires ". La controverse s'est prolongée entre la Commission, les organisations d'assureurs (dont les intérêts sont en jeu), les pays qui souhaitent cette directive (essentiellement les pays du Nord, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui s'inscrivent davantage dans une culture " fonds de pension ") et ceux qui craignent que cette nouvelle législation ne favorise le développement du marché des fonds de pension et n'entraîne une fuite des capitaux (Pays du Sud, France). Une nouvelle proposition de directive concernant les activités des organisations de retraite professionnelle a été faite en 2000 pour établir des normes prudentielles minimales et permettre la gestion transfrontalière des retraites complémentaires par capitalisation (COM(2000)507 final, du 11 octobre 2000). Elle est

¹¹ Coordination des régimes de retraite pour les travailleurs migrants : règlement n° 1408/71 pour les régimes de base, directive 98/49CE du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits aux régimes complémentaires ; égalité de traitement entre hommes et femmes (directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 pour les régimes de base et directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986, modifiée par la directive 96/97/CE du 20 décembre 1996 pour les retraites complémentaires), et protection des droits à pension complémentaire en cas d'insolvabilité de l'employeur (directive 80/987/CEE du 20 octobre 1980) ou en cas de transfert d'entreprise (directive 2001/23/CE).

complétée par une communication sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles (COM(2001)214 final, du 19 avril 2001). Cette proposition de directive qui vise à donner un cadre juridique communautaire aux régimes professionnels du deuxième pilier, ne traite que des fonds de pension financés par capitalisation. Les objectifs sont de permettre à ces régimes complémentaires de profiter des libertés du Marché unique et des nouvelles perspectives qu'offre l'euro, de participer à l'essor des marchés de capitaux européens, et de parachever l'intégration des marchés financiers de l'Union. D'après la Commission, l'adoption de cette directive devrait également permettre d'offrir davantage de choix et de flexibilité aux futurs retraités, d'améliorer le rendement et l'efficacité des fonds de retraite. L'ensemble devrait conduire d'une part à limiter le coût indirect du travail et à créer des emplois, et d'autre part à renforcer les fondements économiques de la protection sociale.

Le débat qui s'est développé autour de la libéralisation des régimes complémentaires montre qu'une majorité d'acteurs participant aux réformes des retraites en Europe semble convaincue que l'avenir des retraites passe par une combinaison des régimes par répartition (qui assurent la plus grosse part des revenus de remplacement) avec un complément fourni par de la capitalisation. Ce consensus autour de la nécessité de mettre en place un système mixte de retraite a été travaillé par la Banque mondiale depuis le début des années 1990, mais aussi par la Commission européenne, qui a contribué à diffuser les idées selon lesquelles les régimes par répartition ne sont pas viables et grèvent la compétitivité de l'économie, les réformes paramétriques des systèmes par répartition sont insuffisantes, il faut développer les retraites par capitalisation aussi bien pour garantir une retraite aux citoyens européens que pour renforcer la croissance économique. Toutefois, les Etats membres ne semblent pas encore prêts à adopter une directive. C'est pourquoi les acteurs européens ont choisi de recourir à la méthode ouverte de coordination pour insuffler un processus de coopération non contraignant dans le domaine des politiques de réforme des systèmes de retraite et favoriser grâce à la circulation des idées la construction d'un consensus.

L'élaboration d'un compromis politique

L'Union économique et monétaire a renforcé le poids des acteurs économiques (Direction générale Marché intérieur et services financiers, Direction générale Ecfm, Conseil Ecofin, soutenus par les lobbies des banques, et la table ronde des industriels). Ils ont dénoncé les risques financiers induits par le vieillissement démographique et l'augmentation de la demande des pensions. Cette intrusion des acteurs financiers dans le domaine de la protection sociale a attiré l'attention des acteurs sociaux (Direction générale Emploi et affaires sociales, Ministres de l'emploi et des affaires sociales, partenaires sociaux). Jusqu'à présent, ces acteurs étaient peu représentés au niveau communautaire, car le principe de subsidiarité limitait l'intervention de la Commission européenne. La mise en avant de la question des retraites par les acteurs économiques et financiers les a conduit à réagir et à intervenir au niveau européen.

Au delà du conflit d'idées qui oppose ces deux groupes d'acteurs, l'inscription sur l'agenda communautaire d'une question jusque là réservée aux Etats-membres était également problématique dans la mesure où elle remettait en cause l'autonomie des pays dans la gestion des systèmes de retraite. Or, les échecs successifs des propositions de directives ont montré que les Etats membres n'étaient pas prêts à l'adoption d'une législation contraignante et ont conduit à l'application d'une procédure de coopération souple. L'utilisation de la méthode

ouverte de coordination découle de ce fait de la volonté européenne d'une part de permettre la construction d'un débat qui prenne en compte les aspects économiques et sociaux du problème des retraites, et d'autre part de parvenir à un compromis politique entre les différents Etats membres et la Commission européenne sur les orientations à prendre dans le secteur des retraites. En ce sens, si dans une perspective fonctionnaliste la question des retraites a été inscrite sur l'agenda européen à cause des mécanismes de l'intégration économique (Union économique et monétaire, pacte de stabilité) qui ont insufflé un effet d'engrenage (une mauvaise gestion des évolutions démographiques pourrait à l'horizon 2040 nuire à l'équilibre budgétaire et augmenter les déficits publics) ; le processus de formulation des orientations politiques s'exerce sur un mode intergouvernemental. Les Etats membres gardent leur autonomie d'action et ont réaffirmé le principe de subsidiarité lors du Sommet de Nice. La politique européenne de réforme des systèmes de retraites a été formulée progressivement, de conseil en conseil, et s'est accompagnée d'une mise en avant des instances intergouvernementales (Comités). Même si la Commission a utilisé son pouvoir d'initiative pour soulever la question des retraites, elle n'a pas bénéficié d'une augmentation de ses compétences, et agit de façon informelle pour formuler les orientations (fonction de conseil auprès des comités).

L'impulsion a sans doute été donnée par la Communication de 1999, " Une stratégie concertée pour améliorer la protection sociale " (Commission européenne, 1999), qui met en avant parmi ses quatre objectifs la question des retraites. Cette communication affirme la nécessité de garantir un revenu suffisant aux retraités et promeut le développement de l'activité chez les travailleurs âgés. Lors du Sommet de Lisbonne (2000), les éléments fondateurs du processus de coordination des politiques de retraite ont été mis en place : la méthode ouverte de coordination a été proposée, ainsi qu'une stratégie de promotion de l'emploi (un taux d'emploi moyen total de 70% et de 60% pour les femmes d'ici 2010), pour contrebalancer le déséquilibre numérique de la proportion d'actifs par rapports aux inactifs, induit par le vieillissement de la population. La présidence portugaise (2000) a confirmé cette tendance à travers la volonté de " promouvoir plus de vieillissement actif et de combattre la retraite anticipée " (Conclusions de la Présidence, 2000). Cet objectif a été renforcé au Conseil Européen de Stockholm qui a inscrit un objectif d'emploi pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans (passer d'un taux d'emploi moyen de 38% en 2001 à 50% d'ici 2010). Lors du Sommet de Lisbonne, le Conseil avait également émis la volonté politique d'un " rééquilibrage " des pouvoirs entre les acteurs économiques et les acteurs sociaux, ce qui a conduit à la création du Comité de protection sociale. Toutefois, ce comité n'a naturellement pas la même expérience que le Comité de politique économique, et parvient difficilement à produire un discours partagé. Le risque est par conséquent, qu'il se contente de réagir aux propositions du Comité de politique économique dans une stratégie défensive (De la Porte, Pochet, 2002 ; Dehousse, 2001 ; Math, 2001, Math et Pochet, 2001). A ce stade du processus, les acteurs économiques dominant en effet le débat et ont tendance à en formuler les termes (indicateurs budgétaires). Toutefois, les deux comités, qui défendaient des avis opposés, ont tenté d'élaborer un compromis et sont parvenus à dégager des éléments de consensus.

A la suite du Sommet de Lisbonne, le Comité de protection sociale a en effet été chargé de réaliser, en tenant compte des analyses économiques et financières du Comité de politique économique (CPE, 2000), une étude sur la viabilité des systèmes de retraite. Le Comité de protection sociale s'est appuyé sur les contributions des Etats membres, c'est-à-dire des documents dans lesquels les différents gouvernements délimitaient les problèmes spécifiques

auxquels leurs systèmes de retraite étaient confrontés, les réformes qu'ils avaient proposées et leurs attentes en ce qui concernait une action communautaire dans ce secteur (CPE, 2001). Lors du Sommet de Göteborg, le Conseil a donné un deuxième mandat aux comités de protection sociale et de politique économique, pour que ceux-ci élaborent un rapport conjoint en préparation du Conseil européen de printemps (2002). Les comités, aidés de la Commission, devaient présenter une méthode de travail, incluant des objectifs communs, des indicateurs et un agenda (CPE et CPS, 2001). A partir des travaux des comités, le Conseil a formulé trois grands objectifs socio-économiques. Tout d'abord, l'Union européenne doit s'attacher à sauvegarder la capacité des systèmes de retraite à servir leurs objectifs sociaux, c'est-à-dire que les pensions assurent un revenu suffisant pour permettre aux personnes âgées de participer à la vie publique sociale et culturelle. De plus, les systèmes de retraite doivent être financièrement viables, ce qui peut être réalisé d'une part grâce à un niveau d'emploi moyen élevé et en promouvant la participation des travailleurs âgés ; d'autre part en améliorant l'efficacité des systèmes publics et privés. Enfin, les pensions doivent être modernisées en réponse aux changements des besoins économiques, sociaux et individuels, en offrant un traitement égal entre les hommes et les femmes, en respectant le principe d'équité intra- et intergénérationnelle, et en améliorant la transparence et la prévisibilité des réformes. Conformément aux conclusions du Sommet de Laeken (décembre 2001), les Etats membres doivent présenter leur premier rapport en septembre 2002. La Commission et le Conseil doivent d'une part évaluer les rapports, identifier les bonnes pratiques et les approches innovantes qui peuvent intéresser d'autres Etats membres, et d'autre part prendre compte de ces éléments dans le cadre des autres procédures de coopération, en particulier les Grandes orientations de politique économique. Le Conseil et la Commission doivent par la suite proposer un rapport de synthèse pour le Conseil Européen de printemps de 2003. Avant fin 2004, ils doivent évaluer les objectifs et les méthodes de travail et décider des orientations futures de la coordination. En 2005, un vaste examen doit être mené sur les progrès réalisés.

Une nouvelle conception des systèmes de retraite

L'élaboration d'une réforme est également un processus intellectuel, dans lequel les idées européennes peuvent jouer un rôle. A partir de l'étude des textes et des discours européens, il est possible de mettre à jour un nouveau cadre cognitif qui modifie la perception traditionnelle du système de retraite et propose un modèle alternatif, plus compatible avec les évolutions économiques et avec le nouveau référentiel global néo-libéral (Jobert, 1994). Ainsi, l'Union pourrait être un lieu de traduction de "l'idéologie dominante", déclinant et adaptant ces principes généraux en fonction des secteurs (Surel, 2000). Cette idée se retrouve d'ailleurs dans le discours européen : comme la Présidence portugaise l'a affirmé, la méthode ouverte de coordination doit permettre d'organiser "un processus d'apprentissage afin de faire face aux défis communs de l'économie globale de façon coordonnée tout en respectant la diversité nationale". Aussi, nous allons utiliser l'approche présentée par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), qui permet de saisir les différentes dimensions intellectuelles d'une politique publique (diagnostic, valeurs, normes d'action, choix et mise en œuvre d'instruments, images), pour présenter la politique européenne de réforme des systèmes de retraite.

Le diagnostic européen s'appuie sur un constat élaboré par les acteurs économiques, qui a fait progressivement l'objet d'un consensus et est désormais présent dans chacun des textes européens : le choc démographique induit par le vieillissement de la population européenne

entraînera une augmentation des dépenses de pensions et menacera l'équilibre des systèmes par répartition, ce qui risque d'avoir un impact sur les déficits publics et de nuire à la stabilité de l'Union économique et budgétaire. La communication du 11 octobre 2000 précise que “ la perspective du vieillissement de la population et du départ à la retraite de la génération du “ baby-boom ” représente un défi majeur pour cette réalisation historique. Le vieillissement de la population sera d'une telle ampleur que, en l'absence de réformes appropriées, il risque de saper le modèle social européen ainsi que la croissance et la stabilité dans l'Union européenne ” (COM 2000, 622 final). Cette évolution s'explique essentiellement par le fait que la génération du baby boom d'après-guerre va arriver à l'âge de la retraite, un élément qui se conjugue aux effets de la faiblesse des taux de natalité et la prolongation de l'espérance de vie. Le ratio de dépendance des personnes âgées commencera à augmenter rapidement au cours de la prochaine décennie et doublera entre aujourd'hui et 2050.

Pour répondre à ce problème, l'UE s'appuie sur un certain nombre de valeurs qui délimitent ce que les systèmes de retraite sont ou doivent être. C'est sur ce point que les acteurs économiques et les acteurs sociaux s'opposent. En effet, les acteurs sociaux cherchent à préserver la conception traditionnelle des systèmes de retraite, élaborés au cours des Trente Glorieuses et symboles de l'apogée de “ l'Etat-providence ” en Europe, qui assuraient une garantie de revenus aux travailleurs âgés. Les acteurs économiques voudraient restreindre le débat à sa composante économique et financière. Un système de retraite idéal serait celui qui ne remettrait pas en cause l'équilibre budgétaire. Ce système de valeurs est également similaire à celui proposé par la Banque mondiale et l'OCDE, ce qui montre une évolution générale de la conception des systèmes de retraite, et la “ nécessité ” d'une adaptation aux nouvelles normes économiques globales (Banque mondiale, 1994 ; OCDE, 1998). En ce sens, les propositions européennes résulteraient de la volonté de réduire le décalage entre les normes globales et les systèmes de retraite, afin que ceux-ci s'adaptent aux exigences de stabilité budgétaire, de flexibilité du marché du travail... Cependant, l'UE met aussi en avant des valeurs sociales, c'est-à-dire la garantie de “ revenus sûrs et convenables ” et de “ conditions de vie décentes ”. En ce sens, un compromis se construit progressivement entre les acteurs économiques et les acteurs sociaux autour de “ pensions sûres et viables ”. Ce changement de valeurs s'accompagne d'une évolution des normes d'action. Les orientations européennes s'articulent autour de deux axes. Le premier est le maintien des dépenses publiques pour les retraites à un niveau compatible avec le pacte de stabilité et de croissance. Pour ce faire, l'Union préconise un développement des régimes complémentaires privés financés par capitalisation. Le deuxième axe, issu de la stratégie de Lisbonne, est d'atteindre un niveau d'emploi élevé afin que le ratio entre les actifs et les retraités demeure aussi favorable que possible. Il s'accompagne de l'incitation au vieillissement actif, c'est-à-dire que les salariés les plus âgés restent sur le marché du travail. Ces normes d'action sont proposées avec une panoplie d'instruments. L'Union s'appuie sur un “ triangle ” de politiques se renforçant mutuellement (politique économique et budgétaire, emploi, protection sociale) et qui inclue différents outils : les grandes orientations de politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi et les objectifs communs définis par le Comité de protection sociale (De la Porte, Pochet, 2002, p. 22).

Le Conseil européen a en effet décidé de prendre en compte la question des retraites dans la définition des Grandes orientations de politiques économiques. Celles-ci, définies chaque année, peuvent désormais contenir des recommandations concernant les politiques de retraite. La stratégie de promotion de l'emploi lie également les orientations européennes en

matière de protection sociale avec le processus de Luxembourg et affirme la nécessité d'un changement de paradigme grâce à l'introduction de la notion "d'activation" dans les politiques de retraite. En continuité avec les travaux récents de l'OCDE (OCDE, 2000), l'UE propose de répondre au problème des retraites en renforçant les politiques pour l'emploi. Ce nouvel impératif va à l'encontre de l'utilisation des politiques de retraite faite par les différents gouvernements européens au cours des vingt dernières années, qui ont usé de la préretraite pour gérer l'offre de travail. Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, cela inclut des lignes directrices pour l'emploi des travailleurs âgés et pour la formation tout au long de la vie, dans la mesure où le niveau et la mise à jour des qualifications déterminent la capacité à rester actif. Enfin, les trois objectifs communs et la méthode ouverte de coordination sont présentés comme les instruments principaux de coordination des politiques de retraite au niveau européen. La méthode ouverte de coordination doit permettre de construire un consensus, d'échanger les expériences et les bonnes pratiques, de favoriser un "enseignement mutuel" afin d'élargir la gamme des options politiques. Pour ce faire, elle doit s'appuyer sur différents indicateurs : indicateurs de performance (issus de séries de données statistiques établies par Eurostat ou par des organisations internationales), indicateurs politiques (provenant d'informations administratives ou institutionnelles) ; indicateurs rétrospectifs et des projections budgétaires. Cependant, les représentants des Etats membres ne sont pas encore parvenus à définir des indicateurs communs. Ceux-ci sont en effet difficiles à formuler parce que les systèmes de retraite des Quinze demeurent diversifiés, et parce que les Gouvernements se situent à des stades différents de leurs processus de réformes. De plus, les comités s'opposent sur la formulation des indicateurs, symbolique dans la mesure où la terminologie utilisée, d'obédience économique et/ou sociale risque de consacrer l'ascendance de l'un ou l'autre comité. Le dernier instrument potentiel serait la directive, si elle est adoptée, qui vise à réguler la gestion des fonds de pension au niveau communautaire.

Selon la théorie de Pierre Muller et Bruno Jobert, le changement de référentiel est insufflé par des médiateurs, qui, quand ils expriment leur propre intérêt – compatible avec les nouvelles représentations socioéconomiques dominantes –, élaborent le nouveau sens de l'action publique et le nouveau rôle des différents groupes d'acteurs. Dans le domaine des retraites, les acteurs économiques, dont le rôle a été renforcé par les nouvelles normes économiques globales, promeuvent au niveau européen la "nécessité" d'une adaptation des systèmes de retraite. Cependant, la définition d'une politique européenne des retraites dépasse la simple préconisation du développement des fonds de pension, principal instrument véhiculé par les acteurs économiques. La promotion d'une stratégie basée sur l'emploi et le paradigme de l'activation permettent d'élaborer une position originale. Dans notre cas, au niveau européen, les acteurs principaux sont plutôt les experts (comme Esping-Andersen, A. Supiot, M. Ferrera, etc.) et les membres des comités (Comité de politique économique, Comité de la protection sociale, Comité de l'emploi).

La méthode ouverte de coordination a été essentielle dans ce travail de réflexion, dans la mesure où elle a été le vecteur qui a permis de rassembler les différents acteurs et le catalyseur de l'élaboration d'une stratégie communautaire. En ce sens, la formation de lectures communes de la réalité, et l'élaboration de pratiques communes peuvent favoriser l'harmonisation des schémas d'analyse des responsables nationaux. Pour terminer, nous émettrons quelques hypothèses sur la façon dont le discours européen entre en résonance avec celui des Etats membres.

Du discours européen aux réformes nationales

La contribution de l'Europe aux transformations des systèmes de protection sociale sera d'autant plus visible qu'on analysera les réformes moins en termes d'ajustement et d'adaptation à des chocs exogènes (globalisation, vieillissement démographique par exemple), moins en termes de traduction dans le droit national d'une orientation définie au niveau européen, que comme des politiques publiques nationales à la construction desquelles (diagnostic des problèmes, élaboration des solutions, évaluation des pratiques) les institutions européennes participent de plus en plus activement. Ce qu'il s'agit de comparer pour comprendre l'influence de la méthode ouverte de coordination, ce sont des politiques de réformes de la protection sociale (puisque c'est cela que la méthode ouverte de coordination cherche à influencer). Ces politiques sont des politiques nationales, fortement ancrées dans des histoires, des valeurs, des institutions et des acteurs nationaux. Pour saisir le rôle de la méthode ouverte de coordination à ce niveau, il faut de ce fait changer de méthode d'analyse. A nouvelle méthode d'intégration communautaire, nouvelle méthode de recherche. Il est trompeur de conserver les questions de recherche que l'on posait pour analyser l'impact du droit et des politiques communautaires classiques: Comment est appliquée telle directive dans le droit national? Quelle est l'influence de la politique de dérégulation sur les télécoms français? Il s'agissait alors d'une politique qui se voulait communautaire, *top down*. Ici, on parle d'une politique qui se veut inscrite dans le contexte national. Dans cette perspective, la méthode ouverte de coordination devient une ressource supplémentaire pour les acteurs nationaux bien plus qu'une contrainte extérieure qu'il s'agit d'appliquer à la lettre. Au cours de notre enquête sur l'utilisation des lignes directrices pour l'emploi dans le cas français, la plupart des acteurs nous ont parlé de l'effet de levier qu'avait souvent eu la méthode ouverte de coordination.

Par effet de levier, il faut comprendre que la méthode ouverte de coordination a fourni un argument de plus (mais parfois décisif) aux acteurs pour faire passer leurs propres intérêts; il faut comprendre que la référence à la méthode ouverte de coordination a fourni une ressource intellectuelle qui a permis de formuler autrement des intérêts déjà présents (voir le rôle de la notion d'employabilité); il faut comprendre l'apparition d'un processus administratif (la nécessaire rédaction du Plan national d'action pour l'emploi) qui a donné un poids à un service qui en manquait jusqu'à présent (la Direction générale pour l'emploi et la formation professionnelle) par son rôle central de coordination de différentes positions; il faut comprendre l'émergence d'un instrument qui n'existait pas jusqu'ici (le Plan d'action national pour l'emploi, où l'ensemble de la politique d'emploi d'un pays est présentée, expliquée et justifiée, et dans lequel ministres et hauts fonctionnaires puisent pour leurs discours ou leurs réunions). On objectera bien sûr que l'effet est ici marginal, puisque les intérêts qui ont été servis par la méthode ouverte de coordination pré-existaient à celle-ci, que les choix politiques étaient faits avant ou indépendamment. On remarquera cependant que l'on aurait pu faire la même observation à propos de la préparation de l'Union économique et monétaire. Celle-ci a consacré l'abandon des politiques keynésiennes de relance et de déficits budgétaires et a consisté à unifier les orientations macro-économiques des membres de l'Union européenne en faveurs de politiques monétaristes. Pour autant, ces grands choix macro-économiques avaient déjà été faits dans la plupart des grands pays européens (en 1979 en Angleterre, en 1982 en France, etc.). Maastricht n'a en quelque sorte fait que renforcer des tendances nationales déjà présentes. Il a aussi permis d'inscrire cette nouvelle orientation dans le marbre des traités européens et l'indépendance d'instances non élues comme la Banque centrale européenne,

protégeant ainsi les politiques macro-économiques européennes du “risque politique” (changement de politique lié à un changement de majorité dans tel ou tel pays). Il a ainsi garanti une pérennité et une coordination des orientations politiques nouvelles. Ne pourrait-on pas attribuer les mêmes fonctions à la méthode ouverte de coordination appliquée au domaine social? Ne s'agit-il pas de créer une cohérence et une certaine coordination des politiques sociales afin de s'assurer sur le long terme qu'aucun pays ne divergera plus des orientations communes que chaque pays a fini, “raisonnablement”, pas choisir lui-même?

On observe en effet des “résonances” entre le discours européen sur les retraites et les orientations nationales. Comme nous l'avons écrit précédemment, le débat sur les retraites complémentaires a permis d'élaborer un relatif consensus sur la nécessité de repenser l'organisation des systèmes de retraite, en combinant les piliers financés par répartition et par capitalisation. De même, les différents thèmes abordés dans le cadre de la stratégie de réforme des systèmes de retraite, c'est-à-dire la viabilité des systèmes de retraites, la promotion d'un taux d'emploi élevé en particulier chez les travailleurs âgés et la capacité des systèmes de retraite à atteindre leurs objectifs sociaux se retrouvent dans les préoccupations nationales. En ce qui concerne le premier axe de la stratégie européenne de réforme des systèmes de retraite qui consiste à recourir au développement des deuxième et troisième piliers financés par capitalisation, on observe une continuité entre le discours européen et les orientations nationales. Désormais, si chaque pays suit son propre chemin pour réformer son système de retraites, cela se fait dans un nouveau paysage commun, structuré par un modèle de système de retraite global où la capitalisation joue un rôle important (Palier, Bonoli, 2000). La transformation progressive de tous les systèmes de retraite s'appuie sur un même mécanisme de “vase communicant” qui procède en deux temps. En premier lieu, le niveau de remplacement offert par les retraites collectives de base est diminué. Cette rétraction des régimes de base offre dès lors un espace de développement pour les retraites complémentaires par capitalisation. Chaque pays suit son propre chemin mais tous les chemins mènent aux fonds de pension. Et la Commission joue un rôle important dans l'élaboration, la formulation, la cristallisation de ces normes communes. L'analyse des réformes des retraites menées en Europe au cours des années 1990 tend ainsi à montrer que la tendance générale est effectivement à la rétraction des régimes de base (publics et obligatoires) et conséquemment à la croissance de la constitution de retraites par capitalisation. Les Britanniques ont réduit le niveau des prestations forfaitaires de retraite de base servies par l'Etat, et ont lancé une privatisation progressive du régime de retraite complémentaire public (SERPS) à partir de 1986. A la suite de longues négociations, les Suédois ont transformé leur système de retraite en 1998. Les retraites de base autrefois universelles ont été mises sous condition de ressources. Les salariés suédois cumulent dorénavant une retraite contributive, obligatoire, publique et nationale, et une deuxième issue des accords d'entreprise qui est financée par capitalisation. Dans les systèmes de retraite “bismarckiens”, les réformes des années 1989-1993 ont toutes contribué à réduire le niveau des retraites de base. En Allemagne, la décision de créer un pilier complémentaire par capitalisation a été prise en 2001 (Réforme Riester). Cette option de réforme découle de l'importance pour les acteurs allemands de stopper l'augmentation des taux de cotisation. Le discours de la “viabilité” des finances publiques développé au niveau européen se retrouve au niveau national, ce qui laisse penser que l'influence européenne s'exercerait par le biais des acteurs économiques, relayés au niveau national par les Ministres de l'économie et des finances (Schludi, 2001) En France, les discussions portent sur un

encadrement législatif du développement de l'épargne volontaire privée (Plan partenarial d'épargne salariale).

Le deuxième axe de la stratégie européenne qui consiste à s'appuyer sur le vieillissement actif pour faire face à l'augmentation des dépenses de retraite se retrouve lui aussi dans les réponses nationales. Les pays scandinaves (Suède, Danemark, Finlande) s'attachent à développer les taux d'emploi des travailleurs âgés, en s'appuyant sur le recul de l'âge de la retraite, des mesures d'incitation financières et fiscales, une politique de formation ciblée sur les travailleurs âgés et des campagnes d'information et de mobilisation. De même que pour les politiques actives de l'emploi, les pays scandinaves sont précurseurs en Europe dans le domaine du vieillissement actif, et pourraient constituer un "modèle" des orientations à suivre au niveau européen. De même, le gouvernement des Pays-Bas met l'accent sur l'activité des travailleurs âgés, avec une forte limitation de la tendance aux départs en préretraites. La même préoccupation est présente en Allemagne, qui s'est attachée depuis le milieu des années 1990 à stopper la cessation anticipée d'activité en reculant l'âge de la retraite, en fermant progressivement les mécanismes de préretraite et en proposant des options alternatives (retraite progressive). La réflexion française s'oriente également vers un ralentissement des politiques de préretraite et la promotion de l'emploi parmi les travailleurs âgés (Conseil d'orientation des retraites, 2002). En Espagne, où les dépenses de retraite devraient le plus augmenter en Europe à l'horizon 2050, un accord a été conclu en mars 2001, qui rend les conditions de la préretraite moins favorables aux salariés et conserve un âge légal de la retraite fixé à 65 ans. Quelques pays (Italie, Portugal, Grèce, France) ont pour le moment reporté les décisions de réformes. Les pays méditerranéens ont utilisé l'UEM comme un prétexte et un instrument pour moderniser l'économie. A l'exemple de l'Italie, il est possible qu'ils considèrent l'Europe comme une ressource politique pour légitimer le changement dans le secteur des retraites et imposer des décisions impopulaires (Dyson, Featherstone, 1996). Dans le cadre du troisième volet de la politique européenne, qui vise à garantir les objectifs sociaux des systèmes de retraite, la Grande Bretagne a également, dans son rapport transmis au Comité de protection sociale, émis un doute quant au niveau des pensions des futurs retraités et à la capacité de ces nouveaux systèmes capitalisés à garantir des ressources suffisantes (CPS, 2001).

Dès lors que l'Union propose un modèle de ce que doit être une "bonne" politique de réforme des systèmes de retraite, les Etats membres sont soumis à des pressions d'adaptation. La méthode ouverte de coordination introduite par le Sommet de Lisbonne propose un exemple d'eupéanisation souple des politiques publiques, fondée sur des objectifs communs et la diffusion de bonnes pratiques. Cela implique que l'adaptation peut s'exercer selon un autre mode que la coercition, en l'occurrence le mimétisme (Radaelli, 2001, p. 124-125). En ce sens, la définition d'une politique européenne de réforme des systèmes de retraite pourrait délimiter les orientations des réformes à venir. Dans quelle mesure cette adaptation des politiques nationales est-elle envisageable ? Selon les théories de l'eupéanisation, l'Europe compte quand il y a divergence, incompatibilité ou dissonance avec le niveau national (cf. Börzel, 1999 ; Cowles et alii., 2001, sur le thème *Goodness of fit*). La relation entre les pressions pour l'adaptation et le changement dans les politiques nationales est curviligne. Quand le contenu de la politique européenne est déjà présent au niveau national, il n'y a pas de nécessité d'adaptation et la pression au changement est faible. Par conséquent, il est facile de tenir compte des orientations européennes, sans avoir à modifier en profondeur les politiques d'essence nationale ('fit'). Dans le domaine des retraites, c'est le cas des pays

nordiques. Au contraire, lorsque l'écart entre les orientations européennes et les politiques nationales est trop important, le coût du changement est lourd et les acteurs nationaux préfèrent le choix de l'inertie. Ainsi, le degré de changement est le plus élevé lorsque les pressions au changement sont contenues entre ces deux extrêmes. Or, les propositions européennes sont en continuité avec les préoccupations nationales de la majorité des pays européens. En ce sens, les correspondances ou les résonances entre les niveaux communautaire et nationaux peuvent nous permettre de penser que ce processus européen pourrait délimiter l'orientation des réformes à venir.

Résumé :

Dans ce texte, nous nous sommes efforcés de présenter un cadre d'analyse des propositions européennes dans le domaine social. Dans un premier temps, nous avons montré que la majorité des auteurs prennent peu en compte l'Union européenne pour expliquer les mouvements de réformes des Etats-providence européens, dans la mesure où il est difficile de tracer un lien entre le niveau européen et les réformes nationales. Pourtant, la proposition de la méthode ouverte de coordination lors du Sommet de Lisbonne signale un intérêt croissant de l'Union européenne dans le secteur de la protection sociale. L'idée est de développer, comme cela a été fait dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, un savoir et des principes communs. La méthode ouverte de coordination est mise en œuvre depuis peu de temps, et il est difficile d'évaluer l'efficacité (ou l'inefficacité) de cette initiative. On peut cependant remarquer, en matière de politiques d'emploi, combien ces principes entrent en résonance avec certaines des politiques françaises, qu'elles soient mises en œuvre par le gouvernement ou négociées par les partenaires sociaux. De même, les thèmes de la "viabilité financière" et de "l'activation" commencent à émerger dans les réflexions menées au niveau national sur les politiques de retraite. L'objectif de la méthode ouverte de coordination est d'aider les pays qui en ont le plus besoin à passer d'un monde à l'autre, c'est-à-dire dans le cas des retraites, de passer d'une situation de welfare without work à l'incitation au vieillissement actif et à la formation d'un troisième étage des systèmes de retraite, financé par capitalisation. Il n'est écrit nulle part que les systèmes de protection sociale devront à terme se ressembler, mais que ceux-ci doivent rester coordonnés. Les résultats de cette analyse nous amènent donc à réfléchir sur la façon d'étudier la fonction des politiques sociales européennes. En effet, il conviendrait peut-être de changer de perspective par rapport au thème de la convergence et d'une harmonisation top-down, pour étudier l'europanisation des politiques sociales davantage dans la perspective d'une interaction entre les Etats membres et l'Union européenne, dont l'objectif serait la co-construction d'un cadre cognitif qui oriente les réformes même si celles-ci aboutissent à des résultats différents. L'exemple des retraites illustre ce processus de définition d'une "vision commune", qui permet de définir un diagnostic et des objectifs. L'impulsion de cette nouvelle stratégie est trop récente pour que nous puissions en mesurer l'impact, toutefois nous avons montré que les orientations européennes sont proches des préoccupations nationales et que par conséquent elles peuvent définir une orientation commune pour les réformes à venir.

Bibliographie

- Banque mondiale (1994), *Adverting the Old-Age Crisis : Policies to protect the old and promote growth*, New York, Oxford, University Press.
- Barbier, J.C. (2002), " Peut-on parler "d'activation" de la protection sociale en Europe? ", *Revue française de sociologie*, n°2 : L'Europe Sociale en perspectives, février.
- Barbier, J.C., Gautié, J. (1998), *Les politiques d'emploi en Europe et aux USA*, Paris, PUF.
- Beck W., Van der Maesen, L., Walker, A., eds, (1997), *The social quality of Europe*, The Hague : Kluwer Law International.
- Bonoli, G. et B. Palier (2000), " La montée en puissance des fonds de pension : une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux ", *L'Année de la régulation*, vol. 4, p. 209-235.
- Börzel, T. (1999), " Towards convergence in Europe ? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain ", *Journal of Common Market Studies*, 39(4), Décembre, p. 573-96.
- Clasen, J., (2000), 'Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990's', *West European Politics*, 23/2, pp.89-112.
- Conseil d'orientation des retraites (2002), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, Orientations et débats*, Paris, La Documentation française.
- Coron, G. et B. Palier (2002) " Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 ", in *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 97-136.

- Cowles, M.G., Caporaso, J. et T. Risse, dir., *Transforming Europe, Euro-peanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, p. 159-179.
- Daniel, C., Palier, B., dir., (2001), *La protection sociale en Europe, Le temps des réformes*, Paris, La Documentation Française.
- Dehousse, R. (2001) “ Du bon usage de la méthode ouverte de coordination ”, communication proposée lors de la conférence organisée par l’UE intitulée *Towards a New Architecture for Social Protection in Europe ? A Broader perspective of Pension Policies*, 19 et 20 octobre.
- De la Porte, C. et P. Pochet, eds., (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Dyson, K et K. Featherstone (1996), “ Italy and EMU as a ‘Vincolo Esterno’ : Empowering the Technocrats, Transforming the State ”, *South European Society and Politics*, Vol. 1, n° 2.
- Esping-Andersen, G., (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge Polity Pres ; édition française en 1999 : *Les trois mondes de l’Etat-providence*, Paris, PUF.
- Esping-Andersen, G., (ed.), (1996), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles (2001), *A New Welfare Architecture for Europe ?*, Rapport submitted to the Belgian Presidency of the European Union, September.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M., (2000), *The Future of Social Europe*, report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Guillemard, A.-M. (2002) “ L’Europe continentale face à la retraite anticipée. Barrières institutionnelles et innovations en matière de réforme ”, *Revue française de sociologie*, n°2 : L’Europe Sociale en perspectives, février.
- Hall, Peter A., (1986), *Governing the economy : the politics of state intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.
- Hall, Peter, A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton, University Press.
- Hall, Peter A., (1993), “ Policy Paradigm, Social learning and the State, the case of Economic Policy in Britain ”, *Comparative Politics*, avril, pp.275-296.
- Hassenteufel, P. et alii, (2000), ‘La Libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptation nationale’, *Politique Européenne*, 2, Septembre, pp.29-48.
- Jacobsson, K. (2001), “Employment and Social Policy Co-ordination. A New System of EU Governance”, Paper for the Scancor Workshop on Transnational Regulation and the Transformation of States, Standford, 22-23 June.
- Jobert, B., dir., (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe – Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L’Harmattan.
- Jobert, B. et P. Muller, (1987), *L’État en action. Politique publiques et corporatismes*, Paris PUF.
- Kuhnle, Stein, (2000), ‘The Scandinavian Welfare State in the 1990’s : Challenged but Viable’, Ferrera, M., Rhodes, M., eds. (2000) ‘Recasting European Welfare States’, *West European Politics* (Special Issue), avril, 23(2), pp.209-228.
- Leibfried, S. et P. Pierson, eds., (1998), *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*, Paris, L’Harmattan.
- Leibfried, S., ed. (2000) ,Welfare State Futures’, *European Review*, 8 (2).
- Leparmentier, A. et V. Malingre (2002), “L’Union demande à la France de reformer ses retraites”, *Le Monde*, 14 février.
- Mandin, C. (2001) *L’Union européenne et la réforme des systèmes de retraites, de la nécessité d’une adaptation aux nouvelles normes socio-économiques à l’élaboration d’un compromis politique*, mémoire de DEA, IEP Paris.
- Majone G., (1993), “ The European Community Between Social Policy and Social Regulation ”, *Journal of Common Market Studies*, 1 (2), pp. 153-170.
- Math, A. (2001), “ Les retraites par répartition dans le collimateur européen – A propos d’un rapport du Comité de politique économique sur l’impact du vieillissement sur les systèmes de sécurité sociale ”, Working Paper n°24, Observatoire social européen, Bruxelles, mars.
- Math, A., et Pochet, P. (2001), “Les pensions en Europe : débats, acteurs, méthode et méthode ”, *Revue belge de sécurité sociale*, n°2, 15 pages.
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Montanari I J. (1995), “ Harmonization of Social Policies and Social Regulation in the European Community ”, *European Journal of Political Research*, 27(1), pp.21-45.
- OCDE (2000), *Des réformes pour une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (1998), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- Palier, B., (2000), “ ‘Defrosting’ the French Welfare State’ ”, *West European Politics*, 23/2, pp.113-136.
- Palier, B., (2001), ‘Beyond Retrenchment: four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome them’, in Jochen Clasen (ed), *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspective*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 93-106.

- Palier, B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF.
- Palier, B. et G. Bonoli (1999), “ Phénomènes de Path dependence et réformes des systèmes de protection sociale ”, *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3, juin, p. 399-420.
- Palier, B. et L.C. Viossat (dir.), (2001) *Politiques sociales et mondialisation*, Paris, éditions Futuribles.
- Pierson P., (1998), “ Irresistible Forces, Immovable Objects : Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity ”, *Journal of European Public Policy*, 5(4), December, pp.539-560.
- Pierson, P., (2001), “ Coping With Permanent Austerity : Welfare State Restructuring in Affluent Democracies ”, in Pierson, P. (ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press, pp.410-456.
- Pochet, P. (2000), “ General Introduction ”, in Barbier, C. et Pochet, P. (coord.), *Social Developments in the European Union in 1999*, Report n° 67, European Trade Union Confederation and Observatoire Social Européen, Bruxelles.
- Quintin, O. et Favarel-Dapas, B., (1999), *L'Europe sociale. Enjeux et réalités*, Collection “ Réflexe Europe ”, La Documentation française, Paris.
- Radaelli, C., (2001), “The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research”, *Politique européenne*, n°5, automne 2001, p.107-142. .
- Rhodes M., (2001), “ The Political Economy Of Social Pacts : ‘Competitive Corporatism’ And European Welfare Reform ”, In Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press, pp.165-195.
- Scharpf, F., (2000), ‘Globalization And The Welfare State, Constraints, Challenges And Vulnerabilities’, paper presented at the Cost A15 conference European Welfare States : *Domestic And International Challenges*, Cologne, 5-6 October 2000.
- Scharpf, F. W. et Schmidt, V.A. (2000), *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford.
- Schludi, M. (2001), “ The politics of Pension in European Social Insurance Countries ”, MPIfG, Discussion Paper 01/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2001, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>
- Surel, Y. (2000) “L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques”, *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, avril, p. 235-254.
- Vandenbroucke, F. (2001), “Open Co-ordination and Sustainable Social Justice in Europe”, communication présentée lors de la Conférence “*Towards a New Architecture For Social Protection in Europe? A Broader Perspective of Pension Policies*”, October 19-20, www.vanbenbroucke.fgog.be.

Documents présentés par l’Union européenne :

- Conseil de l'union européenne (1992a), *Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale* (92/442/CEE), JO L245 du 26 août 1992.
- Conseil de l'union européenne (1992b), *Recommandations du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale*, JO L245 du 26 août 1992.
- Commission européenne (1997), *Consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le Marché Unique lancée en juin 97*, COM (1997) 283.
- Commission européenne (1999), “ Vers un marché unique pour les retraites complémentaires ”, COM (99) 134, datée du 11-05-99.
- Commission européenne (1999), “ Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale ”, (COM(99)347 final), du 14 juillet.
- Commission européenne (2000), “ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les activités des institutions de retraite professionnelles ”, COM (2000) 507 final, du 11 octobre 2000.
- Commission européenne (2000), “ L’évolution future de la protection sociale dans une perspective de long terme : des pensions sûres et viables ”, COM (2000) 622 final du 11 octobre 2000.
- Commission européenne (2001), “ Elimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles ”, COM (2001) 214 du 19 avril 2001.
- Commission européenne (2001), “ Une approche intégrée des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables ”, COM(2001)362 final, 3 juillet 2001.
- Economic Policy Committee (2000), Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems, EPC/ECFIN/581/00-EN – Rev. 1, 6 novembre 2000, Brussels.
- Comité de protection sociale (2001), “ Des pensions sûres et viables ”, rapport adopté par le Conseil Emploi et affaires sociales et transmis au Conseil européen, le 11 juin 2001.
- Comité de politique économique et Comité de la protection sociale (2001) : “ Rapport conjoint sur les objectifs et les méthodes de travail dans le domaine des pensions ”, n° 10672/01 ECOFIN 198 SOC 272, Bruxelles, le 23 novembre 2001.
- Conseil Européen (2000a), Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars.

Council of the European Union (2000b), “The On-going Experience of the Open Method of Co-ordination”,
Presidency Note, 13 June 2000.

Conseil Européen (2001), Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre.

Conseil Européen (2002), Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Barcelone, 15-16 mars.