

Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements

par Vincent Gayon

« Les uns raisonnent en termes d'efficacité économique, de monnaie forte et de compétitivité, d'excellence individuelle et d'enjeux mondiaux ; les autres mettent l'accent sur les risques de dualisation de la société, sur l'importance de la solidarité et de l'insertion de l'individu dans la communauté, sur la nécessaire revitalisation du tissu local. Les premiers peuvent être de gauche comme de droite, les seconds aussi. Et si la couleur politique importe peu en ce domaine, par contre, les premiers dominent clairement les seconds¹. »

en sciences sociales comme en d'autres sciences, du repérage d'homologies a surgi une intelligibilité des phénomènes rompant généralement avec leur construction et leur perception ordinaires. Que l'on pense à celles dégagées entre la pensée scolastique et l'art gothique, la croyance religieuse et l'*ethos* économique, les champs de production et les champs de consommation de biens culturels. L'homologie est alors conçue comme sténographie d'une correspondance non pas terme à terme mais

1. Bruno Théret, « Rhétorique économique et action politique. Le néolibéralisme comme fracture entre la finance et le social », dans Pascal Perrineau (dir.), *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 313-334.

*rapport à rapport*². Aussi, que l'on ne s'étonne pas de pouvoir prolonger la liste si l'on garde à l'esprit que « compréhension analogique et intelligibilité sont synonymes dans les sciences historiques »³. En tant qu'enquêteur théorique méthodologiquement contraignant de l'interprétation des observations, le raisonnement homologique met en valeur les spécificités des cas examinés et le domaine de sa pertinence par les limites et les extensions qu'il génère de lui-même. Ici, nous mettons au jour et explorons une homologie dans la structuration d'espaces relationnels⁴.

Dans la définition des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage du milieu des années 1990 à la fin des années 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne (CE) suivent une *segmentation institutionnelle analogue* en deux sous-espaces : un pôle de structuration « économique », un autre « social », le premier dominant le second. Les acteurs gouvernementaux qui participent aux comités de travail respectifs de l'OCDE et de la CE obéissent dans leur champ bureaucratique national et leur circulation internationale à une asymétrie homologue entre ministères. Les directions de l'OCDE et de la CE entretiennent de plus des contacts directs : conférences et réunions de travail, échanges de données, textes et conférences de presse en commun, etc. Ce transit ou cette circulation suit le même clivage structural, illustré ici par une interaction forte entre les secteurs « sociaux » de la CE et de l'OCDE. L'homologie de structuration se complète donc de flux clivés de transactions entre ces arènes ou, si l'on préfère, d'une forme de *conductivité* sociale opérant sous l'emprise de cette contrainte structurale.

Paradoxalement, cette manière d'organiser les observations en suivant dans leurs effets pratiques de telles lignes de clivage sectorielles, c'est-à-dire en prenant au sérieux le processus de différenciation entre « économique » et « social » engagé par les États occidentaux en longue période sur la question du chômage et de l'emploi et qui touche ici aux structures mêmes de ces espaces « internationalisés », ne va pas de soi⁵. Elle se confronte à deux

perspectives courantes qui peuvent se combiner et constituent au mieux un préalable ou un résultat intermédiaire, au pire une erreur ou un obstacle de recherche : l'approche herméneutique et l'approche monographique.

Si la première évoque entre l'OCDE et la CE certaines affinités électives au plan discursif – en fait des analogies statiques permettant de dégager la systématité idéelle (si elle existe) de leur programme d'action –, elle reste au seuil de ces institutions et les présente de fait comme des *auteurs* homogènes en se contentant de leurs productions lissées. Or l'étude sociologique de tels discours, *a fortiori* de leur force sociale, ne peut se passer d'une étude de leur fabrication et de leur utilisation situées, pouvant être le fait d'énonciateurs initiaux pris dans d'autres logiques d'action. L'approche monographique redouble, elle aussi, sans la questionner, la présentation de soi unifiée des institutions (en particulier grâce au droit) et délaisse une hypothèse relationnelle qui se montre curieuse de l'espace (ou des espaces) dans le(s)quel(s) les institutions et leurs acteurs sont pris, qu'ils le veuillent ou non, qu'ils l'admettent ou non publiquement dans des déclarations ou en entretien. Bref, elle néglige les interdépendances, leur degré et leur concentration, entre services, entre organisations nationales et internationales.

Analyser la *Stratégie européenne pour l'emploi* (SEE) de l'Union européenne (UE) en opposant ainsi « niveaux » national et européen ou en considérant que la CE et l'OCDE sont des organisations de nature différente (transnationale *vs.* intergouvernementale ; organe politique *vs.* *think tank* ; *hard law vs. soft law*) et donc incommensurables *a priori*, revient à manquer un large pan de la logique pratique des acteurs et des spécificités de la SEE. Dans cet élan atomistique, de nombreuses recherches isolent les sphères institutionnelles du « social » et n'éprouvent qu'une faible curiosité pour les opérations de cadrage interprétatif et prescriptif réalisées par les pôles « économiques » dans la fabrication des programmes d'« activation des politiques d'emploi ». De même, elles négligent les anticipations et réappropriations par les secteurs « sociaux » des méthodes d'analyse et du poids de leurs homologues « économiques ».

Cette perspective revient à minorer sinon à exclure le rôle de ces derniers dans la construction des politiques sociales, comme à endosser sans la discuter la configuration particulière de l'emploi et du chômage comme catégories d'action publique depuis une trentaine d'années, ou si l'on veut leurs déterminants macroéconomiques. L'erreur monographique se coule dans la dynamique de division du travail académique qui ratifie, alimente et souvent renforce la différenciation bureaucratique et bénéficie de sa légitimité – et parfois de ses ressources matérielles – pour se construire ; les « études européennes » étant en l'occurrence un cas d'école. Cette sectorisation ne saurait pourtant offrir aucun argument méthodologique et théorique pour

2. L'enjeu de connaissance, comme l'écrit Charles S. Peirce, est de représenter « les relations, principalement dyadiques ou considérées comme telles, des parties d'une chose par des relations analogues dans leurs propres parties ». Cité par Hugues Constantin de Chanay, Sylvianne Rémi-Giraud, « "Espèces d'espaces" : approche linguistique et sémiotique de la métaphore », *Mots*, 68 (1), 2002, p. 75-105, qui distinguent l'analogie (ressemblance substantielle) et l'homologie (ressemblance relationnelle). Nous utiliserons l'une ou l'autre acception ici puisque l'objet examiné, comme souvent, les allie (structure homo-analogique).

3. Jean-Claude Passeron, « Analogie, connaissance et poésie », *Revue européenne des sciences sociales*, XXXVIII, 117, 2000, p. 13-33 (souligné dans la citation).

4. Erving Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1968 (1961).

5. S'en trouvent ici questionnés les travaux de sociologie historique et d'économie politique qui ont fait des partages et agencements entre « public » et « privé », « économique » et « social », leur champ d'investigation, sans toujours éviter les obstacles du substantialisme, du fonctionnalisme ou de l'économicisme. Pour une réactivation de ce programme de recherches, voir Vincent Gayon, Benjamin Lemoine (dir.), « Argent public », *Genèses*, 80 (3), 2010, dossier spécial.

justifier de s'en satisfaire dans la construction de l'objet⁶.

Notre analyse intègre ainsi les jeux inter et intrasectoriels auxquels se livrent – et dans lesquels sont pris – les secteurs « sociaux » et « économiques » de l'OCDE, de la CE et des gouvernements dans la conception et la promotion dans les années 1990 et 2000 des politiques d'emploi dites « actives ». Sont examinées les fabrications concomitantes de leurs *Stratégies pour l'emploi* respectives, qui recomposent *en visée* dans une orientation (néo)libérale le problème du chômage, le rôle de l'État et les systèmes de protection sociale. En énonçant des programmes d'action jumeaux, l'OCDE et la CE n'ont en aucun cas fusionné. Cette gémellité « idéale » s'explique par un mode de structuration homologue qui n'exclut pas, voire favorise des échanges interinstitutionnels façonnés par l'asymétrie récurrente entre secteurs économiques et sociaux.

Homologie de structuration, analogie dynamique : la production de l'« activation »

À l'OCDE et à la CE, les secteurs économiques donnent le ton, imposent le rythme et la direction et fixent un cadre explicatif et normatif de l'emploi et du chômage sur lequel composent les pôles sociaux. Dans leurs commencements respectifs, cette *subordination structurale* des secteurs sociaux se donne à voir sur un mode quasi interactif. Une fois les *Stratégies* enclenchées, les (en) jeux tendent à se sectoriser et l'emprise cognitive autant qu'institutionnelle des filières économiques à se livrer de façon plus indirecte.

Jobs study et *Jobs strategy* sous la coupe des secteurs économiques à l'OCDE

L'OCDE peut sans doute revendiquer une paternité dans la redéfinition du terme « activation » et un rôle pionnier dans son instrumentation sous la forme du *benchmarking*. Passé les « politiques actives de l'emploi » à la suédoise de l'ère Gösta Rehn dans les années 1960 et 1970⁷, le programme d'activation

6. Se heurtant moins que d'autres aux écueils repérés à l'instant, la recherche de Martin Heidenreich et Gabriele Bischoff (« The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? », *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 2008, p. 497-532) identifie l'institutionnalisation d'un ou de plusieurs « champs sociaux » (à la Fligstein-Stone Sweet) situés à l'intersection entre les administrations européennes et nationales, qui exerceraient sur les acteurs et leurs organisations des formes d'« *isomorphic pressures* » (à la DiMaggio-Powell) par un effet de « *structural coupling* » (à la Luhmann). Ce couplage et ces pressions isomorphes, finalement peu documentés, ne sont jamais reliés à l'asymétrie entre politiques économiques et politiques sociales structurant l'espace européen (pourtant signalée et tirée de Scharpf) ; ce dernier restant analysé à un niveau d'agrégation et d'isolement trop élevé : négligeant ici, la différenciation entre services, là, l'OCDE.

7. Figure tutélaire avec Rudolf Meidner du modèle suédois d'activation (mobilités professionnelles et géographiques fortes, couplées à des programmes de formation continue et de travaux d'intérêt général ainsi qu'à un service public de l'emploi consistants) et directeur du Département de la main-d'œuvre et des affaires sociales de l'OCDE de 1962 à 1973.

s'y développe dans la décennie 1980 et prend sa forme systématisée avec la *Jobs study* en 1994, puis étalonnée avec la *Jobs strategy* en 1995, quelques années avant la SEE. L'OCDE peut donc fournir aux cénacles européens un programme d'action universel et une méthode de mise en œuvre constitués et *déjà* négociés par les principaux gouvernements européens. La *Jobs study* cristallise dans sa rédaction la domination des secteurs économiques sur les secteurs sociaux : le Département économique (ECO) de l'OCDE reste le principal pourvoyeur de données et d'analyses dans la gestation du rapport sur le propre terrain du Département emploi, éducation, travail et affaires sociales (DEELSA)⁸, et l'interlocuteur privilégié des ministères des Finances par le biais de son Comité de politique économique (CPE)⁹.

En 1995, dans sa réunion annuelle au niveau des ministres des Finances, le Conseil de l'OCDE endosse les recommandations et les priorités définies par pays et confie leur « *implémentation* » aux secteurs économiques de l'organisation et des délégations à travers le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDRC). N'y sont représentés que ponctuellement les ministères du Travail, de l'Éducation, de l'Industrie ou de la Recherche, alors que les délégations économiques y disposent d'une implacable *ubiquité*. Parallèlement, ECO transforme en une liste d'indicateurs les recommandations pour établir des palmarès entre pays. Le ton se durcit : les cotisations et les indemnités sociales (« dépenses passives ») doivent être réduites pour rendre le travail payant (« *make work pay* ») et laisser au seul marché du travail la détermination des salaires¹⁰.

L'« activation des politiques d'emploi » se concentre ainsi sur l'activation des chômeurs par le renforcement de leur contrôle, la réduction du montant et de la durée de l'indemnisation chômage, un investissement dans leur « capital humain » et un développement général de l'« activité » mesurée au taux d'emploi et sans considération pour la qualité des emplois pourvus ; ce qui peut entraîner une pression à la baisse des salaires et des droits sociaux ajustée aux impératifs macroéconomiques de « compétitivité », de « stabilité des prix » et de « maîtrise des dépenses publiques ». Cette problématisation autorise à passer du modèle du droit universel de protection du travailleur (le statut) à celle de l'incitation, voire de l'obligation, individuelle à travailler et à se former (le contrat d'insertion). La conception individualisée du risque du chômage, les dispositifs retenus et les objectifs poursuivis dessinent ainsi au plan programmatique la mutation du *Welfare State* au *Workfare*, au *Welfare to work* ou encore

8. Renommé DELSA en 2002 après la création d'une direction éducation à l'OCDE. Suivant la période, nous utilisons l'un ou l'autre acronyme.

9. V. Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" », *Sociologie du travail*, 51 (3), 2009, p. 324-342.

10. OCDE, *Accélérer la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, OCDE, 1996, p. 19. Pour le détail des tableaux et indicateurs, se reporter aux *Études économiques*, par exemple ECO/WKP(98)9.

à l'« État social actif ». Le « social » et la justice de l'État providence d'après guerre se trouvent redéfinis par l'« économique » et la normativité du marché du travail néoclassique ; une fois donc les canons macro et microéconomiques prékeynésiens réaffirmés.

Le rôle dominant exercé par ECO et les ministères des Finances dans l'écriture de la *Jobs study* et le suivi de la *Jobs strategy* imprime ainsi une marque universalisante ou « *one size fits all* » aux recommandations de l'OCDE et en donne toute la force sociale. Cette « mise en forme » se nourrit de la méthodologie et de l'ontologie sciemment réductrices de l'orthodoxie macro-économique, associées à un chaînage métrologique (PIB, taux d'inflation, de croissance, de dette et de déficits publics, NAIRU) officiant comme *lingua franca* dans ces secteurs. Réciproquement, se donne à comprendre ci-après l'investissement des secteurs sociaux de l'OCDE (DEELSA et ministères sociaux) dans la SEE jugée moins dogmatique, car simplement ouverte à eux et à des données plus contextualisantes et aussi plus fragmentées¹¹.

Le Comité de politique économique de la CE s'invite à l'installation de la SEE

Lors du Conseil européen extraordinaire de 1997, il est décidé de l'application dès 1998 des dispositions sur l'emploi du traité d'Amsterdam (titre VIII, articles 125-130) avant même l'entrée en vigueur de ce dernier. Les États membres de l'Union doivent s'attacher à « élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi » par le recours à une « méthode ouverte de coordination » (MOC) inspirée des techniques d'« évaluation par les pairs » ayant cours depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM), mais surtout à l'OCDE (voire au FMI) depuis plusieurs décennies et dont la forme se renouvelle avec l'étalonnage des « performances » des administrations publiques puis des systèmes d'emploi avec la *Jobs strategy*¹². S'opère ainsi la reprise dans l'UE de techniques et de méthodes de coordination promues à l'OCDE et avalisées par les gouvernements – tout particulièrement leurs directions économiques – quelques années plus tôt. L'enjeu politique est de dessiner, non par l'intégration normative (où règne ici le principe de subsidiarité dans l'UE) mais par la collaboration compétitive (fondée sur la volonté souveraine des États d'entrer dans la compétition), l'architecture des marchés du travail et des systèmes de protection sociale européens.

Convergence par objectifs plutôt qu'intégration par le droit, la MOC est aussi un défi néomanagérial lancé à la dichotomie « méthode intergouvernementale/méthode communautaire » en donnant une place décisive au travail en comités réunissant hauts fonctionnaires nationaux et de la CE. Les gouvernements s'engagent alors dans des « Plans nationaux d'action pour l'emploi » (PNAE) annuels faisant office d'outil de suivi des performances et respectant les « lignes directrices pour l'emploi » (LDE). Ces dernières sont *de facto* préparées au sein de la CE par la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales (DG EMPL ; ex-DG V), puis communiquées pour amendements au Comité de l'emploi et du marché du travail (EMCO ; ex-CEMT), créé fin 1996, où sont présents les représentants des ministères du Travail et des membres de la DG EMPL. Les LDE sont ensuite votées annuellement à la majorité qualifiée du Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales (TAS) qui se réunit trois à six fois par an¹³. Elles doivent respecter les objectifs de l'UE préparés par la Direction économique et financière de la CE (DG ECFIN ; ex-DG II) et arrêtés sur leurs parties macro et microéconomiques par le Comité de politique économique (CPE - UE) et le Comité économique et financier (CEF ; ex-CM), puis le Conseil ECOFIN. Seuls participent à ce dernier les ministres des Finances et la Banque centrale européenne (BCE) ; il se réunit dix à douze fois par an. Depuis les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000), ces objectifs représentent les *Grandes orientations de politiques économiques* (GOPE) : l'« équilibre budgétaire » et la « stabilité des prix » en forment le noyau dur. Les GOPE disposent d'une valeur juridique supérieure aux LDE et les devancent aussi au calendrier : pour être adoptées, ces dernières doivent s'aligner sur les GOPE et non l'inverse. Le droit et la pratique communautaires objectivent et sanctionnent ainsi l'asymétrie entre « économique » et « social », entre libertés économiques et droits sociaux et, à bien des égards, entre « capital » et « travail » (entendus comme rapports sociaux)¹⁴.

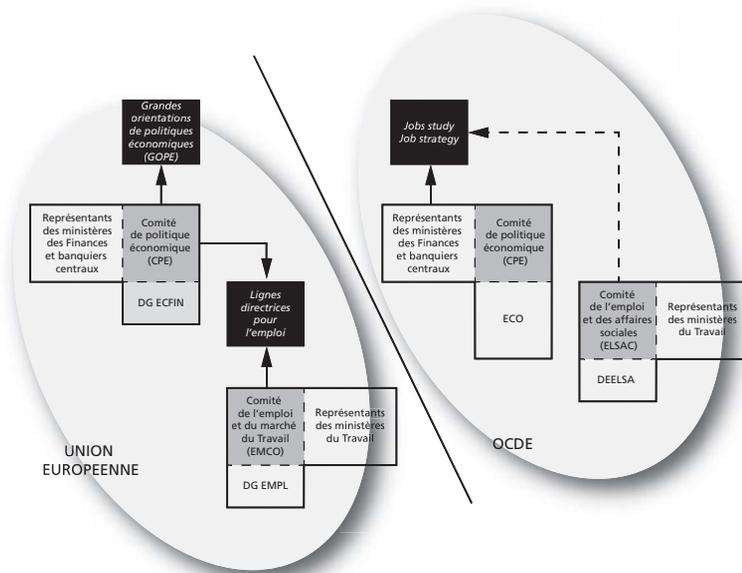
11. De manière homologue sur les questions environnementales à l'OCDE, l'EDRC et son approche néoclassique s'oppose aux Examens de performance environnementale et à leur défense d'une économie environnementale plus institutionnaliste. Voir Markku Lehtonen, « OECD Organisational Discourse, Peer Reviews and Sustainable Development: An Ecological-Institutionalist Perspective », *Ecological Economics*, 69 (2), 2009, p. 389-397.

12. V. Gayon, « Le crédit vacillant de l'expert. L'OCDE face au chômage dans les années 1990-2000 », *Cultures & Conflits*, 75 (3), 2009, p. 53-73.

13. Voir sur le site de *Critique internationale* l'encadré intitulé « Deux Stratégies pour l'emploi jumelles : OCDE et UE » (<http://www.sciencespo.fr/cri/fr/critique>).

14. Subordination bien connue, indexée à l'édification du marché intérieur et appuyée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE ; ex-CJCE). Voir par exemple John Grahl (ed.), *Global Finance and Social Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009 ; Olivier De Schutter, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, 1 (1), 2006, p. 131-157.

Une homologie de structuration entre les Stratégies pour l'emploi de l'OCDE et de l'UE



L'emprise structurelle des secteurs économiques sur la définition des lignes directrices pour l'emploi s'exprime de manière crue dans l'installation de la *Stratégie européenne pour l'emploi*. Alors que le traité d'Amsterdam prévoit un rôle spécifique au Comité de l'emploi en la matière, le Comité de politique économique s'invite à la rédaction. Un courrier, adressé à son administration de tutelle par la conseillère pour les Affaires sociales de la représentation permanente de la France auprès de l'UE, met en évidence les modalités de cette intrusion du CPE sur la juridiction du Comité de l'emploi : le CPE consacre « plus de temps dans son programme de travail à l'examen des plans emploi que le Comité de l'emploi lui-même » et entend négocier un rapport commun avec le Comité de l'emploi ; ce que viennent précisément contester les représentants du ministère du Travail français et d'autres délégations¹⁵.

La conseillère relève les risques d'une telle coproduction pour le Comité de l'emploi : « Lissant » toutes les aspérités pour aboutir à un compromis entre les points de vue des deux comités, [une telle option] prive de fait le niveau politique du pouvoir d'arbitrage qui lui revient. Elle risque fort de

faire prévaloir le point de vue du Comité de politique économique, dont on a pu voir à l'automne dernier (avis sur le projet de lignes directrices) qu'il n'était guère favorable à nos conceptions en matière d'emploi. Compte tenu du très faible délai disponible, elle aboutira de fait à une corédaction par les deux présidents, sans que les membres des comités puissent réellement y participer. Bernard Kouchner¹⁶, qui représentait la France au Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales du 7 avril est intervenu en ce sens. Plusieurs autres ministres ont manifesté le souci de ne pas priver le Conseil de son pouvoir de décision ».

L'immixtion du Comité de politique économique soulève les protestations des délégations sociales jusqu'au niveau ministériel au Conseil. Se joue-là une concurrence entre ministères dans l'espace européen et s'observe le déséquilibre des ressources mobilisées par les deux comités. C'est le CPE qui propose le plus de modifications et d'études dans des délais très raccourcis. L'homologie est ici patente avec la capacité rédactionnelle et transactionnelle élevée du Comité de politique économique de l'OCDE (CPE – OCDE) pour la *Jobs study* et la *Jobs strategy*. La lutte inter-comités passe par la production et la concurrence d'« avis », de « brouillons », véritable « guerre de papiers »¹⁷. L'une des issues possibles pour EMCO, s'il veut défendre un reste d'autonomie dans cette situation, est précisément de jouer sur la forme finale du document en proposant un document « auquel l'avis du CPE serait annexé ou intégré en l'état ». En somme, mieux vaut ne pas entrer sur le terrain des négociations avec le CPE tant la partie semble jouée d'avance. Pour diminuer cet ascendant, la recherche du « compromis » ou du « consensus » est ici combattue par un art consommé de la forme écrite. La méthode de travail du Comité de l'emploi et le temps accordé à l'examen des pays sont aussi directement mis en cause. Si le CPE a fourni une liste de questions précises pour orienter les examens, EMCO en revanche « s'en remet à l'inspiration des délégations chargées à tour de rôle d'interroger leurs collègues auteurs du plan national d'action ». La conseillère aux Affaires sociales fait part de ses craintes dans ce domaine si ne sont pas fixés un cadre précis et des objectifs à atteindre à travers cet examen : « À défaut, on peut craindre que l'approche "pragmatique" suggérée par M. Borstlap [le

15. Claire Aubin, « Plans nationaux d'action pour l'emploi. Préparation du sommet de Cardiff », Bruxelles, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, 9 avril 1998, p. 2-3 (archives MAN - DARES ; fonds Seibel : Dares/2000/001 art. 3 et 4). Les citations qui suivent sont tirées de ce document.

16. Alors secrétaire d'État à la Santé auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry ; cette dernière restera peu impliquée sur cette question dans les enceintes européennes.

17. Exception faite du CEF qui, de façon notoire et de manière homologue au Groupe de travail n°3 du CPE de l'OCDE, laisse peu de traces écrites et agit dans le secret (motivé historiquement pour éviter les spéculations monétaires et financières).

président de EMCO¹⁸] dans la lettre à ses collègues concernant la collaboration avec le CPE ne conduise à faire prévaloir les vues plus organisées de ce dernier ». Le laisser-faire en la matière conduirait à faire prévaloir les avis bien établis du CPE focalisés sur « les aspects économiques et financiers » et ayant pu bénéficier de l'expertise, déjà négociée, de l'EDRC à l'OCDE sur les questions d'emploi. Par ailleurs, ceux des membres des délégations sociales qui pensent pouvoir infléchir les lignes macroéconomiques du CPE sont jugés « bien optimistes ».

Les craintes de la conseillère¹⁹ apparaissent rétrospectivement fondées : des réunions conjointes entre le CPE et EMCO se dérouleront quelques mois plus tard et un texte de compromis sera élaboré et finalisé par la formation conjointe ECOFIN/TAS du Conseil²⁰, sans que les orientations macroéconomiques aient été amendées ou qu'un réel examen contradictoire des plans nationaux ait été mené. À l'instar du CPE de l'OCDE pour la *Jobs study* et la *Jobs strategy*, celui de l'UE, par ses ressources opérationnelles et informationnelles institutionnalisées de longue date²¹, renforcées par les GOPE, se place dès la naissance de la SEE en acteur incontournable pour en restreindre l'axiomatique à la *gestion* des marchés du travail.

Cet ascendant doit aussi à la faiblesse institutionnelle et à la dispersion des vues « sociales ». Issu des compromis historiques nationaux que traduisent à leur façon les plans d'action pour l'emploi, le « social » à EMCO (et dans le Comité de protection sociale, créé en 2000) est fragmenté. Un pôle dominant promeut une « troisième voie » faite d'« employabilité », d'« esprit d'entreprise » et de « responsabilisation individuelle » des demandeurs d'emploi, et associant orthodoxie budgétaire et « activation des dépenses passives » (tandem Blair/Schröder, soutenu par Aznar). Un pôle dominé défend l'existence de droits sociaux élevés, couplés à des dispositifs de formation et de réinsertion substantiels et un marché du travail flexible et inclusif (approches

suédoise et danoise). Avec le cas français et la politique de réduction du temps de travail (soutenu en 1999 par le ministre de l'Emploi italien) se dégage un temps un troisième pôle, plus isolé encore, ré-agençant politique de l'emploi et politique macroéconomique sur des bases keynésiennes et questionnant la qualité de l'emploi²².

L'éclatement politique, mais aussi statistique, des secteurs sociaux joue en faveur de la DG EMPL (dirigée par Allan Larsson puis Odile Quintin) qui, au-delà de son rôle de conciliateur, se construit un quasi-droit d'initiative et d'arbitrage dans EMCO, encadrant les séances par ses productions et en tenant ainsi lieu de secrétariat officieux²³. Les bases macroéconomiques de l'UEM sont dans les années 2000 exclues du périmètre du discutable et les (en)jeux se sectorisent un peu plus avec les groupes de travail sur les indicateurs du marché du travail et de protection sociale²⁴.

Conductivité internationale, flux de transactions structurés

La *Jobs study-Jobs strategy* et la SEE connaissent ainsi une structuration marquée par la domination des secteurs économiques sur les secteurs sociaux. Le registre volontariste de l'« activation » et des « réformes structurelles » permet au plan institutionnel à ses promoteurs – les ministères des Finances et les pôles économiques de l'OCDE et de l'UE – d'étendre leur juridiction sur les systèmes d'emploi et de protection sociale (cotisation sociale, retraite, service de l'emploi, formation, puis santé) jusque-là généralement tenus par les ministères du Travail et les pôles sociaux²⁵. Cette *configuration dualiste homologue* affecte les flux de transactions et les parties à la transaction elles-mêmes. Devoir tenir l'échange *intersectoriel* entre secteurs économiques et sociaux dans les comités de travail de l'OCDE, de l'UE et dans les champs bureaucratiques nationaux contribue à transformer les secteurs dominés par le recrutement de courtiers jugés compatibles et par des alliances obligées. Dans le même temps, pour réduire la précarité de leur position face au pôle économique de leur propre organisation, les secteurs sociaux de l'OCDE, de la CE et de certains gouvernements intensifient leurs *flux intrasectoriels*.

18. Docteur en science politique de l'Université libre d'Amsterdam, d'abord journaliste au quotidien néerlandais conservateur *Trouw*, puis chargé de recherches à l'Institut de recherches du Parti démocrate-chrétien néerlandais (Fondation Kuyper), Hans Borstlap mêle dans son parcours les filières du social et des affaires économiques au niveau national (conseiller du Premier ministre pour les affaires socioéconomiques, directeur au ministère des Affaires sociales, membre de la Commission bancaire de la Nederlandsche Bank), européen (membre du Groupe des directeurs-général pour l'emploi, puis du CPE de l'UE) et océdén (membre du Groupe à haut niveau de l'OCDE pour l'emploi), ce qui fait de lui l'agent idoine pour la formation d'un compromis avec le pôle « économique ».

19. Sortie de l'École nationale d'administration (ENA) en 1981, sa trajectoire illustre le va-et-vient national et européen dans les sphères du « social » : elle est chargée de mission sur les questions européennes au ministère du Travail de 1981 à 1985, puis à la Direction des relations économiques extérieures du ministère des Finances de 1986-1988, directrice de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales des Yvelines de 1988-1990, puis membre des cabinets Soisson et Aubry au ministère du Travail, avant d'être nommée inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 1992-1997. Elle gagne alors Bruxelles comme Conseillère pour les affaires sociales de 1997 à 2002, puis réintègre l'IGAS où elle coordonne en 2006, comme inspectrice générale, un rapport sur la « Dimension européenne des politiques sociales ».

20. C/98/426.

21. Créé en 1974 tandis que le Comité de l'emploi l'a été en 1997.

22. En 1993 déjà, le cabinet de Jacques Delors avait retiré *in extremis* la réduction du temps de travail de la version finale du *Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* devant l'opposition anticipée du Conseil ECOFIN et des milieux d'affaires. Voir Ken Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

23. Sur ce dernier point, voir Isabelle Deganis, « The Politics behind Consensus: Tracing the Role of the Commission within the European Employment Strategy », *Journal of Contemporary European Research*, 2 (1), 2007, p. 21-40.

24. Ce qui n'arrête pas pour autant les incursions des ECOFIN en la matière. Voir Isabelle Bruno « La déroutée du "benchmarking social" », *Revue française de socio-économie*, 5 (1), 2010, p. 41-61.

25. En Allemagne et en France, le rattachement des questions d'emploi au ministère de l'Économie, respectivement en 2002 et en 2007, en est le parachèvement. Cette évolution est particulièrement nette dans le cas danois dès le début des années 1990.

Des contacts intersectoriels corrosifs : s'altérer dans l'échange

Le suivi de la *Jobs strategy* à l'OCDE consacre l'omniprésence et la domination protocolaire des agents des pôles économiques, seuls invités à défendre en « généralistes » les résultats et les initiatives sur l'emploi et le chômage de leur gouvernement. Parfois accompagnés de hauts fonctionnaires des ministères du Travail, les ministères économiques représentés à un assez haut niveau²⁶ sont chargés de défendre les priorités politiques nationales, y compris celles qui ne trouvent pas leur entier soutien et qui se voient sévèrement critiquées par les membres de ECO ou par les délégations examinatrices : par exemple, la réduction du temps de travail ou le relèvement du salaire minimum dans le cas français, les modèles de « flexicurité » danois ou néerlandais, ou d'« activation » suédois, jugés dispendieux et inflationnistes. Ces lignes d'action plus ou moins hétérodoxes peinent à intégrer le cahier des charges de l'« État social actif » précédemment défini par les secteurs économiques à l'OCDE et reconfirmé année après année par eux dans la *Jobs strategy*. N'étant pas fortement défendues dans l'enceinte, elles ne sauraient devenir au mieux que des sujets de *working papers*, spécialement au DEELSA. L'ubiquité des secteurs économiques rend ainsi compte de l'inertie cognitive de la *Jobs strategy* en ces matières.

Face aux tirs de barrage des « examinateurs » à l'OCDE, des liens inhabituels et ponctuels entre ministère des Finances et ministère du Travail peuvent se tisser dans les délégations, comme en témoigne le cas français : « Je me suis trouvé dans une réunion qui devait se passer sous Martine Aubry, en 1997 ou 1998, dans lequel le Secrétariat de l'OCDE reprenait la position du MEDEF. Et dans une journée je me suis trouvé allié de [Jean-Philippe] Cotis qui était à la Direction de la prévision [du ministère de l'Économie-DP]. Cotis est un homme plus intelligent que son prédécesseur [Paul] Champsaur, le directeur général de l'INSEE, parce qu'il s'efforçait de prendre en compte les arguments du ministère du Travail. Alors que Champsaur c'était le bulldozer : "J'ai la vérité et puis le reste... c'est un ensemble de connards !" Donc Cotis nous avait alertés : "Il va y avoir une descente en flammes des projets législatifs de réduction du temps de travail, tous les pays vont s'exprimer". Et je me suis donc trouvé avec des gens de la DP, notamment Jean-Luc Tavernier qui était à l'époque je crois sous-directeur des politiques économiques, à défendre le chantier "réduction du temps de travail" tel que ça avait été conçu, à essayer de faire comprendre que ce n'était pas le

couperet type 1936, les 40 heures de 36, que c'était un mécanisme avec des heures supplémentaires, etc. Et on s'est trouvé en face de prises de paroles extrêmement violentes émanant de gens qui étaient souvent des experts dans leur pays, mais qui n'avaient aucune représentativité politique. Je me rappelle le représentant danois, dont je ne me rappelle plus, évidemment, le nom, qui était un prof de l'université de Copenhague²⁷, qui était parti dans une critique complètement folle au point que même le Secrétariat en était gêné, c'est-à-dire l'ensemble John Martin [directeur du DEELSA] et son collègue de la politique économique. Ça, c'est 1997 »²⁸.

Aller « prendre des coups » ensemble dans ces examens favorise des alliances interministérielles de circonstance entre délégués rattachés à des ministères opposés au plan national. La rareté de la participation des délégations sociales, partant de ce type d'union forcée, signale encore la structure cloisonnée et conflictuelle des échanges intersectoriels. Ces ententes entre ministères économiques et ministères sociaux en séances n'excluent pas, dans le même temps, des transactions collusives entre les pôles sociaux. Les délégués des ministères du Travail ferment parfois les yeux sur les appréciations émises par des membres du DEELSA dans l'évaluation de leur pays pour ne pas les mettre en difficulté face à ECO : « Alors nous [la délégation française] c'est sûr que notre tendance était de ne pas être trop critique vis-à-vis de la partie sociale, parce qu'il fallait bien justement qu'on les appuie dans leurs combats internes. Mais ils avaient du mal à rentrer dans nos trucs [la politique de réduction du temps de travail]. Bon, ils étaient quand même plus proches de nous, ils comprenaient mieux notre problématique que ne la comprenaient les économistes de ECO²⁹ ».

Surtout, ces séances d'examen informent sur les termes de la transaction et sur le coût supporté par les secteurs sociaux face aux secteurs économiques nationaux et océdiens. Si certains délégués des ministères du Travail s'essayaient à l'exercice de la négociation à l'OCDE et « se font prendre rapidement par le style »³⁰, leur sélection est elle-même le produit de cette relation asymétrique. « Parler le langage » des secteurs économiques pour y défendre les positions « sociales » suppose en effet de recruter des agents rompus à l'économétrie (développée en général sur une base néoclassique) ;

26. On compte ainsi parmi les 21 membres de la délégation française au Comité d'examen par pays du 18 novembre 1996 le directeur et le sous-directeur de la Direction de la prévision, plusieurs chefs de bureau du ministère de l'Économie, le sous-directeur du Budget, des membres du Commissariat au Plan, des directeurs des études de la Banque de France.

27. Il s'agit de Niels Thygesen, diplômé de Harvard, président de l'EDRC de 2000 à 2008 et professeur d'économie internationale à l'Université de Copenhague (1971-2004). Sa trajectoire est marquée par une circulation dans les pôles économiques nationaux (Trésor, Banques centrales) et internationaux (OCDE, UE, FMI). Il a participé au Comité Delors sur l'Union économique et monétaire (1988-1989) et à la fondation en 1998 d'un *think tank* spécialisé dans les matières monétaires et financières européennes (European Shadow Financial Regulatory Committee) et calqué sur un modèle états-unien.

28. Entretien avec Claude Seibel, directeur fondateur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail français (Polytechnique - INSEE), Paris, mars 2007.

29. Entretien avec Alain Gubian (ENSAE - OFCE - DARES - ACOSS), Paris, novembre 2007.

30. *Ibid.*

bref, oblige à se transformer pour durer : « C'est un élément très important d'être de connivence. Parce que vous avez les séances publiques où vous vous engagez mais vous avez aussi les discussions bilatérales où votre responsable de mission, là Alain Gubian, va discuter avec lui en disant : "Écoute, cette phrase-là..." Tous ces éléments-là ne sont pas en séance publique. Ces régulations existaient entre Alain Gubian et le Secrétariat, aussi bien John Martin que même les politiques du château de la Muette [siège de l'OCDE]. Voilà le schéma. (...) Alain Gubian était le pivot à la DARES des rapports avec l'OCDE et aussi des rapports avec la Direction de la Prévision. Ayant le même type de formation [ENSAE], le même langage de macroéconomiste, ayant une très forte expérience sur le thème des finances publiques, c'est ça qu'il faisait à l'OFCE [Observatoire français des conjonctures économiques]. Il a été très vite respecté. Ça a été un élément très important »³¹.

Dans son rôle d'interface, l'intéressé lui-même se perçoit comme l'« économiste acceptable par l'extérieur », alors même qu'il suscite initialement la défiance de ses collègues du ministère du Travail, selon lui incapables d'aller sur le terrain de l'adversaire : « Donc je comprenais la démarche intellectuelle, j'essayais de la critiquer à la marge, et d'expliquer pourquoi on n'était pas en phase avec elle. (...) Et il faut rentrer dans le modèle en disant : "Je partage vos hypothèses, je partage l'essentiel de votre raisonnement, justement nous mettons l'accent sur le coût du travail comme vous, mais justement nous faisons autrement avec les allègements, nous pensons qu'il faut..." (...) J'étais bien positionné parce que j'avais justement été choisi pour ça : en tant que responsable des recherches économiques, j'étais l'économiste acceptable par l'extérieur. Pas toujours acceptable par mes collègues de la DARES, au début en tout cas, après je me suis fait respecter et écouter. Mais c'est sûr que j'étais quand même assez original. Parce que les gens traditionnellement au ministère du Travail étaient plutôt marqués assez à gauche, assez marxisants peut-être même, en tout cas très critiques. (...) J'étais capable d'aller discuter à l'OCDE alors que j'avais des collègues de la DARES qui étaient "anti" tout ça. Et qui eux n'étaient pas capables. Pour eux, c'était que des conneries. Ils ne pouvaient pas, on ne les envoyait pas »³².

Même les secteurs « sociaux » les plus récalcitrants à la ligne ocdéenne, représentés ici par la DARES, sont contraints de jouer le jeu des pôles économiques par l'intermédiaire d'un *outsider* qui en maîtrise et en importe les règles³³ ; alors que la plupart des membres du ministère du Travail français s'auto-excluent, refusent d'entrer dans un jeu jugé injouable car

pour eux joué d'avance. Pour être seulement entendu, il faut pouvoir parler le discours dominant des pôles économiques, lequel comporte en lui-même une orientation politique à laquelle les locuteurs, qu'ils le veuillent ou non, doivent se soumettre en situation. Les négociateurs choisis pour défendre les expériences nationales qui se départent des recommandations sont alors d'autant plus disposés à entretenir le « dialogue », à rechercher des positions de compromis, « acceptables ». Plutôt qu'une conversion, un *boycott* ou un éventuel *exit* du jeu, coûteux pour la réputation des négociateurs et des délégations, et compte tenu de leur faiblesse à l'OCDE, les secteurs sociaux les moins en phase développent des stratégies de report en direction des comités européens jugés sur l'instant plus favorables³⁴ ; au moment même où les directions sociales de l'OCDE et de la CE intensifient leurs flux de transactions pour consolider l'armature informationnelle de la SEE.

Alliance horizontale des dominés « sociaux » : DG Emploi, DEELSA, ministères sociaux

Quand en 1996 le responsable de la direction « Stratégie de l'emploi et Fonds social européen » à la DG EMPL, le Finlandais Karl-Johan Lönnroth³⁵, déclare que « l'OCDE a une attitude assez peu enthousiaste pour les politiques sociales »³⁶, il vise sans doute moins le rôle du DEELSA que la domination de ECO dans l'écriture de la *Jobs study* et le suivi de la *Jobs strategy*, ainsi que les positions très orthodoxes défendues par le Secrétaire général de l'OCDE (Jean-Claude Paye) au G7 Emploi de Lille, la même année. En conséquence, une plus grande participation de la DG EMPL dans le Comité de l'emploi de l'OCDE (ELSAC) est souhaitée³⁷. L'intensification des flux de transactions entre DEELSA et DG EMPL se joue à travers des réunions, majoritairement financées par la CE, touchant aux statistiques et indicateurs du marché du travail et de protection sociale. Pour la DG EMPL, ces rencontres répétées sont jugées importantes « pour les contacts précieux pris en dehors des réunions avec les membres du Secrétariat de l'OCDE comme

31. Entretien avec C. Seibel, cité.

32. Entretien avec A. Gubian, cité.

33. Sur l'importation conflictuelle des méthodes économétriques « expérimentales » ou « randomisées » à la DARES ces années-là, voir Étienne Penissat, « Quantifier l'effet "pur" de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France », *Sociologie et sociétés*, 43 (2), 2011, p. 223-247.

34. Pour appuyer l'installation de la SEE, le ministère du Travail français choisit initialement d'être représenté à EMCO à haut niveau par les « opérationnels décideurs » (le délégué à l'emploi et le directeur de la DARES) et laisse au contraire à un chef de bureau la représentation à l'OCDE.

35. Diplômé des universités d'Helsinki et du Wisconsin en science politique, et de l'ENA (1983), Karl-Johan Lönnroth a précédemment officié au ministère du Travail finlandais de 1971 à 1991 (avec des missions auprès de l'OCDE), puis à l'Organisation internationale du travail (OIT) de 1991 à 1996 comme directeur du département Emploi.

36. Communication de la Commission européenne (CEC), octobre 1996, cité dans Niklas Noaksson, Kerstin Jacobsson, « The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy », *Rapport de recherche SCORE*, Stockholm, 7, 2003 (nous traduisons).

37. Si l'article 13 de la Convention portant création de l'OCDE précise que la Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'Organisation, l'intensité des échanges entre les deux institutions varie donc grandement selon les conjonctures et les secteurs d'activité.

avec les représentants des États membres »³⁸, c'est-à-dire pour le capital social qu'elles permettent d'accroître.

Quand la DG EMPL lance une série d'études sur la qualité du travail, la substitution sectorielle capital-travail, le potentiel d'emploi dans les secteurs culturels ou le chômage des jeunes, le DEELSA est systématiquement présent et fournit une expertise appréciée, avec en particulier sa base de données sur les dépenses sociales (SOCX) et ses nouveaux indicateurs de « législation de protection de l'emploi ». La DG EMPL se réapproprie une part de son capital informationnel pour renforcer ses positions analytiques face à la DG ECFIN³⁹ et face aux gouvernements dans l'installation de la SEE, grande consommatrice d'indicateurs et plaçant la DG EMPL en position d'asymétrie d'information face à eux. La DG EMPL apparaît alors initialement comme un « brocanteur d'idées » du DEELSA en relative dépendance analytique à son égard. Là encore pour tenir l'échange intersectoriel face à la DG ECFIN, cette situation illustre la transformation « économique » à marche forcée de la DG EMPL dans l'appréhension des problèmes sociaux et d'emploi. Elle qui était plutôt marquée historiquement par une compétence « droit/sciences sociales », sa défense du « social » mobilise de plus en plus le registre de l'efficacité économique et tend à délaissier celui de la justice sociale, inopérant dans les secteurs économiques.

Le rapprochement entre DG EMPL et DEELSA s'affirme dans une déclaration conjointe comme une alliance face à leur direction économique respective (DG ECFIN et ECO) : « La question centrale, appuyée par la DG Emploi et le DEELSA, serait de trouver des voies pour traduire en arguments le travail réalisé sur la réforme du marché du travail, qui pourrait convaincre les décideurs de la politique macroéconomique qu'une politique orientée vers plus de croissance est réalisable »⁴⁰. Mais la construction de ce cartel ou, plus précisément, de ce duopole d'expertise internationale sur l'emploi n'efface pas les différences entre organisations. Si le capital informationnel du DEELSA est apprécié, il ne doit pas lier la DG EMPL et mérite une conversion européenne, comme le laisse entendre un de ses membres : « Très fréquemment l'OCDE est appelée pour présenter ses conclusions et nous construisons à partir de ce qui ressort de ces conclusions.

Mais nous voyons bien que le travail de l'OCDE doit aussi s'appliquer à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, au Japon, aux États-Unis qui, de notre point de vue, ont un cadre social très différent. Donc nous ne voulons pas être contraints par les analyses de l'OCDE ; nous insistons pour traduire cela, de notre point de vue, dans un modèle plus typiquement européen. Mais nous voulons construire sur la solidité de l'OCDE, et ne pas être mis en compétition avec l'OCDE. Cela nous ne le pouvons pas, même si nous avons bien entendu notre propre expertise sur les questions sociales, basée sur le travail d'EUROSTAT et sur beaucoup d'investissements sur les indicateurs sociaux »⁴¹.

Chaque centre d'expertise obéit ainsi à une configuration de relations homologues et spécifiques – fonction des systèmes nationaux d'emploi et de protection sociale représentés et de l'inertie organisationnelle, informationnelle et savante des services – qui rend compte des différences marginales des *Stratégies* négociées dans les comités de l'UE et de l'OCDE. Le poids de l'Allemagne dans le premier cas, celui des États-Unis dans le second, orientent la politique macroéconomique sur une ligne monétariste convergente (et réellement effective en Europe).

Les relations de travail avec la DG EMPL permettent au DEELSA de renforcer ses positions à l'OCDE face à ECO qui supervise en solitaire la *Jobs strategy*, à un moment d'autant plus favorable que l'orthodoxie économique de l'organisation est dénoncée par les mobilisations contre l'Accord multilatéral sur l'investissement, puis celles de Seattle. Devant sa mise à l'écart, le fait d'investir l'enceinte européenne permet au DEELSA d'entretenir ou de nouer des contacts à haut niveau et d'exposer ses travaux sur la croissance des inégalités, sur le sentiment d'insécurité sociale, sur une meilleure combinaison à trouver entre travail et vie familiale, sur la cohérence des systèmes d'emploi, qui s'éloignent de la ligne dérégulatrice devant des gouvernements majoritairement sociaux-démocrates ou sociaux-libéraux (l'« Europe rose »)⁴². Autant de ressources analytiques qui nourrissent, avec l'appui de ces derniers, la reprise et le développement du thème oxymorique de la « flexicurité » dans l'UE, dont pourra ensuite se prévaloir le DEELSA à l'OCDE.

En reprenant en 2003 la formule et l'argumentaire « *More and Better Jobs* » tirée de la *Stratégie de Lisbonne*⁴³, la déclaration des ministres du Travail réunis à l'OCDE rend manifeste ce réseau de consolidation intrasectorielle et interorganisationnelle. Dans cette première réunion à ce niveau depuis

38. Communication de la Commission européenne (CEC), octobre 1996, cité.

39. Dans les années 1970 et 1980, le DEELSA accumule, mais en solitaire, ce capital informationnel pour faire face à ECO ; le dominé n'ayant pas ici le choix des armes et des problématiques.

40. CEC, « Meeting Reports from High Officials, Meetings between DG Employment and OECD (DEELSA) », Bruxelles, CEC, juillet 1999, cité dans N. Noaksson, K. Jacobsson, « The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy », cité. Quelques mois plus tôt, le directeur de la DG EMPL plaide déjà pour renouveler les outils d'analyse du marché du travail en vigueur à l'OCDE (en particulier le NAIRU) et pour lier *a minima* la question de la création d'emploi à la politique monétaire dans l'UEM. Voir A. Larsson, « The European Employment Strategy and the EMU: You Must Invest to Save », *Economic and Industrial Democracy*, 19 (3), 1998, p. 391-415.

41. Entretien réalisé en 2007, cité dans Nanna Kildal, « Comparing Social Policy Ideas within the EU and the OECD », dans Rune Ervik, Nanna Kildal, Even Nilssen (eds), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 20-43 (nous traduisons).

42. Treize coalitions gouvernementales sur quinze sont alors sous ces bannières en Europe.

43. Reprise la même année dans les *Perspectives de l'emploi*, périodique phare du DEELSA, et qui n'est pas sans lien avec la notion de « travail décent » promue par l'OIT depuis 1999.

six ans à l'OCDE, les ministres soulignent la nécessité d'établir « un équilibre entre flexibilité et sécurité », ainsi qu'une « stratégie d'ensemble impliquant des mesures à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande »⁴⁴. Les ministres du Travail réclament et obtiennent du Conseil de l'OCDE la réévaluation conjointe de la *Jobs strategy* par ECO et DELSA et leur comité de travail respectif (CPE et ELSAC). Cette réévaluation débouche en 2006 – douze ans après la publication de la *Jobs study* – sur un document nourri par le DELSA et auquel ECO n'a que peu contribué considérant que la *Jobs strategy* ne méritait pas de révisions majeures⁴⁵. La dérégulation des marchés du travail n'y est pas attaquée de front. Il y est souligné à titre d'alternative que des voies plus coûteuses au plan des dépenses publiques existent pour créer de l'emploi et réduire les inégalités.

Cette percée bureaucratique, toute relative, illustre encore les rivalités intersectorielles à l'OCDE et doit aux relations soutenues entre le DELSA et la DG EMPL dans le cadre de la SEE. Elle n'empêche pas ECO de poursuivre en parallèle sa voie plus orthodoxe avec sa nouvelle série *Going for Growth* inaugurée en 2005 et endossée par le Conseil de l'OCDE. La structure du rapport de force est donc loin d'être renversée, mais l'OCDE peut désormais tenir un discours polyphonique. Ces années-là dans l'UE, alors que le thème de l'« Europe sociale » revient en force au moment du référendum sur le projet de constitution européenne et du projet de directive sur les services dite Bolkenstein, la balance des tensions penche en défaveur des secteurs sociaux avec l'arrivée de la présidence Barroso, le deuxième rapport Kok, des alternances politiques plus libérales et l'élargissement de l'Union à dix pays de l'Est européen⁴⁶. Si la « flexicurité » reste le point focal des discussions, se chargeant comme forme symbolique de concilier les contraires, le *point d'équilibre argumentatif* se déplace un peu plus vers la « flexibilité » des marchés du travail sans jamais questionner les fondations macroéconomiques orthodoxes de la SEE. Quant aux représentations syndicales et patronales européennes et nationales (ambivalentes sur la SEE), elles restent cantonnées à une position de lecteur (plutôt que d'auteur) des lignes directrices et des programmes d'action, bien éloignée des expériences danoise ou néerlandaise censées servir d'étalon.

En 2005, les secteurs économiques reprennent explicitement en main les

questions d'emploi et de protection sociale en fusionnant les LDE aux GOPE dans les « lignes directrices intégrées »⁴⁷, et la DG ECFIN, avec le CPE, lance une base de données de surveillance des « réformes du marché du travail » (LABREF) fondée sur un nombre réduit d'indicateurs très agrégés, à la manière de ECO à l'OCDE. La rédaction triennale des « programmes nationaux de réforme », qui supplantent les PNAE, revient principalement aux ministères de l'Économie, affaiblissant un peu plus, comme l'attestent les cas français et danois, les problématiques des secteurs sociaux (ministère du Travail et représentations syndicales). Loin de favoriser une sécurisation des parcours professionnels, une coordination de politiques contracycliques (fiscale, budgétaire et monétaire), une protection accrue des marchés de biens, des services et du travail, ou encore une régulation des marchés de capitaux et des systèmes bancaires européens⁴⁸, la gestion de la crise financière de 2008 en Europe s'oriente vers des politiques économiques restrictives prolongeant le programme de flexibilisation et d'austérité salariale antérieur, s'adossant à la jurisprudence offensive de la CJUE et conditionnant l'assistance européenne à des « programmes d'ajustement économique et budgétaire » supervisés par la BCE, l'Eurogroupe et le FMI. La rhétorique et les méthodes du « consensus de Washington » s'appliquent désormais aux pays membres de l'UE.

L'analyse relationnelle de ces univers met ainsi en question les identités homogénéisées portées sur (et par) les États, les organisations internationales ou les « communautés épistémiques », et offre une lecture incarnée et structurale des circulations et des transactions internationales. Jugée à l'aune de sa fécondité, l'homologie de structuration condense l'essentiel de l'information pour comprendre l'action et le poids différentiel des agents dans ces institutions, leurs capacités à agir et la défense de leur position dans des espaces structurés et labiles de relations. Elle prend au sérieux et saisit à l'œuvre les processus étatiques de différenciation structurelle et les flux clivés de capitaux informationnels et savants, sociaux, bureaucratiques et politiques⁴⁹. Ce clivage se joue des frontières entre « interne » et « externe » et ordonne l'action des associés-rivaux en passant entre ministères (économiques/sociaux), entre départements de l'OCDE (ECO/DELSA), de la CE (DG ECFIN/DG

44. Communiqué des ministres de l'Emploi et du Travail, « Vers des emplois plus nombreux et meilleurs », Paris, OCDE, 29-30 septembre 2003. En évoquant un « soutien à la demande globale de travail », les rédacteurs jouent sur une ambiguïté réelle : pour l'extérieur, le vocable peut renvoyer à la « demande globale » keynésienne, mais il concerne de fait l'augmentation des taux d'emploi et la quantité de travail dont les entreprises ont besoin, ce que confirme le lexique de l'« inclusion ».

45. Sur ce dernier point, voir Rianne Mahon, « The Jobs Strategy: From Neo- to Inclusive Liberalism? », *Review of International Political Economy*, 18 (5), 2011, p. 570-591.

46. Jean-Claude Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008. Voir, pour la dernière période, Bernard Conter, *La Stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 2012.

47. Voir sur le site de *Critique internationale* l'encadré intitulé « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) » (<http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/critique>).

48. Autant de lignes d'action alternatives défendues dans d'autres enceintes bureaucratiques, savantes, politiques et journalistiques.

49. Aspects négligés par les analyses en termes de « gouvernance multiniveaux », de « communautés épistémiques », de « coalitions de cause » ou de « réseaux d'action publique ».

EMPL) et leurs Comités respectifs (CPE/Comité de l'emploi)⁵⁰.

L'asymétrie entre « économique » et « social » structure l'élaboration du cahier des charges de l'« État social actif » à l'OCDE et dans l'UE, marqué par une économicisation (néo)libérale du social, et ses voies d'imposition et de conversion. L'homologie permet aussi d'identifier la teneur de la collusion entre ces institutions nationales et internationales. Se donne en actes une forme de légitimation « horizontale » dont il n'est pas sûr qu'elle soit la moins décisive pour la marche routinière de ces institutions ou de ce qu'on appelle le « système international », saisi là en certaines de ses « régions »⁵¹. À l'instar de ce qui se passe dans les champs bureaucratiques nationaux, ce type d'échanges concourt à la (re)définition et à la pérennisation de catégories d'action et de (di)vision du monde social (« économique » *vs.* « social »), ainsi qu'à la reconnaissance institutionnelle réciproque ; dernier élément décisif pour l'intelligence de ce qui fait « la “consolidation” intersectorielle des conglomerats de secteurs différenciés et autonomes que sont les États modernes »⁵² et aussi, à leur mesure, les organisations inter ou supranationales.

L'enquête atteste enfin le fonctionnement homologue de l'OCDE et de la CE en ces matières. Dominées par la forme du conclave de hauts fonctionnaires nationaux et internationaux et d'experts, les deux institutions ne semblent sous ce rapport guère se distinguer. Les structures représentatives de l'UE comme le Parlement européen et les représentations syndicales, ou encore la consultation référendaire, sont marginalisées ou exclues du processus de *formalisation* des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage. Le fonctionnement de ces circuits internationaux contribue à déterritorialiser les secteurs « sociaux » de leur configuration institutionnelle nationale où la définition, l'imputation causale et la solution du chômage sont enjeux de luttes politiques et savantes plus vastes et ouvertes ; mais aussi à les enrôler dans une relation asymétrique face aux secteurs « économiques » – aux ressources bureaucratiques et informationnelles plus homogènes et intégrées sur ces questions – qui les transforme, les contourne, voire les happe en retour. ■

50. Ce qui indique certaines voies à explorer pour la prosopographie des agents évoluant dans ces espaces que seraient le champ de l'eurocratie et les champs du pouvoir économique européen et international.

51. Pour certaines implications théorétiques d'une topologie de l'espace social et sans céder au « réalisme de la structure », voir Jacques Croizer, « Géométrie dans l'espace social », *Revue internationale de philosophie*, 220 (2), 2002, p. 195-225.

52. Michel Dobry, « Valeurs, croyances et transactions collusives. Notes pour une réorientation de l'analyse de la légitimation des systèmes démocratiques », dans Javier Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie*, Paris, Karthala, 2002, p. 103-120.