

Europa, Europae.

Les visages multiples de l'influence de l'Union européenne sur les réformes nationales des systèmes de protection socialeⁱ

A paraître dans Kerschen, Nicole, Legrand, Monique, Messu, Michel (dir.), *La symphonie discordante de l'Europe sociale*, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'Aube, 2013, p. 111-128.

Paolo R. Graziano, Sophie Jacquot et Bruno Palier

I. Les réformes des systèmes nationaux de protection sociale et l'influence de l'Europe

Ces dernières années, de nombreux ouvrages ont été publiés sur la réforme des États providence, qui analysent le « retrait », la « transition » « le recalibrage » ou la « survivance » de l'État-providence en Europe [Esping-Andersen, 1996 ; Scharpf et Schmidt, 2001 ; Pierson, 2001 ; Sykes, Palier et Prior, 2001 ; Daniel et Palier, 2001]. Si cette littérature met en avant la pression des contraintes internationales sur le développement des systèmes de protection sociale, peu de contributions analysent en détail le rôle de l'Union Européenne dans ces changements. Dans les analyses du contenu des récentes réformes de l'État-providence dans les pays européens, la littérature fait peu référence à l'Union Européenne : le rôle des politiques européennes tend à être considéré comme négligeable ou redondant. Les analyses de ces réformes se sont concentrées sur les contraintes internationales, et ont souligné la continuité remarquable et la diversité persistante des États-providence européens. La littérature sur ce sujet s'accorde sur l'existence d'au moins trois « mondes de réforme de la protection sociale », chaque monde suivant son propre chemin de réforme [Pierson, 2001]. Les réformes actuelles sont envisagées comme des renforcements de la logique de chaque modèle, et peu de signes de convergence sont trouvés dans les solutions adoptées par chaque État providence [Ferrara et Rhodes, 2000].

Cependant, un nombre croissant d'auteurs ont plaidé pour inclure l'Europe dans ces réflexions [voir Jacquot, 2008]. Selon ceux-ci, les liens entre intégration européenne, politiques européennes et politiques nationales doivent être pris en compte pour pouvoir aborder tous les aspects de la transformation des États-providence alors même qu'ils sont devenus « semi-souverains » [Leibfried et Pierson, 1995].

Ces travaux sont très utiles, mais ils considèrent essentiellement l'eupéanisation comme un processus descendant, et limitent donc leur analyse à l'impact des politiques de l'Union Européenne sur les politiques nationales, ne fournissant que des informations limitées sur les mécanismes et les différents types de changements qui ont eu lieu au niveau national.

Afin de pouvoir saisir les relations entre l'Union Européenne et les réformes nationales de la protection sociale, il nous semble nécessaire de ne plus se demander si l'Europe est la cause des réformes, mais plutôt de chercher à savoir comment l'Europe a pu jouer un rôle dans les réformes nationales. Il s'agit surtout d'examiner la diversité des mécanismes d'influence de l'Europe, et d'insister sur des facteurs tels que les acteurs et les intérêts, parfois négligés - ou plutôt considérés comme des facteurs intermédiaires passifs - dans une littérature qui s'intéresse essentiellement aux institutions.

De plus, à une période où l'Union Européenne met de plus en plus l'accent sur la nécessité de mettre en place des réformes de protection sociale qui sont « tournées vers l'emploi », et que ces stratégies sont en effet adoptées, y compris au sein des systèmes de

protection sociale conservateurs-corporatistes [Palier, 2010], il paraît particulièrement pertinent de mieux analyser les liens entre réformes nationales de la protection sociale « tournées vers l'emploi », et l'apport et l'influence potentiels de l'Union Européenne.

II. De quelle manière l'Union Européenne compte-t-elle ? Les usages de l'Europe et les interactions entre niveau national et niveau européen.

Les usages des ressources européennes par les acteurs nationaux : une stratégie de recherche

Il est difficile de contester que la réforme des États-providence s'explique et se comprend le mieux au niveau national. Les origines, la temporalité, les acteurs, les conflits sociaux et politiques, et les mesures spécifiques varient d'un pays à l'autre, d'un secteur à l'autre, et possèdent des spécificités et des traits nationaux impossibles à ignorer. Ainsi, il est assez difficile d'avancer qu'une quelconque réforme dans un des champs principaux de la protection sociale a été adoptée dans quelque pays européen que ce soit parce qu'elle a été imposée par les institutions européennes¹¹. Toute tentative, partant de cette perspective descendante et de ce type de question (« l'Europe est-elle la cause des réformes des systèmes nationaux de protection sociale ? »), aura bien du mal à déceler une quelconque influence directe de l'Union Européenne.

Ce qui ne veut pas dire que l'Union Européenne n'a joué aucun rôle dans ces réformes ; cela montre simplement que poser la question avec cette perspective descendante n'est pas particulièrement utile dans le cas des réformes de la protection sociale. La littérature sur l'europanisation et les politiques sociales [Zeitlin et Pochet, 2005 ; Graziano, 2011 ; Heidenreich et Zeitlin, 2009 ; Kvist et Saari, 2007] montre cependant que plusieurs éléments des réformes nationales peuvent être reliés aux trajectoires des politiques européennes, et que ces effets varient selon les différentes traditions (ou « modèles », ou « régimes ») d'États-providence. Il ressort de cette littérature que les acteurs nationaux sont la clé de la mise en œuvre de réformes soutenues par les institutions européennes. Ceci n'a rien de surprenant en soi ; plus étonnant – et intéressant – les acteurs nationaux peuvent soutenir des orientations de politiques publiques qu'ils ne soutenaient pas avant, orientations qui ont bien souvent un « parfum » très européen.

Pour pouvoir évaluer le type d'influence que l'Union Européenne a pu exercer sur les réformes nationales, nous suggérons donc une question de recherche différente : plutôt que de demander si les réformes nationales sont ou non « la mise en œuvre de directives ou d'orientations européennes », avec l'Union Européenne comme variable indépendante et les réformes nationales comme variable dépendante, nous voulons étudier si, où, quand et comment, les acteurs *nationaux* ont utilisé ressources, références et instruments de l'Union Européenne comme des outils pour leurs propres stratégies dans la dynamique des réformes nationales.

La posture de recherche de départ est de considérer les politiques européennes comme un ensemble d'opportunités et/ou de contraintes pour les acteurs nationaux. L'objectif est donc d'analyser les changements au niveau national qui résultent de l'utilisation, par des acteurs multiples et variés, et de manières multiples et variées, du processus d'intégration européenne. Une telle posture de recherche permet de situer les acteurs et les stratégies de l'Union Européenne dans un cadre plus large, c'est à dire celui dans lequel les réformes de systèmes de protection sociale ont toujours eu – et ont encore – lieu.

Ce qui veut dire que notre objet n'est pas l'Union Européenne en elle-même, mais les réformes des systèmes nationaux de protection sociale « favorables à l'emploi », avec l'idée qu'en prenant en compte les usages nationaux faits de l'Europe, nous comprendrons mieux les réformes de la protection sociale, et notamment leurs tendances communes au-delà de leur diversité.

Cette approche présente plusieurs avantages. En premier lieu, elle ne prend pas pour un fait établi que les pressions de l'Union Européenne produisent des effets similaires dans les divers États-providence européens. En deuxième lieu, elle ne suppose pas *a priori* que l'Europe ait eu un effet, quel qu'il soit, sur les États-providence. En dernier lieu, l'étude prend en compte plusieurs champs de politiques sociales (retraites, emploi, inclusion sociale), et nous donnera donc plus d'informations et moins de réponses idiosyncratiques que des études centrées sur une seule politique.

Hypothèses de recherche

a) *L'appartenance à l'Union Européenne* : Plus les pays sont sous la « surveillance » de l'Union Européenne, par exemple parce qu'ils sont en voie d'accession à l'Union Européenne (ou à la monnaie unique, ou bien plus récemment parce qu'ils attendent une aide européenne), plus il est probable que les politiques et les institutions européennes seront prises au sérieux, et deviendront des motivations et/ou des points de référence pour le comportement politique des acteurs nationaux. La conséquence de cette hypothèse est que, dans les cas d'une « surveillance » accrue de l'Union Européenne, nous pouvons nous attendre à observer des modifications des politiques de protection sociale liées aux orientations européennes.

b) *La relation à l'Union Européenne* : Les usages de l'Union Européenne dans le cadre de processus de réformes de politique sociale dépendent de la relation générale de chaque pays à l'Europe. Cette relation, et son évolution, comprennent deux ensembles d'éléments : les attitudes des élites nationales envers l'Europe, et les attitudes des opinions publiques envers celle-ci. Ici, les présupposés sont les suivants : si les élites et les opinions publiques sont favorables à l'Europe, les usages seront alors à la fois positifs et explicites, et on peut s'attendre à des changements importants ; si les élites et les opinions publiques sont plus eurosceptiques, on n'observera pas d'usage de l'Union Européenne, ou la dénégation d'un tel usage. Ce qui signifierait dans ce cas que l'on peut s'attendre à peu, ou pas, de modifications influencées par l'Union Européenne.

c) *Les écarts de politiques publiques (fit/misfit)* [Caporaso, Green Cowles et Risse, 2001] : Selon le degré de décalage des structures de politiques publiques entre l'Union Européenne et les régimes nationaux de protection sociale, la nature des usages de l'Europe par les acteurs politiques nationaux dans les processus de réformes variera du positif au négatif, de l'usage de l'Union Européenne comme référence, au rejet ou à la dénégation de son influence. Si l'adéquation est totale, il n'y a alors pas de pression de la part de l'Europe, donc pas de réorientation des réformes nationales (mais il peut y avoir promotion du « modèle national » auprès des instances européennes, des citoyens nationaux ou des pays voisins). S'il y a une légère inadéquation, une influence (limitée) de l'Union Européenne et des usages (possibles) sont probables. Si l'inadéquation est significative, on peut alors s'attendre à une forte utilisation de l'Union Européenne dans les cas où le coût des réformes sociales est élevé, ou à une absence de prise en considération de l'influence européenne. Cette dernière hypothèse est en lien avec la précédente : si le soutien public à l'Union Européenne est limité ou inexistant, nous pourrions alors observer, dans les cas d'inadéquation significative, qu'il n'y a pas d'usage

de l'Europe, que l'on pourrait également appeler « rejet » ou « résistance » ; alors que si, dans les mêmes conditions, le soutien est fort, nous pouvons supposer un fort usage de l'Union Européenne.

Les ressources européennes comme élément d'interaction

Pour étudier les usages développés par les acteurs nationaux, il est nécessaire d'articuler leur travail politique avec les ressources qu'offre l'Union Européenne, ainsi que le rôle joué par les institutions européennes pour apporter de nouvelles opportunités et/ou contraintes.

La plupart du temps, dans la littérature, l'Europe est perçue comme une contrainte particulière qui mène à une intégration négative, limitant les marges de manœuvre ou la souveraineté des gouvernements. Mais l'Union Européenne a aussi créé de nouvelles opportunités que les acteurs nationaux peuvent reprendre, traduire ou modifier pour suivre leurs propres stratégies nationales.

Les idées, les acteurs, mais aussi de l'argent et du droit circulent entre les sphères nationales et européennes. Mais les acteurs doivent transformer les opportunités et contraintes offertes par l'Union Européenne en ressources nationales particulières (même la transposition des directives ne peut se réduire à un processus de copier-coller), ce qui implique un travail politique, et comprend donc pouvoir, transaction, cadrage, conflit, etc.

L'évolution des réformes nationales de politiques sociales

Pour organiser l'étude de cas comparative, nous avons analysé les principales réformes « favorables à l'emploi » dans 10 pays. Nous entendons par là les réformes qui visaient à accroître « l'activation » des politiques sociales, à accroître les taux d'emploi, que ce soit ceux des femmes ou des seniors ; et les politiques anti-discriminatoires visant à favoriser l'emploi pour tous. Puisque rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi est le *leitmotiv* des institutions européennes depuis le début des années 1990, nous pouvons supposer qu'il peut y avoir eu quelque utilisation de l'Union Européenne dans les processus de réforme nationaux. Plus particulièrement, l'analyse des réformes nationales s'articule autour des deux séries de questions suivantes :

- Quels sont les traits caractéristiques des réformes majeures récentes ? Y a-t-il eu des changements de politiques spécifiques ? Quelles étaient les dimensions des structures de politiques publiques concernées ?
- Quelle sont les dynamiques des réformes nationales ? Quelles sont les principales explications données pour ces réformes ? Quelles sont les réformes que l'on peut directement associer aux processus politiques ou d'intégration de l'Union Européenne ? Quels sont les mécanismes en jeu ?

L'analyse des usages de l'Europe dans les réformes nationales des politiques sociales « favorables à l'emploi »

Un des éléments essentiels pour comprendre et analyser le sens d'une réforme est le travail des acteurs au sein d'un système normatif qui impose ses propres contraintes. Certains auteurs ont souligné l'importance de cet « effet de levier » joué par les ressources européennes [Erhel, Mandin et Palier, 2005]. Les acteurs et les administrations au niveau national peuvent faire preuve de créativité dans leur rapport aux idées, normes, opportunités, contraintes et règles européennes. Ils peuvent les utiliser comme ressources même en l'absence de pressions

d'intégration, se les réapproprient et les redéfinissent pour faire avancer leur propre agenda, leurs intérêts, et pour légitimer leurs préférences politiques.

Pour pouvoir appréhender entièrement le rôle de l'Europe, il est primordial d'analyser les préférences et les jeux politiques nationaux, et les manières dont les idées, les normes, les opportunités, les contraintes et les règles européennes ont été utilisées par les acteurs nationaux pour acquérir un pouvoir accru. Mais les acteurs nationaux n'agissent pas que de façon stratégique : leur relation à l'Europe les transforme également. En ce sens, la notion d'« usages de l'Europe » [Jacquot et Woll, 2008] permet de contrebalancer la forte insistance, dans la littérature, sur les dynamiques institutionnelles ; insistance qui a conduit à sous-estimer la discrétion et le rôle des acteurs politiques dans les processus d'adaptation à l'intégration européenne.

Tableau 1. Caractéristiques principales des différents types d'usages

	Ressources utilisées	Types d'acteurs	Travail politique
Usage cognitif	Cognitives (idées, données, expertise)	- Entrepreneurs politiques - Groupes d'intérêt - Réseaux de politique publique	- Argumentation - Cadrage de l'action politique
Usage stratégique	Légales, financières et institutionnelles	- Acteurs institutionnels	- Mobilisation des ressources
Usage de légitimation	Politiques	- Acteurs politiques	- Justification - Délibération

Source : adapté de Jacquot et Woll, 2008.

Choix des cas

Dix pays, appartenant ou non à l'Union Européenne, ont été sélectionnés : France, Allemagne, Pays-Bas, Grèce, Italie, Portugal, République Tchèque, Suède, Royaume-Uni et Turquie. Ces pays permettent de bénéficier d'une large palette de situations, que ce soit au niveau de leur moment d'adhésion à l'Union Européenne (pays « anciens », récents ou candidats à l'Europe), de leurs relations générales à l'Europe (attitudes variées des élites et de l'opinion publique envers l'Europe) et de régimes de protection sociale (ces pays représentent les différents « mondes » présents dans l'Union Européenne).

III. Principaux résultats : des usages différenciés de l'Europe

Nous ne pouvons pas donner ici tout le détail des adaptations nationales, que nous avons présenté dans un ouvrage récent [Graziano, Jacquot et Palier, 2011]. Nous voulons plutôt résumer et discuter les principaux résultats de notre recherche.

Le résultat principal est que les ressources européennes ont été essentielles dans plusieurs réformes nationales des systèmes de protection sociale. Tous les pays analysés ont traversé des changements, et dans tous les processus de réforme, l'Europe a été présente d'une manière ou d'une autre. Cependant, l'analyse comparative montre qu'il y a des images multiples et variées dans l'album photo de l'europanisation des réformes des systèmes de protection sociale. Les ressources européennes sont traduites et utilisées différemment dans chaque pays, selon les contextes historiques et institutionnels nationaux, et selon les intérêts

des acteurs qui ont pu les utiliser. L'Europe sociale présente plusieurs visages et l'impact de l'Union européenne sur les systèmes de protection sociale doit être conçu comme pluriel : non pas une Europe unique (*Europa*) mais des Europes différentes (*Europae*).

Le cas des pays continentaux : France, Allemagne et Pays-Bas

Dans ces États-providence, l'Europe a joué un rôle significatif, et les ressources européennes ont été utilisées de manières variées (essentiellement cognitives et stratégiques). Néanmoins, dans tous ces États-providence continentaux, on peut voir que les acteurs gouvernementaux ont essayé d'exporter (*upload*) leurs propres modèles de politiques publiques vers Bruxelles, autant que l'inverse. Ce résultat est particulièrement intéressant puisqu'il remet en question l'hypothèse du « *goodness of fit* » : tous les pays continentaux analysés se caractérisent par un certain degré de décalage (*misfit*) des politiques publiques, mais ce trait n'a pas amené de réformes pertinentes des politiques de protection sociale. Des réformes limitées ont bien été enregistrées dans tous les pays, mais dans chaque cas, les pressions de l'Union Européenne ont été fortement filtrées par les gouvernements nationaux, qui – et c'est surtout vrai dans le cas de la France – ont toujours eu tendance à minimiser le rôle de l'Europe comme facteur d'influence. L'objectif principal des acteurs continentaux est de participer activement au niveau européen pour pouvoir modifier l'agenda politique de l'Union Européenne et, dans le même temps, d'utiliser les ressources européennes cognitives, légales et financières pour poursuivre leurs agendas politiques nationaux. Enfin, le soutien global (des élites et des opinions publiques) à l'Union Européenne a été ambigu, penchant nettement vers une perception commune de ces pays comme concepteurs de politiques (*policy-shapers*) plus que comme exécutants (*policy-takers*).

Le cas des pays d'Europe du Sud : Grèce, Italie et Portugal

Les changements les plus importants ont visiblement eu lieu dans les pays d'Europe du Sud, tout particulièrement en Grèce et en Italie, où le décalage avec les préconisations de l'Union Européenne était fort dans plusieurs champs des politiques sociales. Les changements qu'on a pu constater en Europe du Sud sont bien plus reliés aux pressions européennes puisque :

- a) l'accession à l'Union Economique et Monétaire, essentielle dans les années 1990, a mis les pays du Sud sous une « surveillance » plus forte que d'autres ;
- b) le soutien global, des élites et des opinions publiques, même s'il a décliné ces dernières années, était particulièrement élevé dans cette période et a fourni une légitimation supplémentaire aux réformes qui ont eu lieu depuis le milieu des années 1990 ;
- c) le degré général de décalage des politiques était plutôt élevé et a donc déclenché des pressions plus fortes pour le changement que dans d'autres pays européens.

Plusieurs types de ressources européennes ont été utilisées (cognitives, légales, financières, politiques) pour « éviter le blâme » induit par des réformes des politiques sociales impopulaires et, en même temps, pour exploiter autant que possible les opportunités offertes par l'Union Européenne, et notamment les ressources financières que mettaient à leur disposition les institutions européennes. À l'exception, partielle, du Portugal dans le domaine des politiques de l'emploi, ces trois pays ont eu moins de possibilités que les États-membres plus anciens pour exporter leurs préférences afin de réduire les pressions qui provenaient du niveau européen. L'Europe a parfois joué un rôle de déclencheur des réformes au niveau national, mais toutes les contributions montrent que ce rôle de l'Union Européenne, en tant que source de changement des politiques publiques, s'est limité à une brève période, c'est-à-

dire le moment où le « pouvoir de surveillance » de l'Europe était à son pic, au moment de l'entrée dans l'Union Economique et Monétaire (mais aussi depuis les crises des dettes souveraines de 2010). Cependant, il apparaît que le « filtrage » de l'Europe dans l'arène politique nationale a été également fort dans les pays du Sud. Les changements enregistrés dans les différents pays sont toujours liés à la présence d'acteurs nationaux qui ont utilisé l'Europe comme une opportunité pour faire avancer leurs propres agendas politiques. Et ceci n'a été fait que dans la mesure où le soutien des élites et des opinions publiques à l'Europe était relativement élevé.

Le cas de l'Europe Centrale et de l'Est : la République Tchèque

En Europe centrale et orientale, le rôle de l'Europe dans les agendas politiques au niveau national est similaire à celui qu'elle a joué dans les pays du Sud. Ceci ne signifie pas que l'Europe ait été le moteur principal des processus de réformes qui ont eu lieu en République Tchèque, mais confirme l'hypothèse générale de recherche qu'un fort décalage des politiques conduit à de fortes pressions pour des réformes au niveau national. Le cas tchèque confirme la pertinence de l'hypothèse de « l'appartenance au club » : plus un pays est « sous surveillance », plus il sera fait usage de l'Europe. Ce qui ressort aussi du cas tchèque est la pertinence du soutien des élites et (dans une moindre mesure) de l'opinion publique pour expliquer les usages de l'Europe.

Le cas scandinave : la Suède

Le cas suédois illustre clairement que même lorsque l'inadéquation est limitée, et que peu de réformes sont déclenchées par les mécanismes de coordination européens, l'Europe est devenue un point de référence permanent et a remodelé les capacités des acteurs nationaux à formuler des politiques de protection sociale. La relation (notamment des élites) à l'Europe a un fort potentiel explicatif pour permettre de comprendre l'évolution récente des politiques nationales de protection sociale en Suède. L'Europe est utilisée de manière sélective pour mieux soutenir les structures de politiques publiques suédoises, à la fois dans l'arène nationale et internationale.

Le cas d'un pays libéral : le Royaume-Uni

Le cas des politiques de l'emploi du Royaume-Uni est particulièrement intéressant en tant que cas de relations difficiles avec l'Europe, avec un faible décalage des politiques nationales avec les orientations européennes, des changements procéduraux restreints et un usage stratégique limité des ressources de l'Union Européenne. Contrairement à d'autres modèles d'États-providence, pour le Royaume-Uni, l'Europe a plutôt été une cible qu'une source d'influence. Pour le Royaume-Uni, l'usage de l'Europe présente tous les traits de la non prise en considération de l'influence européenne, le soutien à l'Europe dans l'élite et dans l'opinion publique – tout comme le décalage entre les politiques publiques nationales et européennes – étant très faibles.

Un pays candidat : la Turquie

Dans l'exemple turc, les principales ressources utilisées par les acteurs décisionnaires essentiels sont cognitives et financières, bien qu'ils aient en quelques occasions (politiques des retraites, notamment) utilisé des ressources politiques de légitimation. L'exemple turc est aussi celui d'un fort écart entre politiques publiques nationales et européennes, même si les

pressions liées aux négociations pour l'adhésion à l'Union Européenne peuvent être reliées aux pressions venant d'autres organisations internationales, comme le Fond Monétaire International ou la Banque Mondiale.

Tableau 2. Principaux résultats

	Changements politiques	Ressources	Usages
Pays scandinaves	Très limités	Cognitives	Cognitif
Pays anglo-saxons	Très limités	Législatives	Stratégique
Pays continentaux	Limités	Cognitives Législatives Financières	Cognitif Stratégique
Pays d'Europe du Sud	Radicaux	Cognitives Législatives Financières Politiques	Cognitif Stratégique Légitimation
Pays d'Europe centrale/orientale	Transformateurs	Cognitives Législatives Financières Politiques	Cognitif Stratégique (Légitimation)
Pays candidats	Limités	Cognitives Financières Politiques	Cognitif Stratégique (Légitimation)

IV. Retour sur les hypothèses de recherche

Hypothèse a) *Appartenance à l'Europe* : tous les cas s'y rapportant confirment l'hypothèse que plus les pays sont « sous surveillance » de l'Union Européenne, plus il est probable que les politiques publiques et les institutions européennes soient prises en considération, et soient donc un moteur fondamental et/ou un point de référence pour le comportement politique des acteurs nationaux. De plus, nous observons des changements de politiques plus importants, liés aux prescriptions de l'Union Européenne. Les exemples sud-européens et centraux-orientaux appuient cette hypothèse, puisque lorsque les pressions étaient liées à de nouvelles opportunités d'appartenance (l'entrée dans l'Union Economique et Monétaire, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000), la référence à et les usages de l'Europe ont été bien plus variés et significatifs qu'à d'autres périodes historiques. À l'inverse, cette hypothèse ne nous amène pas à considérer que les Etats-membres moins « sous surveillance » tendent à faire moins usage de l'Europe, mais cet usage est moins unidirectionnel. Habités au statut d'État-membre, ils montrent plutôt une plus grande capacité à jouer avec les ressources et les contraintes européennes, notamment en développant ce que l'on peut appeler des usages « négatifs » de l'Europe, c'est-à-dire en l'utilisant pour « éviter le blâme », pour des stratégies multi-niveaux, ou bien encore pour soutenir et transférer à l'Europe leurs modèles nationaux de protection sociale et les réformes déterminées nationalement.

Hypothèse b) *Relation à l'Europe* : tous les cas confirment la pertinence de cette hypothèse, bien qu'elle doive être approfondie. Les résultats empiriques montrent clairement que l'opinion des élites a une plus grande importance et que dans les cas où le soutien des

élites était faible. Les cas continentaux et britannique montrent la pertinence de cette hypothèse, puisque dans les quatre pays considérés (France, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni), les acteurs nationaux font usage de l'Europe, mais de façon limitée et négative, en « déniaient » ou en « ignorant » son rôle dans l'établissement de l'agenda des réformes des politiques publiques nationales. Le soutien de l'opinion publique est moins pertinent que ce à quoi on pouvait s'attendre. Si nous avons trouvé quelque cas de convergence entre soutien de l'élite et soutien de l'opinion publique, la plupart des cas montrent que c'est le soutien de l'élite qui compte vraiment pour expliquer à la fois les usages multiples de l'Europe et les changements de politiques publiques induits par l'Europe.

Hypothèse c) *Ecart de politiques publiques (goodness of fit)* : cette hypothèse est l'une des plus discutées dans la littérature [Börzel et Risse, 2003 ; Falkner et al., 2005 ; Graziano, 2007] et nos résultats vont dans le sens de sa validité, notamment au regard de l'intensité des pressions, qui sont plus fortes lorsque l'écart est grand. Dans les exemples de décalage important entre politiques nationales et européennes, la probabilité de changements significatifs est particulièrement forte, et l'Europe sera utilisée de nombreuses manières par les acteurs nationaux. Notre recherche apporte cependant quelques réserves à cette hypothèse puisque dans des cas d'écarts identiques (Italie et France, par exemple), les pressions au changement ont donné naissance à des usages de l'Europe différents et à des degrés de réforme des politiques publiques différents. Nos résultats empiriques montrent que d'autres variables doivent être prises en compte. Les pressions européennes sont filtrées, et il est important d'étudier si les acteurs nationaux ont une marge de manœuvre et sont en mesure de jouer avec ces pressions ou non, selon la situation d'appartenance du pays et les relations à l'Europe différentes des acteurs.

V. Conclusion

Le cadre théorique et les résultats empiriques de notre recherche résumés ici ont apporté un nouvel éclairage sur les mécanismes par lesquels l'Europe joue un rôle dans les réformes des systèmes nationaux de protection sociale. Ils offrent aussi de nouveaux aperçus des différents usages de l'Europe en montrant que les ressources européennes peuvent être utilisées de manières différentes par les acteurs nationaux, selon leurs préférences et stratégies. Ces contributions confirment que l'Europe exerce différentes formes de pressions amenant à des réformes des politiques publiques nationales, dont l'intensité dépend de la nature du lien à l'Union Européenne (par exemple membres « anciens » contre « nouveaux »), du soutien des élites à l'Union Européenne, et de la présence de structures de politiques publiques « traditionnelles » ainsi que de leur décalage avec les orientations européennes. Dans ce processus, les préférences politiques des acteurs nationaux créatifs sont une variable essentielle pour comprendre les voies et les mécanismes de l'influence de l'Europe.

VI. Bibliographie

Börzel Tanja, Risse Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in Radaelli Claudio, Featherstone Kevin (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 57-80.

Caporaso James, Green Cowles Maria, Risse Thomas (dir.), *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, 272 p.

Daniel Christine, Palier Bruno (dir.), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, La Documentation Française, Paris, 2001, 260 p.

Erhel Christine, Mandin Lou, Palier Bruno, « The Leverage Effect. The Open Method of Coordination in France », in Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe (dir.), *The Open Method of Coordination in Action : The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005, p. 217-247.

Esping-Andersen Gøsta (dir.), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londres, 1996, 276 p.

Falkner Gerda, Treib Oliver, Hartlapp Miriam, Leiber Simone, *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the member states*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 404 p.

Ferrara Maurizio, Rhodes Martin (dir.), « Recasting European Welfare States », *West European Politics*, numéro special, vol. 23, n°2, 2000, 296 p.

Graziano Paolo, « Adapting to the European Employment Strategy? Continuity and Change in Recent Italian Employment Policy », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 23, n°4, 2007, p. 543-565.

Graziano Paolo, « Europeanization and Domestic Policy Change: Adapting to the European Employment Strategy in Italy and France », *Governance*, vol. 24, n°3, 2011, p. 583-605.

Graziano Paolo R., Jacquot Sophie et Palier Bruno (dir.), « Letting Europe In. The Domestic Usages of Europe in Reconciliation Policies », *European Journal of Social Security*, vol. 13, n° 1, March 2011, p. 3-24.

Graziano Paolo, Jacquot Sophie, Palier Bruno (dir.), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, 333 p.

Heidenreich Martin, Zeitlin Jonathan, *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londres, 2009, 255 p.

Jacquot Sophie, « National Welfare State Welfare Reforms and the Question of Europeanization : From Impact to Usages », *REC-WP 01/2008, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECOWWE Publications, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2008, 31 p.

Jacquot Sophie, Woll Cornelia, « Action publique et intégration européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, n° 25, printemps 2008, p. 161-192.

Kvist Jon, Saari Juho (dir.), *The Europeanisation of social protection*, The Policy Press, Bristol, 2007, 320 p.

Leibfried Stephan, Pierson Paul (dir.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC, Brookings Institutions, 1995, 504 p.

Palier Bruno (dir.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, 455 p.

Pierson Paul (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 528 p.

Scharpf Fritz, Schmidt Vivien (dir.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 420 p.

Sykes Robert, Palier Bruno, Prior Pauline (dir.), *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Changes*, Palgrave, Londres, 2001, 258 p.

Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe (dir.), *The Open Method of Coordination in Action : The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005, 519 p.

ⁱ Les réflexions à l'origine de ce texte ont été développées dans le cadre d'un groupe de recherche sur « l'eupéanisation des réformes nationales de protection sociale », créé dans le cadre du réseau d'excellence européen RECWOWE (6e PCRD). Les résultats de ce projet ont été publiés dans un volume collectif (Graziano Paolo R., Jacquot Sophie et Palier Bruno (dir.), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, 333 p.) ainsi que dans un numéro spécial de revue plus spécialement centré sur les politiques de conciliation entre vie privée et vie professionnelle (Graziano Paolo R., Jacquot Sophie et Palier Bruno (dir.), « Letting Europe In. The Domestic Usages of Europe in Reconciliation Policies », *European Journal of Social Security*, vol. 13, n° 1, March 2011, p. 3-24).

ⁱⁱ Tout du moins avant l'imposition des plans d'austérité par la Troïka (FMI, BCE, Commission Européenne), notamment sur la Grèce en 2011.