

Congrès AFSP 2009

Section thématique 23 Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories

Axe 2

Bernard Conter (IWEPS)

b.conter@iweps.be

Les arbitrages politiques liés à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie

(version provisoire – 30 juin 2009)

La Belgique est souvent pointée du doigt, tant dans une certaine littérature scientifique (Hemerijk, Unger, Visser, 2000) que par les organisations internationales (comme l'Union européenne, le FMI, l'OCDE), pour son incapacité à réformer son système de protection sociale en raison de la complexité de ses institutions ou de la puissance de veto de certains acteurs (politiques et syndicaux e.a.).

Au cours de ces dix dernières années, deux éléments de sa politique sociale ont en particulier fait l'objet de recommandations européennes : le système d'indemnisation du chômage et celui des préretraites (« prépensons »). Le premier se caractérisait par l'absence de fin de droit et sa faible capacité à « activer les bénéficiaires » et le second a été l'objet d'un usage intensif alors que le taux d'emploi des « âgés » est parmi les plus faibles d'Europe.

L'objectif de cette communication sera de montrer que la permanence des institutions et des systèmes n'a pas empêché, à travers certains changements importants d'instruments de politique publique, de voir se réaliser des « réformes innovantes » qui traduisent un changement de paradigme. Les orientations et recommandations de la stratégie européenne pour l'emploi ne sont pas étrangères à ces évolutions qui ne peuvent toutefois être considérées comme la résultante de seules pressions externes. Les dynamiques dites « communautaires » (c'est-à-dire les conflits entre les communautés linguistiques du pays) structurent fortement les débats sur les réformes politiques. Il sera ainsi souligné que les changements de politiques publiques doivent être appréhendés par une analyse des jeux multi-niveaux des acteurs, articulant notamment des éléments d'approche cognitive et du néo-institutionnalisme historique (Matagne, 2007). La stratégie européenne pour l'emploi, en particulier, doit être lue comme productrice de débats et de négociations dans le contexte national.

Le travail s'appuiera sur une analyse des évolutions récentes des politiques de chômage et de fins de carrières, ainsi que sur une série d'interviews de responsables politiques, administratifs et d'interlocuteurs sociaux, réalisées dans une perspective de recherche plus large sur les usages de la stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie (Conter, 2008 ; 2007 ; 2004).

Quelques repères théoriques

Les politiques comme les institutions font l'objet de pressions au changement. Lorsqu'ils se réalisent, les changements sont d'ordre variable (du changement d'instrument au changement de paradigme). Si les idées jouent un rôle central dans la transformation des politiques, les expériences du passé sont également déterminantes de la manière dont les institutions changent. Comprendre les processus de changement nécessite de porter attention aux idées, aux acteurs, aux processus d'apprentissage, aux institutions et au contexte dans lequel se développent les interactions.

Apprentissage politique

Un premier travail de définition de l'apprentissage politique (*social learning*) a été réalisé par Hugh Heclo (1974) qui insistait d'emblée sur l'importance de l'expérience du passé : « *The most important influence in this learning is previous policy itself* » (Heclo, 1974: 356). Pour Heclo, les principaux agents de cet apprentissage sont les experts d'un domaine politique particulier, qu'ils soient membres de l'appareil l'Etat ou conseillers de celui-ci. Une telle conception de l'apprentissage politique met l'accent sur la capacité des Etats d'agir de façon relativement autonome de facteurs externes (contexte socio-économique, demande sociale, jeu parlementaire, par exemple).

Cette approche de l'apprentissage politique a été étendue et précisée par Peter Hall (1993) qui propose une définition plus opérationnelle du *social learning* : « *a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of a policy in response to past experience and new information, including that based on the past experience and new information. Learning is indicated when policy change as the result of such process* » (Hall, 1993 : 278).

Selon Hall, l'apprentissage peut prendre différentes formes. La définition des politiques prend en compte trois dimensions : 1) les objectifs généraux (*overarching goals*) qui guident la politique dans un champ particulier ; 2) les instruments politiques (*policy instruments*) développés pour répondre à ces objectifs et 3) le niveau précis (*precise settings*) de ces instruments¹. A partir de cette distinction, trois ordres de changements politiques peuvent être envisagés : les changements de premier ordre concernent le niveau de fixation des instruments alors que les instruments eux-mêmes et les objectifs généraux de la politique ne changent pas ; les changements de deuxième ordre interviennent lorsque les instruments eux-mêmes, ainsi que leur niveau de fixation, sont modifiés. Enfin, lorsque les trois dimensions évoquées sont transformées, nous avons affaire à un changement de troisième ordre².

Une perspective utile à l'analyse est proposée par Schmidt et Radaelli (2004) qui distinguent le « *simple learning* », soit la reproduction de « bonnes pratiques », de recettes imposées par une institution externe et « *institutional development* » qui fait référence à un résultat de négociation résultant de l'apprentissage politique.

Les politiques et discours européens prennent une place croissante dans les processus d'apprentissage et de changement politique. On peut de ce point de vue mobiliser utilement le concept « d'eupéanisation » défini par Radaelli comme « *a process of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies* » (Radaelli, 2000 : 3)

Acteurs et institutions

Dans cette perspective, les jeux d'acteurs deviennent centraux et il convient de les prendre en compte pour comprendre le changement : « *Actor's preferences also matter, since policy change depends as well upon how readily principal policy actors and/or the public are able to countenance reform in cases where EU policy is likely to reverse national policy legacies. Where preferences in favour of traditional policies remain fixed, change may be blocked (...) Even where preferences remain opposed to EU policies that do not fit with policy legacies, however, policy changes may nevertheless occur. This depends upon countries' political institutional capacity to act, even if the policy changes reverse policy legacies and*

¹ Un exemple cité par Hall est celui des pensions de vieillesse : si l'objectif de la politique est d'alléger les problèmes financiers des plus âgés, l'instrument sera celui de la pension de retraite et le niveau sera celui du montant de cette allocation.

² Sur l'application à la politique belge de la distinction établie par Peter Hall des trois ordres de changements politiques, voir Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Vielle Pascale, 2005, *Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, PIE Peter Lang, Brussels.

preferences. This factor encompasses the political interactions –based on party politics, elections, interest coalitions and the like- as they play themselves out within different institutional setting, and constitute actors' problem solving capacity » (Schmidt et Radaelli, 2002: 187-188).

Les réformes que les acteurs nationaux pourront mettre en place seront dépendantes de leurs ressources, notamment cognitives, mais aussi de l'histoire des institutions et des « chemins de dépendance » que celles-ci ont tracés.

Le concept de dépendance du sentier renvoie en effet à une situation où les avancées passées induisent des mouvements ultérieurs de même type (Erhel, Palier, 2003). En d'autres termes, les solutions adoptées, les compromis et les institutions sont déterminants de la manière dont seront envisagées les réformes dans le futur.

Cette conception du changement s'inspire de travaux de l'économie industrielle et a été notamment formalisée par Pierson (2001) selon lequel l'existence d'un choix technologique plus efficace ne poussera pas nécessairement les entreprises à s'y conformer en raison de différents types de coûts ou effets liés au changement (coûts d'investissement, d'apprentissage, effets de coordination, comportements d'adaptation par anticipation) (Pierson, 2001; Palier et Bonoli, 1999).

In fine, comme le résume Muller, « *on ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participants au policy-making* » (Muller, 2005 : 158).

Dépendance au sentier et capacité de réforme

Les contraintes organisationnelles n'empêchent pas nécessairement les pouvoirs publics de mener des réformes « innovantes ». Pour Palier et Bonoli (1999), des changements de premier et deuxième ordre, peuvent conduire à des transformations importantes : « *souvent, derrière une stabilité de surface, des changements importants ont été adoptés* » (p.408) ; « *même des changements mineurs peuvent être fondamentaux, pour autant qu'ils ouvrent de nouveaux chemins de dépendance* » (p. 412). Une des stratégies envisagée par ces auteurs pour parvenir à cette fin est la stratégie du changement progressif : « *l'introduction de logiques nouvelles malgré l'existence de fortes oppositions consiste à introduire une nouveauté initialement très limitée, qui ne va pas d'abord être perçue comme une remise en cause du système en place et ensuite à agir de manière incrémentale en développant peu à peu cette variable nouvelle, de façon à produire des changements plus profonds* » (p.418).

Il reste enfin à qualifier, selon leurs objectifs, les changements qui peuvent intervenir en matière de politique sociale. Ceux-ci peuvent en effet être mus par des projets de restriction des droits ou des dépenses (*retrenchment*) ou par un souci de développement ou de réorientation.

Pierson (2001) distingue ainsi trois dimensions des réformes des systèmes de protection sociale. Il évoque le *cost-containment* pour qualifier les réformes d'austérité ; la *recalibration* pour désigner la prise en compte de nouvelles attentes ou l'adaptation à de nouveaux éléments contextuels (composition des familles, démographie) et, enfin, la *re-commodification* pour désigner le renforcement des liens au marché du travail.

Éléments de contexte économique, institutionnel et politique

Contrastes et compromis

La Belgique est traversée par plusieurs clivages (linguistique, philosophique, économique) qui structurent et rendent complexe sa vie politique. Le mode de scrutin proportionnel contribue à refléter ces clivages

dans la représentation politique et conduit (à de très rares exceptions) à des gouvernements de coalition où l'alternance politique ne peut, la plupart du temps, qu'être partielle³.

Le pays se caractérise aussi par l'importance de la concertation sociale. Une « démocratie sociale » s'exerce en parallèle à la démocratie politique par les interlocuteurs sociaux à différents niveaux (national ou régional, secteurs, entreprises).

La Belgique est un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions où l'équipollence des normes est garantie par la Constitution. Chaque entité dispose d'un parlement et d'un gouvernement qui gèrent des compétences exclusives. Ceci n'empêche pas les interactions entre les vies politiques régionales et nationale car, d'une part, les personnels politiques ne sont pas distincts (passage fréquents d'un niveau de pouvoir à l'autre, importance des partis politiques) et, d'autre part, les matières complexes nécessitent souvent des concertations ou accords de coopération entre entités.

Par ailleurs, les contextes économiques des Régions de Belgique sont très différents. La Wallonie, en particulier, a souffert de sa désindustrialisation et reste marquée par un chômage important. Le tableau suivant présente les « taux de base » du marché du travail des trois Régions en 2008.

Tableau 1 : Taux d'activité, d'emploi et de chômage (BIT) par région (2008)

	Wallonie	Bruxelles	Flandre	Belgique
Taux d'activité	66,3	66,2	69,2	67,1
Taux d'emploi	57,2	55,6	66,5	62,4
Taux de chômage	10,1	15,6	3,8	7,0
Taux de chômage des moins de 25 ans	27,5	33,2	10,5	18,0

Sources : Enquête sur les forces de travail

Ce tableau permet de comprendre la divergence des ordres de priorité des gouvernements régionaux en Belgique. La Flandre se situe près du plein emploi (à tout le moins pour les hommes et dans certaines sous-régions) alors que des « pénuries de main d'œuvre » s'y font sentir et que les évolutions démographiques sont moins favorables qu'en Wallonie. La Wallonie, qui dispose d'une population un peu moins âgée est confrontée à un taux de chômage structurellement élevé, en particulier chez les jeunes. Dans ce contexte, l'augmentation du taux d'emploi des âgés constitue une priorité en Flandre alors qu'un tel objectif est plus difficile à faire accepter par l'opinion en Wallonie. Les dispositifs de contrôle ou de sanction des demandeurs d'emploi sont moins facilement acceptés en raison du plus faible nombre d'emplois disponibles.

En outre, les écarts en matière de chômage servent d'argumentaire à ceux qui, en Flandre, revendiquent une fédéralisation accrue de la sécurité sociale : « *Un tel écart suscite un mécontentement de plus en plus net en Flandre, où l'impression se développe que les travailleurs besogneux flamands paient pour entretenir des chômeurs wallons et bruxellois. En outre est apparue l'idée que ceux-ci seraient peu enclins à aller travailler dans des entreprises flamandes manquant de main-d'œuvre* » (Faniel, 2007 : 23-24).

Un important héritage social-démocrate en Wallonie

L'histoire de la Wallonie se caractérise par l'importance d'un référentiel⁴ de type social-démocrate. Celui-ci a été incarné par des institutions, des politiques et un ensemble d'acteurs significatifs.

³ La représentation politique étant organisée principalement autour de trois familles politiques, rend quasi-automatique la présence, au sein de n'importe quelle nouvelle majorité issue d'élections, d'un parti qui était présent dans la coalition sortante

Il s'est manifesté par un interventionnisme important de l'Etat dans l'économie (sociétés d'investissement, prises de participations publiques, entreprises publiques, services publics, etc.) qui s'est traduit par un taux d'emploi public important. La concertation sociale a, un temps, appuyé cette conception de l'économie mixte.

La Wallonie a également pu compter sur une sécurité sociale (fédérale) forte, gérée paritairement, qui a notamment organisé un système d'indemnisation du chômage quasi illimité dans le temps et un usage relativement répandu des préretraites (cf. infra), ainsi qu'un droit du travail relativement protecteur (encadrement de la flexibilité par la concertation, protection forte contre le licenciement) et un système d'indexation automatique des salaires et allocations sociales sur l'inflation. Notons encore des politiques de l'emploi essentiellement consacrées à la création d'emplois publics ou dans le secteur non-marchand. Ces politiques ont notamment été portées par des organisations syndicales puissantes (soutenues par un taux de syndicalisation supérieur à 50 % de la population active), un monde associatif fortement développé (économie sociale au sens large, éducation permanente, etc.) et une configuration politique longuement orientée à gauche (PS culminant à 44 % en 1987)⁵.

L'ensemble de cet héritage politique et institutionnel brièvement exposé ci-dessus cadre peu avec les principes de la SEE ou, de façon plus générale, les orientations européennes. On a d'ailleurs pu observer, au cours des dernières années, des évolutions significatives de ce modèle, notamment dans les domaines de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou de la gestion des fins de carrière (Faniel, 2005 ; Conter et Moulaert, 2006) où l'argumentaire européen a été mobilisé pour légitimer ces changements.

Le système d'assurance chômage

Le système d'assurance chômage en vigueur en Belgique présente quelques particularités qui font souvent l'objet de remises en cause. La première touche au caractère potentiellement illimité des prestations de chômage et la seconde (qui ne sera pas évoquée ici) concerne la gestion du paiement des allocations par les organisations syndicales.

Le système de chômage est essentiellement conçu dans une perspective assurantielle. L'allocation y a une vocation de remplacement de revenu tant que l'individu se trouve en situation de chômage involontaire. Elle est proportionnelle au salaire perdu (et plafonnée). Mais une indemnisation est également organisée pour les jeunes sans emploi n'ayant pas (ou peu) travaillé. Ils peuvent être admis « sur la base des études », après une période d'attente. Cette allocation sera forfaitaire.

Le système fait l'objet de critiques récurrentes, en raison de son caractère « désincitatif » (tant pour les jeunes que pour les adultes) et de réformes successives. En particulier, en 1980, la notion de cohabitant a été introduite dans la réglementation. L'indemnisation a été différenciée sur la base du statut familial du chômeur. L'allocation du cohabitant (en grande majorité des femmes) est ainsi moins élevée, elle diminue dans le temps, perdant, en fin de période, son caractère proportionnel (voir tableau ci-dessous). Par ailleurs, les cohabitants dont la durée de chômage était une fois et demie plus importante que la moyenne régionale pouvaient être exclus du bénéfice des allocations. Il y a lieu également de souligner que dans les années 1980 également, le principe de lien du montant des allocations à l'évolution générale des salaires a été abandonné. L'allocation de chômage n'a dès lors plus évolué au même rythme que les salaires du privé. Alors que l'allocation de chômage moyenne représentait 41,6 % du salaire brut moyen du secteur privé en 1980, elle n'en représentait plus que 27,7 % en 2004 (Faniel, 2008). Par ailleurs, les conditions d'accès (nombre de jours travaillés permettant de bénéficier de l'allocation de chômage) ont été

⁴ Nous utilisons le concept de référentiel tel que développé par Jobert (1992) à savoir un système de représentations à travers lequel s'exerce la conduite des politiques publiques. Un référentiel de l'action publique comprend trois dimensions : cognitive (interprétation des problèmes), normative (valeurs à prendre en compte) et instrumentale (boîte à outils de résolution des problèmes).

⁵ Résultats en pourcentage des voix obtenues sur les circonscriptions électorales wallonnes lors des élections législatives. Le mode de scrutin est proportionnel.

renforcées. Ces réformes du début des années 1980, qui s'inscrivaient dans une perspective de *cost-containment* et de *re-commodification*, ont constitué une première remise en cause partielle de la philosophie du système.

Le tableau suivant présente le montant des allocations de chômage en Belgique en 2008⁶.

Tableau 2 : montants d'indemnisation bruts du chômage en Belgique (2008)

	Chef de ménage	Isolé	Cohabitant
<i>Admission sur base de prestations de travail (gén. 12 mois sur 18 mais variable selon l'âge)</i>			
1 ^{ère} période (1 an)	60 % salaire perdu (min : 988 ; max 1.144 eur)	60 % salaire perdu (min : 830 ; max 1.144 eur)	58 % salaire perdu (min : 622 ; max 1.106 eur)
2 ^{ème} période*	Idem	53 % salaire perdu (min : 830 ; max 1.1010 eur)	40 % salaire perdu (min : 622 ; max 763 eur)
3 ^{ème} période	Idem	idem	Forfait : 438 eur
<i>Admission sur base des études (allocation d'attente) après un stage de 5 à 10 mois selon l'âge</i>			
- 18 ans	963 eur	274 eur	235 eur
18 – 21 ans	963 eur	430 eur	374 eur
+ 21 ans	963 eur	712 eur	374 eur

Source : Faniel (2008)

* trois mois complétés d'une période liée à la durée d'occupation

Il convient enfin de signaler que si les allocations de chômeurs ne sont (pratiquement) pas limitées dans le temps, elles sont cependant d'un niveau assez faible. Ainsi, 80 % des chômeurs ont une allocation inférieure à 850 euros et 60 % inférieure à 750 euros. A titre indicatif, le seuil de pauvreté, pour un isolé, est estimé à 878 euros (en 2007).

Le système de prépension

Le système des prépensions a été initié en 1974 par une convention collective de travail (accord entre interlocuteurs sociaux). Il permet aux travailleurs licenciés d'un certain âge de bénéficier d'une indemnisation à charge de l'employeur en complément de l'allocation de chômage, et ce, sans obligation de disponibilité à travailler.

Dans le régime initial, la prépension était accessible à partir de l'âge de 60 ans (l'âge légal de la pension est de 65 ans). Pour les travailleurs pouvant prouver 25 années de passé professionnel, cet âge est ramené à 58 ans. En outre, dans certains secteurs (métal, verre, textile, par exemple), des conventions collectives sectorielles prévoient le départ à la prépension à 55 ans pour les travailleurs de plus de 38 ans d'ancienneté. Enfin, le ministre de l'emploi pouvait déroger à ces dispositions en accordant des prépensions à des travailleurs plus jeunes encore⁷.

Un large usage de ce système a été opéré depuis le début des grandes restructurations industrielles des années 1970-80 mais aussi à l'occasion de restructurations de grandes entreprises de services (banques, assurances, par exemple) par la suite. L'obligation de remplacement de travailleurs prévue à l'origine (mais peu respectée) a contribué à renforcer sa légitimité comme moyen de « laisser de la place aux jeunes ». On peut en ce sens parler d'une « culture du départ anticipé » (Guillemard, 2002).

⁶ Le dernier accord interprofessionnel, signé en décembre 2008, a prévu une revalorisation des allocations, essentiellement en début de période par le relèvement du plafond de salaire sur base duquel est calculée l'allocation. De cette manière, les interlocuteurs sociaux ont répondu à la demande du gouvernement qui souhaitait davantage de dégressivité des allocations.

⁷ Lors de la restructuration de Ford – Genk en 2004 (deux tiers du personnel licencié), des prépensions ont été accordées à 48 ans. Cette dérogation a été accordée par la ministre de l'emploi qui déposera une note sur le « vieillissement actif » au gouvernement fédéral.

L'OCDE (2003) soulignait qu'il « *existe un risque non négligeable en Belgique que les changements attendus ne soient pas au rendez-vous. Une raison réside peut-être dans le blocage collectif qui semble exister ; l'objectif de retarder l'âge effectif de départ à la retraite n'est pas reconnu collectivement comme légitime* ».

Les retraits avant l'âge légal de la retraite sont relativement nombreux, mais ils ne passent pas par le seul système des préretraites, comme l'indique le tableau suivant. Les chômeurs âgés, au-delà de 50 ans, avaient jusqu'il y a peu d'un statut particulier : ils étaient dispensés de leurs obligations de recherche d'emploi et bénéficiaient d'allocations majorées (cette disposition concerne depuis 2004 les plus de 58 ans).

Tableau 3 : Sorties anticipées du marché du travail (2007)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Pensions	123.353	63.178	13.988	200.519
Prépensions	77.834	31.909	4.539	114.282
Chômeurs âgés	61.210	35.807	10.921	107.938
Maladie et invalidité	131.318	85.502	23.653	240.473
<i>Total retraits</i>	<i>393.715</i>	<i>216.396</i>	<i>53.101</i>	<i>663.212</i>
<i>Pop tot. 55-64 ans (2008)</i>	<i>748.965</i>	<i>415.490</i>	<i>101.637</i>	<i>1.266.092</i>

Source : Programme national de réforme belge, 2008

Les « retraits anticipés » n'expliquent pas seuls le faible taux d'emploi des âgés (ensemble, ils concernent 37 % des 50-64 ans) ; il faut aussi prendre en compte les inactifs (surtout des « femmes au foyer ») qui représentent 17,5 % des 50 à 64 ans.

Le tableau suivant présente le taux d'emploi des plus de 55 ans en Belgique et dans ses régions. Il est largement en dessous de la moyenne européenne (tant en ce qui concerne les hommes que les femmes).

Tableau 4 : Taux d'emploi des 55-64 ans en 2007 (%)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique	UE 27
Hommes	43.8	40.5	45,9	42.9	53.9
Femmes	24.7	27.0	31,5	26.0	36.0
Total	34.2	33.6	38,3	34.4	44.7

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

Des « politiques passives » entre contestation et négociation

Les politiques « passives » que nous examinons ici ont fait l'objet de nombreuses critiques, essentiellement de la part des fédérations patronales et des partis libéraux, au niveau national, et d'organisations telles que l'Union européenne ou l'OCDE. Au sein de la classe politique flamande, un consensus assez large pouvait s'observer en faveur d'une réforme de ces systèmes.

Européanisation des débats et des politiques

Le discours européen est fortement présent dans le débat politique belge. D'abord, les recommandations établies dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi –dont on sait qu'elles sont en partie négociées avec l'Etat membre– ont ciblé continuellement et avec une exigence croissante les systèmes de

chômage et de préretraites. Ensuite, les discours et débats politiques nationaux incorporent les argumentaires, vocabulaires, indicateurs européens. Les acteurs de la concertation, à certains égards, font de même.

Depuis 1998, les recommandations adressées à la Belgique dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi portent de façon continue, outre d'autres thèmes comme la fiscalité et le coût du travail, sur le système d'indemnisation du chômage et la situation des travailleurs âgés. Ainsi, en 1998, le rapport conjoint sur l'emploi (JER) soulignait que « *Les mesures de garantie de revenu occupent depuis toujours une place prépondérante dans les politiques du marché du travail* » (CE, 1999) et prônait une activation des dépenses : « *Les deux-tiers des ressources destinées aux politiques du marché du travail étant affectés à des programmes de garantie de revenu, il est possible de procéder à une restructuration substantielle des dépenses au profit de mesures plus actives* ». L'année suivante, le JER met en évidence « *la désincitation à accepter un travail en raison de la durée illimitée du versement des prestations* » et recommande d'examiner en profondeur les facteurs dissuasifs de la protection sociale, en particulier pour les travailleurs âgés, et de diminuer les préretraites (CE, 2000). Ces recommandations sont répétées avec une grande régularité jusqu'en 2003 où le discours se fait plus direct et où la suppression des préretraites est évoquée. Il est ainsi recommandé à la Belgique d'« *Élaborer et mettre en œuvre une stratégie générale d'amélioration du taux d'emploi, en particulier des travailleurs âgés et des femmes, fondée sur des objectifs adéquats ;[et de] prendre des mesures préventives et supprimer les incitations au retrait précoce des travailleurs de la vie active* »(CE, 2003). En janvier 2005, l'UE recommande de « *revoir le système d'imposition et d'indemnisation pour supprimer les trappes à chômage et fournir les incitations appropriées à la recherche d'un emploi en modifiant les conditions auxquelles est subordonné l'octroi des prestations* » et de « *développer une stratégie globale de vieillissement actif incluant la suppression des régimes de retraite anticipée (...) et une procédure efficace de recherche d'emploi pour les travailleurs âgés au chômage* » (CE, 2005).

Les différents gouvernements fédéraux depuis 1999 inscrivent leur politique de l'emploi, de façon explicite ou implicite, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Lorsque le Gouvernement souhaite, en 2004, débiter le débat sur la fin de carrière, il demande d'abord au Conseil supérieur pour l'emploi (CSE)⁸ de fournir un rapport technique qui lui permettra d'appuyer ses propositions. Le mandat donné au CSE s'inscrit clairement dans une perspective d'européanisation des politiques. Il est ainsi demandé au CSE d'examiner « *plus avant les écarts marquants en matière d'emploi entre la Belgique et ses partenaires européens, de façon à situer précisément le retard en matière d'emploi de la Belgique en particulier et à en déterminer les causes ; [à examiner] plus avant la participation restreinte des personnes âgées au marché du travail et la fin de carrière ; le Conseil sera invité en particulier à mettre en lumière le rôle des incitants financiers dans les départs du marché du travail et à fournir des informations sur les 'meilleures pratiques' qu'il peut identifier en la matière dans d'autres pays européens et à en tirer des leçons* » (Gouvernement belge, cité par Moulaert, 2006a).

Les interlocuteurs sociaux s'appuient périodiquement, et de façon sélective, sur la stratégie européenne pour l'emploi. Ainsi, la fédération des entreprises de Belgique mobilisera également l'argumentaire européen pour appuyer sa revendication en matière de contrôle accru du chômage : « *Les employeurs constatent que le (contrôle de) la disponibilité des chômeurs laisse à désirer. La légitimité du système, tout comme les objectifs européens en matière d'augmentation sensible du taux d'emploi de la population active, nécessite que les personnes qui perçoivent des allocations soient également disponibles sur le marché du travail. Dans un système d'allocations illimitées dans le temps, il convient dès lors de prévoir un contrôle effectif de la volonté de travailler et de la disponibilité* »⁹. Elle a également proposé un mémorandum présentant les actions nécessaires à entreprendre pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Les syndicats, pour leur part, feront référence aux objectifs européens dans d'autres dossiers comme la

⁸ Le CSE est un organe d'avis composé de représentant des services publics fédéral et régionaux de l'emploi, ainsi que d'experts. Il est présidé par le Ministre de l'emploi. Le travail scientifique du CSE est assuré par les services de la Banque nationale de Belgique.

⁹ FEB-UWE-VEV-UEB, 2003, « Contrôle et disponibilité des chômeurs. Position commune FEB-UWE-VEV-UEB », communiqué de presse.

formation continue (en faveur de laquelle les dépenses des entreprises ont tendance à stagner malgré les engagements pris) ou les efforts en matière de recherche et développement.

Communautarisation des débats

Les enjeux « communautaires » ne sont pas absents des débats nationaux en matière de protection sociale. En particulier, la sécurité sociale fait l'objet de toutes les attentions ; des transferts Nord-Sud sont souvent évoqués par plusieurs partis flamands. En matière de chômage, par exemple, les écarts de taux évoquent un nombre plus important de cotisants en Flandre et de bénéficiaires en Wallonie¹⁰.

La répartition des compétences en Belgique prévoit par ailleurs que le paiement des allocations et le contrôle du caractère involontaire du chômage relèvent du niveau fédéral, alors que les dispositifs d'accompagnement (bilan de compétences, formation, insertion, etc.) relèvent des régions. Pour exercer ses missions, l'office national de l'emploi (ONEM) s'appuie sur les données transmises par les régions.

Dans ce contexte, le nombre de dossiers transmis par les régions à l'ONEM est devenu à la fois un indicateur d'activation et de loyauté fédérale (une région qui transmet des informations sur ses chômeurs « non coopératifs » n'abuse pas de la solidarité des autres).

Or, au début des années 2000, le taux de transmission était environ 13 fois plus élevé en Flandre qu'en Wallonie et les sanctions de demandeurs d'emploi y étaient 20 fois plus fréquentes (voir tableau 5).

Tableau 5 : Transmissions d'informations et sanctions de Demandeurs d'emploi en 2003

Entité	Nbr moyen de DE	Nbr de transmission des régions	Nbr de sanctions	Transmission s en % des DE	Sanctions en % des DE
Flandre	207.846	6.736	3.449	3.24	1.66
Wallonie	246.076	596	186	0.24	0.08
Bruxelles	84.259	3.158	544	3.75	0.65
Belgique	538.141	10.490	4.179	1.95	0.78

Source : SPF Emploi (2008)

Des sensibilités différentes peuvent ainsi se faire sentir sur certains sujets, en ce compris entre partis de la même « famille politique » (socialistes flamands et francophones, par exemple). Au sein des organisations syndicales, dont les structures interprofessionnelles sont fédérales, les prises de position s'avèrent également plus difficiles.

En 2004-2005, deux réformes ont été adoptées (voir plus loin) ; elles portent essentiellement sur un contrôle systématique des démarches de recherche d'emploi des chômeurs et sur une limitation des conditions d'accès à la prépension.

Les projets de réforme du chômage et des prépensions ont été reçus différemment dans le Nord et dans le Sud du pays. Du côté wallon, on l'a déjà mentionné, la problématique du « vieillissement actif » n'est pas considérée comme une priorité et l'on insiste sur la création d'activité et d'opportunités d'emploi ou d'accompagnement pour les jeunes. L'opposition syndicale au projet s'est, en revanche organisée au plan national (cf. *Infra*). Quant au plan d'accompagnement des chômeurs, il a concentré la plupart des réactions hostiles du côté francophone. Les prises de positions syndicales ont été relativement nuancées, les organisations préférant la négociation avec le ministre à l'opposition frontale (Faniel, 2005). Les régions, en particulier la Wallonie, ont voulu lier les aspects accompagnement et contrôle. La Région

¹⁰ L'image est à nuancer dans la mesure où le montant moyen des allocations est plus élevé en Flandre.

wallonne voulait promouvoir l'idée que la participation à un programme d'accompagnement régional « immunise » le demandeur d'emploi contre tout contrôle ou sanction par l'autorité fédérale. Les régions ont vu les moyens financiers de leur service public de l'emploi (SPE) renforcés. Les acteurs francophones étaient assez unanimes sur l'idée que l'on ne pouvait pas sanctionner un chômeur en raison de l'inexistence d'emploi mais seulement en raison de son manque de recherche d'emploi.

Au final, le parti socialiste francophone, sur lequel les syndicats avaient exercé une forte pression, a obtenu que le plan d'accompagnement des chômeurs ne concerne pas les plus de 50 ans et que les chômeurs cohabitants à bas revenus voient leur durée de suspension réduite en cas de sanction. Il a adopté une attitude défensive soulignant le caractère déterminant des « pressions externes » : « *Clairement, [le président du parti socialiste] nous l'a expliqué (...), le plan d'accompagnement des chômeurs, si on l'a fait, c'est parce que à la fois les flamands nous l'imposaient et qu'il y avait Lisbonne et la stratégie européenne pour l'emploi* » Coordinateur d'une ONG (interview)

Les deux réformes seront adoptées en 2004 et 2005 par le gouvernement de coalition libéral-socialiste, sans accord formel des interlocuteurs sociaux.

Le « plan d'activation du comportement de recherche d'emploi » (2004)

Le nouveau dispositif d'accompagnement et de contrôle des chômeurs relève d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les régions adopté le 30 avril 2004 qui prévoit que les Régions mettront tout en œuvre pour offrir un accompagnement aux chômeurs, lié à l'obligation d'y participer activement. Il vise à concrétiser le principe selon lequel le droit aux allocations est lié à l'obligation de chercher du travail et de participer à toute action qui peut renforcer ou améliorer la position du demandeur d'emploi sur le marché du travail. L'accord organise une collaboration structurelle entre les services publics régionaux de l'emploi et l'Office national de l'emploi. Les premiers transmettront les données utiles au contrôle réalisé par le second.

Le système repose sur une procédure en plusieurs étapes. Les demandeurs d'emploi reçoivent d'abord un avertissement écrit leur annonçant leur convocation prochaine et décrivant leurs obligations. Un premier entretien de contrôle est ensuite réalisé (selon un calendrier dépendant essentiellement de l'âge des personnes concernées) sur la base des éléments transmis par le SPE régional et des autres éléments apportés par le demandeur d'emploi. En cas d'efforts estimés insuffisants (évaluation négative), un contrat sera proposé. Celui-ci définit des obligations (contacter le SPE, s'inscrire dans une agence d'intérim, suivre une formation, chercher activement un emploi). L'exécution de ce contrat sera appréciée lors d'un nouvel entretien. En cas de non-respect de celui-ci, une suspension temporaire des allocations de chômage sera décidée. Si, à l'issue d'un nouvel entretien, l'évaluation reste négative, l'exclusion définitive du droit aux allocations peut être prononcée.

Le dispositif de contrôle s'accompagne de possibilités de recours et de modalités d'encadrement. Au premier entretien, le demandeur d'emploi peut se présenter accompagné de la personne de son choix. Au deuxième entretien, il peut être accompagné d'un accompagnateur syndical ou d'un avocat. Les organisations syndicales ont d'ailleurs été financées dans le cadre du plan pour assurer cet accompagnement.

Les Services publics régionaux ont par ailleurs étendu et systématisé leur offre d'accompagnement. Ainsi, en principe, tous les demandeurs d'emploi sont systématiquement convoqués par le SPE avant de faire l'objet d'un contrôle. En Région wallonne, les demandeurs d'emploi sont d'abord conviés à une séance collective où leur est présenté le plan d'accompagnement. Ensuite, lors d'un entretien individuel, un parcours d'insertion peut être proposé.

Le plan d'accompagnement des chômeurs a été mis en œuvre graduellement (par tranche d'âge : il concernait les moins de trente ans en 2005, les moins de 40 ans l'année suivante, puis les moins de 50 ans). Il est en cours de réforme en 2009. L'objectif est de convoquer plus rapidement les individus (dans

les 3 ou 6 mois suivant l'inscription au chômage). Malgré des débats importants sur le sujet, le plan ne s'applique pas aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

Le « pacte de solidarité entre les générations » (2005)

Le gouvernement de coalition libéral-socialiste issu des élections de 2003 a, comme le gouvernement précédent, inscrit son action dans les orientations de la stratégie européenne pour l'emploi et s'est fixé des objectifs quantitatifs en matière de taux d'emploi¹¹. Afin d'initier le débat sur les « fins de carrière », il a commandité deux rapports au Comité d'étude du vieillissement et au Conseil supérieur de l'emploi (cf. Supra). En octobre 2004, le gouvernement convoque une conférence tripartite sur les fins de carrière dont l'objectif essentiel est de « décourager les systèmes de départ anticipé » afin d'augmenter l'emploi des plus de 55 ans.

Un an de discussions ne suffira pas à mettre les interlocuteurs sociaux d'accord. Les notes successives présentées par le gouvernement ou la ministre de l'emploi à ce groupe de travail se heurteront à de fortes résistances syndicales, concrétisées par des grèves et des manifestations nationales (Moulaert, 2006b).

En octobre 2005, le Premier ministre présente à la Chambre un document intitulé « Contrat de solidarité entre les générations » sur lequel il n'a pas eu l'accord des interlocuteurs sociaux. Le gouvernement est décidé toutefois à l'appliquer. Ce plan prévoit notamment :

- l'encouragement au développement de la formation continue, notamment pour les plus de 40 ans ;
- l'activation des travailleurs licenciés collectivement via une « cellule d'emploi ». La participation à ce dispositif est volontaire mais conditionne le droit au maintien du salaire durant six mois, à l'accès aux allocations de chômage ou à la préretraite si aucun emploi a été trouvé ;
- le déplacement de l'âge d'accès au bonus pension de 60 à 62 ans ;
- la limitation de l'accès aux prépensions par l'élévation de l'âge d'accès et des conditions d'ancienneté (de 56 ans et 25 ans d'ancienneté en 2007 à 58 ans et 38 ans d'ancienneté en 2014) ;
- l'obligation d'offre d'outplacement aux travailleurs licenciés et l'augmentation de l'incitant financier à la reprise du travail ;
- des mesures fiscales et de réduction de cotisations de sécurité sociale.

Des changements dans la continuité des décisions passées

Les deux réformes présentées ci-dessus ne changent pas radicalement, en apparence, les systèmes de chômage et de préretraite. Le caractère illimité du droit aux allocations, tant décrié, persiste, tout comme le système des préretraites qui permettra toujours un départ anticipé à 58 ans.

Les changements introduits portent sur le niveau de fixation des instruments de politique publique. Il s'agit des âges des groupes cibles, des délais de convocation, des types de sanction, d'une part, des conditions d'âge et d'ancienneté dans le travail d'autre part. Les changements ont aussi été introduits de manière progressive, de sorte que leurs effets ne sont pas mesurables immédiatement.

Ainsi, le nombre de prépensions n'a pas spectaculairement diminué à brève échéance. Le nombre de sanctions et transmissions du système de contrôle, qui porte d'abord sur les nouveaux entrants et les jeunes, a fortement augmenté, mais sans devenir un élément nouveau de débat politique.

¹¹ La déclaration de gouvernement visait l'objectif d'élever le nombre d'emplois à 4,4 millions en 2007, soit un taux d'emploi supérieur à 65 % (le texte de la déclaration évoque par erreur « un taux d'activité supérieur à 65% »).

Tableau 6 : Transmissions d'informations et sanctions de demandeurs d'emploi en 2007

Entité	Nb moyen de DE	Nbr de transmissions des régions	Nbr de sanctions	Transmissions en % des DE	Sanctions en % des DE
Flandre	180.396	33.288	12.479	18.45	6.92
Wallonie	258.391	18.870	6.488	7.30	2.51
Bruxelles	93.672	6.459	1.896	6.90	2.02
Belgique	532.459	58.617	20.863	11.01	3.92

Source : SPF Emploi (2008).

Ce type de « consensus mou » permet à la plupart des acteurs de se proclamer vainqueurs de la négociation. Pour les uns, les systèmes sont sauvés, pour d'autres, ils sont profondément transformés.

Le message est ainsi passé dans le discours européens. L'analyse du Joint employment report 2006 actait que le programme national de réforme a pour points forts « *des premières avancées intéressantes vers l'élaboration d'une stratégie complète de prolongation de la vie active* » et « *en ce qui concerne la lutte contre le chômage de longue durée, le récent durcissement des exigences en matière de recherche d'emploi montre des premiers résultats satisfaisants* » (CE, 2006). En 2007, il soulignait que « *un programme d'encouragement de la recherche active d'emploi a été développé, comprenant un accompagnement, une formation et un renforcement des critères d'octroi des prestations. Des efforts devraient être soutenus afin que chaque région rencontre les objectifs européens d'offrir aux jeunes demandeurs d'emploi une formation, une reconversion, une expérience professionnelle, un emploi ou toute autre mesure soutenant son employabilité endéans les six mois* » (CE, 2007).

Au-delà des changements d'instruments, les changements de sens

On ne saurait toutefois considérer les réformes récentes comme de seules modifications de *l'instrument setting* et, à la marge, des instruments eux-mêmes.

D'abord parce que les plans adoptés consacrent des changements de représentation importants au sens desquels la protection sociale n'est plus envisagée dans une perspective de droit au revenu garanti mais comme un instrument d'activation. Les politiques sociales doivent pousser les individus vers le marché du travail et non plus y restreindre leur présence. C'est tout le sens de la *re-commodification* évoquée en début d'article.

Ces changements de mentalité se reflètent dans les discours d'acteurs. Pour un directeur d'un ministère fédéral, « *Le nouveau système [d'accompagnement et de contrôle des chômeurs] est un des grands changements en matière de politique de l'emploi ; il n'entraîne pas d'exclusion massive. Il assure un bon équilibre entre droits et obligations des demandeurs d'emploi en leur demandant plus de collaboration* » (interview). Pour cet autre, « *Le pacte de solidarité entre les générations a surtout permis un changement de mentalités. Avant d'entrer en prépension, les travailleurs licenciés seront accompagnés pendant six mois pour chercher du travail, avec obligation de collaboration. Après seulement, ils auront droit à la prépension. Ils pourront garder le complément de prépension versé par l'ancien employeur s'ils vont prendre un nouvel emploi. Ils peuvent ainsi accepter un emploi moins payé* » (interview).

Le chômage (en ce compris sous la forme de la prépension) est de moins en moins perçu comme une responsabilité collective, mais au contraire comme la résultante de choix ou d'actions individuelles. L'équilibre entre droits et devoirs devient un impératif social.

Ensuite, les conditions de mise en œuvre des plans seront déterminantes. Selon les estimations du ministère de l'emploi, la proportion de travailleurs pouvant prétendre à la prépension en 2012 sera de 10 à 43 % inférieure à ce jour, selon l'âge et le sexe.

En matière de chômage, à côté des sanctions sur lesquelles des statistiques sont établies, les modifications réelles de comportement des demandeurs d'emploi devront être analysées, notamment en ce qui concerne l'acceptation des emplois les plus flexibles ou les plus précaires, la participation à la formation, l'accès à des emplois stables.

Un autre élément qui n'est pas sans influence sur les institutions est le glissement des chômeurs exclus vers l'assistance, organisée et partiellement financée au niveau local. Près de la moitié (46 %) des demandeurs d'emploi exclus sont soutenus par les centres publics d'aide sociale de Wallonie. Ces chômeurs exclus représentent aujourd'hui déjà 6.3 % du public de l'aide sociale.

Conclusion

Des pressions externes, notamment européennes, ont contribué à faire avancer le débat sur le chômage et les préretraites. Mais les réformes apparues sont loin de relever du *simple learning* (on aurait alors assisté à des réformes plus radicales touchant aux fondements des systèmes) ; elles se sont inscrites dans des contextes, des rapports de forces, des jeux d'acteurs, et ont relevé de la négociation (*institutional development*) en s'inscrivant en grande partie dans un cadre hérité du passé. Les changements introduits ne portent finalement que sur les instruments des systèmes existants (changements de premier et, dans une moindre mesure, de deuxième ordre au sens de Hall), même si certains acteurs portaient des ambitions plus radicales.

Finalement, si les représentations ont évolué et les instruments ont été adaptés, les institutions ou systèmes établis semblent immuables.

Toutefois, comme Palier et Bonoli (1999 : 418) l'ont souligné, *s'il existe des mécanismes qui renforcent les phénomènes de persistance institutionnelle et de changement incrémental de politiques publiques, des gouvernements souhaitant introduire des changements profonds ont cependant été à même de développer des stratégies qui permettent l'adoption de réformes qui sortent des logiques établies*. Au-delà des changements limités en apparence, les réformes introduites témoignent d'un changement de fond de la conception de la responsabilité individuelle, imposent de nouvelles règles et obligations et sont à même de changer des comportements. En ce sens, il s'agit notamment de la transformation des politiques de protection sociale en instruments de flexibilisation du marché du travail (Lévy, 2003). Les changements des instruments reflèteraient alors la transformation progressive des objectifs généraux de la politique de l'emploi et du chômage.

Bibliographie

Berthet Thierry, Conter Bernard, 2009, « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et concrétisation en Wallonie et en France », Communication aux XIXèmes journées de l'association d'économie sociale : *Emploi et politiques sociales*, Paris, septembre.

Bonoli Giuliano, Palier Bruno, 1999, « Phénomènes de *path dependence* et réforme des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol 49, n°3, pp. 399-420.

Commission européenne, 1999 à 2007, *Rapport conjoint sur l'emploi*, mimeo, Bruxelles.

Conter Bernard, 2007, « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne* n°21, pp.21-40.

- Conter Bernard, 2009 à par., « La stratégie européenne pour l'emploi comme processus de socialisation », dans Michel Hélène, Robert Cécile, *La fabrique des européens*, Presses universitaires de Strasbourg.
- Conter Bernard, Moulaert Thibault, 2006, « L'Etat social actif à la porte de la région », *La Revue Nouvelle*, n°2006/3, mars.
- Dubois Vincent, 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne* n°21, pp.21-40.
- Erhel Christine, Palier, Bruno, 2003, « Les dynamiques de l'Europe sociale et Europe de l'emploi à l'heure de la méthode ouverte de coordination », communication aux XXIII^{èmes} Journées de l'A.E.S., 11-12 septembre 2003
- Faniel Jean, 2007, « Le système d'assurance-chômage : un particularisme en sursis ? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 108, pp. 15-25.
- Faniel Jean, 2008a, « Gouvernement Leterme : vers quelle politique de l'emploi ? », *D'autres repères.be*, 7 mai 2008
- Faniel Jean, 2008b, « L'assurance-chômage entre pressions européennes et polémiques régionales », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 115, pp. 52-63.
- Faniel Jean, 2009, « Belgian Trade Unions, the Unemployed and the Growth of Unemployment », dans Giungni Marco, *The politics of unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action*, Ashgate, pp.101-115.
- Guillemard Anne-Marie, 2002, « L'Europe continentale face à la retraite anticipée » *Revue française de sociologie*, 43-2, pp. 333-368.
- Hall Peter, 1993, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp. 275-296.
- Heclou Hugh, 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press.
- Hemerijk Anton, Ungr Brigitte, Visser Jelle, 2000, « How small countries negotiate change ? Twenty five years of policy adjustment in Austria, The Netherlands and Belgium » in Scharpf Fritz, Schmidt Vivien, *Work and Welfare in the Open economy*, Vol II, Oxford scholarship online publishing, pp. 175-264.
- Jobert Bruno, 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite de politiques publiques », *Revue française de sciences politiques* n°42, pp. 219-233.
- Levy Catherine, 2003, *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute.
- Matagne Geoffroy, 2007, « Les dynamiques de réforme des politiques belges de l'emploi. Quels jeux multi-niveaux ? », communication au séminaire *Politiques publiques comparées. Etudier le changement dans un monde interdépendant*, Paris, septembre, mimeo.
- Moulaert Thibault, 2006a, « Le Pacte de solidarité entre les générations », *Courrier Hebdomadaire* n°1906-1907, CRISP, Bruxelles.
- Moulaert Thibault, 2006b, « La conférence sur les fins de carrière », *L'Année sociale 2005*, ULB, Bruxelles.
- Muller Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique* vol.55, n°1, février, pp.157-187.
- OCDE (2003), *Vieillesse et politiques de l'emploi - Belgique*, OCDE, Paris.
- Palsterman Paul, 2003, « La notion de chômage involontaire 1945-2003 », *Courrier hebdomadaire* n°1806, CRISP, Bruxelles.
- Pierson Paul, 2001, *The new politics of welfare states*, Oxford University Press.
- Radaelli Claudio, 2000, « Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change », *European integration online papers* vol 4, n°8.

Schmidt Vivien, Radaelli Claudio, 2004, « Policy Change and Discourse in Europe : Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, n°2, march, pp. 183-210.