L'EUROPE SOCIALE EN BELGIQUE : EMPLOI ET INCLUSION SOCIALE AU PRISME DE L'EUROPEANISATION

PAR BART VANHERCKE, YANNICK VANDERBORGHT et GERT VERSCHRAEGEN (1)

INTRODUCTION

S'intéresser de près à la « dimension sociale de l'intégration européenne » a-t-il encore un sens ? Alors que l'Union européenne (UE) s'est dotée – après bien des hésitations – d'une nouvelle stratégie pour la décennie 2010-2020, certains pourraient douter de la pertinence d'une telle démarche. A bien des égards en effet, la simple idée qu'« Europe 2020 » puisse être un instrument de développement d'une Europe sociale déjà peu avancée semble relever de l'oxymore (2). Une première lecture des ambitions et des dispositifs de gouvernance induits par cette stratégie suggère à l'évidence que des enjeux comme ceux de l'emploi, de la protection sociale et de l'inclusion sociale sont loin d'être centraux, tant ils apparaissent subordonnés aux ambitions économiques et budgétaires.

Ce constat initial, quelque peu fataliste, doit néanmoins être nuancé. Certes, il nous oblige à traiter du sujet de l'européanisation des politiques sociales avec la plus grande prudence. Fort dépendante de la conjoncture, loin de figurer aux rangs des

(1) Bart Vanhercke est co-directeur de l'Observatoire social européen (OSE) et chercheur associé au Centrum voor Sociologisch Onderzoek (K.U.Leuven) ; Yannick Vanderborght est professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) et professeur invité à l'Université de Louvain (UCL) ; et Gert Verschraegen est professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA). Les auteurs adressent leurs plus vifs remerciements aux coordinateurs du projet ETOS.be (Jos Berghman, Olivier Paye, Philippe Pochet, Pierre-Paul Van Gehuchten et Pascale Vielle) ainsi qu'aux chercheurs des équipes belge (Mieke Beckers, Philippe Reyniers, Rika Verpoorten, Gaëlle Hubert et Selma Bellal), française (Marie-Pierre Hamel) et néerlandaise (Nuria Ramos Martín et Minna van Gerven). Ils remercient également l'administratrice au SPP Politique scientifique, Margarida Freire, ainsi que les membres du Comité d'accompagnement de la recherche ETOS.be, en particulier François Vandamme, Gabrielle Clotuche, Janine Goetschy, Koen Vleminckx et Josée Goris. Et enfin Marjolaine Blondeau et Edgar Szoc pour leurs suggestions détaillées qui ont fortement amélioré la lisibilité de cet article.

(2) Vanhercke, B., Is "The Social Dimension of Europe 2020" an Oxymoron?, in Degryse, C. et Natali, D. (éds.), *Social developments in the European Union 2010*, Bruxelles, ETUI-OSE, pp. 141-174, 2011.

grandes priorités de l'Union, l'Europe sociale demeure le parent pauvre d'une construction européenne d'abord tournée vers l'intégration par le marché. Mais la nouvelle stratégie « Europe 2020 » – sur laquelle nous reviendrons brièvement en conclusion – et un contexte de crise peu favorable aux ambitions sociales ne devraient pas masquer les indéniables progrès déjà accomplis en la matière. A travers le cas belge nous tenterons de démontrer que l'Europe sociale n'est pas une vue de l'esprit.

Il nous semble même légitime d'affirmer qu'au cours des dernières décennies, et particulièrement depuis la seconde Commission Delors, l'accroissement de la régulation sociale européenne a mené au développement d'une véritable politique sociale de l'Union européenne (UE) qui a progressivement affecté les Etats sociaux. Les politiques sociales nationales sont de plus en plus bousculées par un processus politique européen qui implique de nombreux acteurs différents dans un jeu d'interactions très complexe. En somme, le point de vue selon lequel les politiques sociales nationales peuvent être correctement analysées sans prendre en compte le contexte européen n'est tout simplement plus défendable.

En outre, il n'est plus possible non plus de considérer que les Etats membres se trouvent à la « sortie » de la machine, seulement chargés de transposer, d'obéir, ou de bénéficier de décisions et initiatives venues du niveau européen (dimension « top down »). L'analyse des processus de consultation, des négociations, des dynamiques d'acteurs fait apparaître, au contraire, le poids des Etats membres dès les phases d'élaboration des projets européens. De constantes interdépendances et interférences - un phénomène bien documenté dans la littérature sur la « multi-level governance » - indiquent combien la construction des politiques européennes laisse une place active aux acteurs et institutions nationales. Dès lors, il nous paraît important de mettre l'accent sur les procédures de co-construction de ces politiques et sur une véritable dimension « bottom-up ». La circularité des mécanismes « top down » et « bottom up » se trouve en quelque sorte au cœur de notre travail (3).

La présente contribution vise à synthétiser les principaux acquis de la recherche multidisciplinaire « Outils européens et politique sociale belge » (« ETOS.be ») menée dans le cadre du programme « Société et avenir » de la Politique scientifique fédérale (4), et présentés dans un livre paru en juin 2011 (5). Cette recherche, qui

(3) A propos de cette circularité, cf. les développements au point 3.4. ci-après.

(4) Cf. http://www.belspo.be/belspo/ta/index_fr.stm.

(5) Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. et Vanderborght, Y. (éds.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Gand, Academia Press, 231 pp, 2011. Cet article est à la fois basé sur cet ouvrage et sur le rapport de recherche déposé à la Politique scientifique fédérale. Il est à noter que la recherche dont s'inspire cette contribution a impliqué une démarche interdisciplinaire associant la conduite d'interviews de plus d'une centaine de personnes à partir de questionnaires semi-structurés et l'analyse de sources primaires et secondaires.

portait sur l'européanisation des politiques sociales au cours de la période 1989-2009, présentait une originalité majeure. En effet, l'équipe a cherché à adjoindre à la question classique du rapport entre système politique national et système politique européen la prise en compte d'une variable peu examinée dans la littérature existante : la question de l'impact que pourrait produire l'utilisation d'instruments différents de production d'une action publique. De surcroît, comme on le verra par la suite, la question des rapports entre ces instruments, voire de leur intégration à travers une forme d'« hybridation », a également été examinée.

Plus concrètement, nous nous focaliserons ici sur le droit européen classique (directives et règlements), les méthodes ouvertes de coordination (MOC) et les instruments financiers (notamment le Fonds social européen, FSE). L'analyse sera menée au travers de deux grandes thématiques relevant de l'action actuelle de l'UE en matière sociale : l'emploi et les conditions de travail d'une part, et l'inclusion sociale d'autre part.

Faute de place, une troisième thématique traitée dans le cadre d' « ETOS.be » ne sera pas directement abordée ici, à savoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Souvent considérée comme distincte des politiques sociales *stricto sensu*, notamment en raison de son caractère fondamentalement transversal, cette question a été traitée par notre équipe au travers d'une politique spécifique, celle de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Nous renvoyons les lecteurs intéressés par cette thématique au chapitre qui y est consacré dans le livre (ETOS.be) précité (6), tout en soulignant que quelques éléments liés à l'égalité de genre seront repris dans les conclusions du présent article.

Ce dernier est structuré comme suit : dans un premier temps, nous présenterons brièvement les trois instruments étudiés. Ensuite, nous analyserons successivement l'européanisation des politiques belges en matière d'emploi et d'inclusion sociale. Enfin, nos conclusions présenteront dix « clés de lecture » pour réfléchir l'européanisation des politiques sociales en Belgique, et ce dans le contexte de la nouvelle stratégie « Europe 2020 ».

1. LES INSTRUMENTS EUROPEENS EN MATIERE DE POLITIQUE SOCIALE : BREF APERÇU (7)

1.1. DROIT CLASSIQUE : LES DIRECTIVES SOCIALES

Le droit communautaire joue un rôle crucial en matière d'intégration politique. Ce droit a créé une constitution économique européenne établissant des normes et des

(6) Stoffel, S., Vielle, P. et Paye, O., Européanisation des politiques en matière de l'égalité de genre : conclusions, in Vanhercke B. et al (éds.), *L'Europe en Belgique...*, *op. cit.*, pp. 199-204, 2011.
(7) Pour un aperçu moins bref, cf. Verschraegen, G., Vanhercke, B. Beckers, M., Hubert, G., Reyniers, Ph. et Verpoorten, R., Etude des instruments politiques européens, in Vanhercke B. et al (éds.), *L'Europe en Belgique...*, *op. cit*, pp. 19-29, 2011.

droits fondamentaux que doivent respecter les Etats membres. Bien que l'expansion des droits sociaux européens se soit ralentie au cours de ces dix dernières années, le développement d'une politique sociale européenne se fait d'abord par l'adoption de règles et par la primauté du droit communautaire.

La première « véritable » base juridique en matière sociale n'est apparue qu'à partir de l'Acte unique européen (1987). Elle concerne uniquement les questions de santé-sécurité, qui sont soumises au vote à la majorité qualifiée. Plus tard, un protocole social sera adopté (traité de Maastricht), qui deviendra l'article 137. Le traité d'Amsterdam étendra la procédure de codécision aux matières de la santé-sécurité, des conditions de travail, de l'information-consultation, de l'intégration sur le marché de l'emploi et de l'égalité de genre. L'unanimité demeure requise pour les questions de protection sociale et de sécurité sociale, de résiliation du contrat de travail, de représentation et de défense collective des travailleurs, et des conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers. S'il s'agit de compétences partagées, le centre de gravité de la politique sociale demeure au niveau national. Certaines mesures sont d'ailleurs explicitement exclues du champ de compétence de l'UE (rémunération, droit d'association, droit de grève, *lock-out*). Par ailleurs, cette base juridique s'attache à la définition de standards minimaux. Malgré le caractère ambitieux de l'article 137, seule une poignée de directives sociales a été adoptée et leur contenu demeure relativement flexible.

En 2001, la commissaire en charge des Affaires sociales, Anna Diamantopoulou, déclarait que l'instrument législatif était « périmé » pour les matières sociales, illustrant ainsi un changement de perception à l'égard du modèle d'harmonisation par directives. Selon cette vision, celui-ci serait entraîné dans une forme de cercle vicieux. Tout d'abord, la législation sociale se heurte toujours à des difficultés politiques lors de son adoption. Par la suite, les blocages politiques entraînent une diminution du nombre de directives et une dilution de leurs contenus. En troisième lieu, les formulations relativement ouvertes voire ambiguës de ces instruments font souvent l'objet d'interprétations plus strictes de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (8) lorsqu'elle est appelée à se prononcer (9). Une attitude plus circonspecte s'est d'ailleurs développée à l'égard de ce rôle de « législateur judiciaire » qui incombe à la CJUE.

Au déficit de régulation de la méthode communautaire classique s'ajoutent des préoccupations quant à l'effectivité des politiques portées par le droit. Cela a souvent amené la Commission elle-même à promouvoir l'adoption d'approches non législatives. Tout cela a conduit à un débat sur les avantages et inconvénients du

(8) Anciennement la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

(9) Pour un apercu récent, voir Ghailani, D., European social policy: some thoughts on the case law, in Degryse, C. et Natali, D. (éds.), *Social developments in the European Union 2010*, Bruxelles, ETUI-OSE, pp. 175-204, 2011.

droit dans l'intégration européenne. Les débats sur la « nouvelle gouvernance » ont mené à des solutions fondées sur la « softlaw » et l'autorégulation, moins prescriptives et moins uniformes.

1.2. NOUVELLE GOUVERNANCE : LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

Lors du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'Etat et de Gouvernement ont assigné à l'Union l'objectif de devenir, d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (10).

Afin d'atteindre cet objectif, la Stratégie de Lisbonne prévoit de recourir à un éventail d'instruments d'action, parmi lesquels la MOC, déjà mise en œuvre de facto depuis 1997 en matière d'emploi (cf. la Stratégie européenne pour l'emploi, SEE). Celle-ci inclut : la fixation de lignes directrices, l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, la comparaison des meilleures pratiques (benchmarks), la fixation d'objectifs nationaux et régionaux et une évaluation périodique par les pairs. Il s'agit donc d'une forme de gouvernance « soft », sans législation « contraignante ». On peut légitimement supposer que ce mode de gouvernance tendra à se développer à l'avenir, comme alternative à une législation de plus en plus improbable dans une UE à vingt-sept.

Le Conseil européen de Lisbonne ouvre la voie à l'application de la coordination ouverte à toute une série de domaines : enseignement, société de l'information, innovation, etc. En 2001, la MOC était déjà utilisée dans onze domaines politiques, parmi lesquels l'inclusion sociale (2000), les pensions (2001), les soins de santé (2004). Ses instruments sont aussi utilisés en matière d'asile et d'immigration, de protection de l'environnement, de handicap, de santé et sécurité, et de droits fondamentaux. Et cela en dépit d'un scepticisme croissant dans le monde académique – particulièrement prononcé du côté des juristes et des économistes (11) – à l'égard de ce mode de gouvernance.

En tant que nouvelle gouvernance moins rigide et prescriptive, la MOC se caractérise par son caractère délibératif (consensus) et multi-niveaux (peu ou pas hiérarchique, et connectant différents niveaux de pouvoir), par sa responsabilisation politique en termes de transparence et d'examen par les pairs, et par sa combinaison

(10) Conseil européen, *Conclusions de la présidence - Conseil européen de Lisbonne du 23 et 24 mars 2000*, 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm.
(11) Pour une vue d'ensemble des critiques adressées à la « soft law » dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne, voir Natali, D., The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in Between, in Marlier, E. et Natali, D. (éds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp. 93-113, 2010.

d'objectifs-cadres adaptables aux différents niveaux (12). Une telle définition peut paraître assez vague, d'autant que la plupart des MOC n'ont pas de bases juridiques dans les traités (à l'exception des Grandes orientations de politiques économiques (13) (GOPE) et de la SEE). Il n'existe pas de définition juridiquement contraignante de la MOC, ce qui signifie que les MOC peuvent considérablement varier entre elles, selon le champ politique auquel elles s'appliquent. En somme, « la » MOC n'est pas une « recette » figée. Elle est plutôt un « livre de cuisine » qui contient diverses recettes, certaines plus légères et d'autres plus indigestes (14). Mais son essence est d'être un processus itératif qui expose, identifie et compare les différences d'approches entre Etats membres dans un domaine donné.

1.3. LES INSTRUMENTS FINANCIERS : LES FONDS STRUCTURELS

Les fonds structurels européens ont été créés en tant qu'instruments financiers pour mettre en œuvre la politique de cohésion de l'UE. Ils visent à réduire les inégalités économiques et sociales entre Etats membres. La politique de cohésion compte pour plus d'un tiers du budget européen. Concrètement, il existe deux fonds structurels : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). S'y ajoutent le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour la pêche (FEP). Ces différents fonds se voient allouer des objectifs spécifiques pour des périodes de sept ans. Les deux dernières périodes en date sont 2000-2006, et 2007-2013.

Bien que tous ces fonds soient opérationnels en Belgique, le FSE est le plus important. Il constitue depuis quelques années l'instrument financier d'accompagnement de la SEE et est supposé contribuer à l'employabilité et l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, au développement du capital humain, à l'intégration sur le marché du travail et à la lutte contre les discriminations et l'exclusion sociale.

Pour la période de programmation 2007-2013, la politique de cohésion a été étroitement liée à la Stratégie de Lisbonne et plus récemment à la Stratégie Europe 2020. Les fonds participent aux priorités définies dans ces stratégies et sont conditionnés

(12) Pour des travaux de synthèse récents à propos de l'adéquation et de l'impact de la MOC sociale, cf. Heidenreich, M., et Zeitlin. J. (éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Londres, Routledge, 2009; Kröger, S., (éd.), What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, 2009 ; Vanhercke, B., Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-Assessed, in Marlier, E. et Natali, D., *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 115-142, 2010.

(13) Ces grandes orientations ont pour objectif de coordonner les politiques économiques des Etats membres.

(14) Vandenbroucke, F. (2002) The EU and social protection: what should the European Convention propose?, MPIfG Working paper 02/06, Max Planck Institute for the Study of Societies.

par l'état d'avancement des réformes envisagées. L'examen plus particulier du FSE montre que depuis 1999, l'action de celui-ci s'établit comme soutien aux objectifs de la SEE. En outre, les Programmes opérationnels (PO) des Etats membres sont examinés par la Commission à la lumière des plans nationaux de mise en œuvre de la SEE. Le FSE agit donc comme l'instrument financier de la SEE en vue de combattre le chômage, renforcer l'employabilité et investir dans l'éducation et la formation professionnelle. La Stratégie de Lisbonne, les Orientations stratégiques communautaires, les GOPE et la SEE sont donc étroitement liées à la politique de cohésion, deuxième politique européenne la plus importante en terme de budget.

Les résultats de la politique régionale européenne se reflètent dans des projets concrets, sur l'ensemble du territoire européen. Ils sont clairement visibles et incluent : création de centres d'affaires, implication de personnels dans des organismes de formation, création d'infrastructures, etc. Pour chaque projet financé par l'UE, l'Etat membre doit contribuer à hauteur d'au moins 50 % des coûts totaux (principe « d'additionnalité »). Ce qui signifie que le financement européen s'ajoute, en principe, aux engagements nationaux, sans s'y substituer.

En Belgique, ce sont essentiellement les Régions et les Communautés qui bénéficient des fonds européens. Depuis Maastricht (1992), elles peuvent participer aux négociations du Conseil de l'UE. Au niveau belge, les modalités de cette participation ont été définies dans un accord de coopération en 1994. Les sujets couverts par les fonds structurels englobent en effet de nombreuses questions qui relèvent des entités fédérées (aménagement du territoire, économie, emploi, environnement, ressources humaines etc.). Celles-ci sont donc en première ligne pour la négociation des programmes de développement. Ainsi, en ce qui concerne le FSE, la Commission a approuvé six Programmes opérationnels (PO) 2007-2013 pour la Belgique. Bien que ces programmes partagent une base commune (par exemple, l'inclusion sociale, ou le développement du capital humain), les différentes entités fédérées peuvent librement fixer leurs propres priorités, en lien avec les réalités socio-économiques régionales. Ces priorités se traduisent également au niveau budgétaire (distribution des financements du FSE).

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

2.1. LA GENESE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EMPLOI

Bien que les réformes du marché du travail et l'élaboration des politiques d'emploi relèvent principalement du niveau national, ce dernier est de plus en plus lié à des processus supranationaux visant à coordonner emploi et politique sociale. La Stratégie pour l'emploi de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1994) et la SEE (1997) sont les exemples les plus significatifs dans ce domaine.

La politique de l'emploi a longtemps été marginale dans la construction européenne, en raison de l'absence de bases juridiques dans les traités. L'UE a avant tout centré son action sur la « liberté des marchés », sans agir en matière de « libertés sociales ». Cela a eu pour conséquence de perturber le droit du travail et la politique de l'emploi dans les Etats membres. Certes, le FSE a été institué dès ses débuts afin d'améliorer les possibilités d'emploi pour les travailleurs dans le marché intérieur, mais le développement d'une véritable politique de l'emploi européenne ne date que du début des années 1990.

Au cours des années 1990, l'UE a manifestée un empressement à s'occuper des régimes d'emploi nationaux, et ce en raison des vastes réformes en cours dans les Etats membres tant en ce qui concerne les marchés du travail que les régimes de protection sociale. Par ailleurs, toujours durant les années 1990, l'achèvement du marché intérieur, la monnaie unique et le pacte de stabilité et de croissance ont considérablement réduit la marge de manœuvre des Etats membres dans ces matières (fin des dévaluations compétitives). Les problèmes ont été particulièrement aigus dans les Etats-providence continentaux bismarckiens comme la Belgique: de faibles taux d'emploi, en raison notamment de programmes de mise à la préretraite, ont affaibli la base fiscale de l'Etat-providence.

Avec le Traité d'Amsterdam (1997), il est apparu évident que l'UE devait apporter une réponse commune à ces problèmes sociaux. On reconnaît alors que les problèmes du marché du travail sont structurels et partagés par les Etats membres ; il faut donc définir un agenda supranational. Le Traité d'Amsterdam contient pour la première fois un chapitre consacré à l'emploi ; c'est ainsi qu'est lancée la SEE. Il s'agit ici de coordonner les politiques nationales de l'emploi et d'inciter les Etats membres à entreprendre et à mettre en œuvre des réformes difficiles. Les principaux ingrédients sont l'augmentation du taux d'emploi et l'adaptation au changement par l'investissement dans la formation et l'activation des chômeurs.

La SEE reflète non seulement un renforcement de la gouvernance européenne en matière de l'emploi, mais aussi une réorientation considérable de ses objectifs. Le nouveau système de politique européenne d'emploi qui apparaît alors est fondé sur trois instruments de gouvernance : le droit européen du travail (y compris la législation via les accords-cadres du dialogue social européen), la SEE et le FSE.

2.2. L'UTILISATION DES DIFFERENTS INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE

On peut donc affirmer que, du moins depuis le début des années 1990, l'UE a progressivement développé un système de gouvernance de l'emploi qui va au-delà de ses compétences de base (normes de travail, discrimination, etc.), pour s'élargir à la réduction du chômage, à l'augmentation du taux d'emploi et aux conditions de travail. Depuis son lancement en 1997, la SEE a été utilisée pour amorcer des réformes

et améliorer les conditions de travail dans les Etats membres, via des lignes directrices non juridiquement contraignantes, des indicateurs quantitatifs, l'échange de meilleures pratiques, l'examen par les pairs et la surveillance multilatérale.

De nombreux chercheurs se sont montrés sceptiques quant à l'impact de la « soft law » sur les politiques nationales, en raison de son caractère non obligatoire. A la lumière de nos travaux empiriques, on peut toutefois affirmer que les procédures et mécanismes de la SEE ont un impact substantiel. L'effet principal de la SEE est sans doute cognitif. Elle influe sur la manière de penser les réformes et introduit des concepts européens dans les débats nationaux (activation, vieillissement actif, flexicurité), affectant sensiblement les priorités des politiques nationales de l'emploi. De plus, la SEE renforce la prise de conscience de problèmes politiques urgents, tels que le vieillissement actif, et offre un système de référence pour l'orientation des politiques. Ainsi en va-t-il de l'augmentation du taux d'emploi *versus* la réduction du chômage, l'approche préventive et globale du chômage *versus* l'approche curative et ciblée.

En outre, les lignes directrices et les objectifs de la SEE sont utilisés par divers acteurs pour légitimer certaines de leurs revendications dans les négociations. Parfois aussi, le « benchmarking » fonctionne comme un « antidote à l'autosatisfaction » et exerce une pression pour relever les défis politiques urgents. Ainsi, en Belgique, les instruments de la SEE ont contribué à convaincre les partenaires sociaux du problème des travailleurs âgés et ont servi à légitimer le « Pacte des générations ». Au niveau organisationnel, la SEE a contribué à renforcer les capacités statistiques et a promu un début de culture de planification et d'évaluation. Selon certains, elle a même contribué à une meilleure coordination de la politique de l'emploi entre les divers niveaux de pouvoir.

Le FSE a quant à lui influencé les politiques nationales et régionales du marché du travail en conditionnant le financement de projets aux orientations et objectifs européens. Le FSE a également influencé les méthodes de conception des politiques et l'élaboration de projets. Pendant les années 1990 surtout, il a financé des projets innovants. Son approche globale vise à promouvoir des politiques d'emploi préventives et l'intégration de groupes vulnérables sur le marché du travail. Il a stimulé la mise en œuvre de méthodes d'encadrement et de conseil, des trajectoires professionnelles, des coupons pour la formation et l'enseignement, etc. Enfin, il a favorisé la collaboration entre acteurs publics et privés.

En matière législative, l'UE a développé au travers de ses directives un socle de droits dans les domaines qui relèvent de ses compétences (santé-sécurité, temps de travail, discrimination à l'emploi, etc.). Dans certains cas, ce sont les partenaires sociaux européens eux-mêmes qui ont négocié et défini ensemble des normes juridiquement contraignantes, comme le travail à temps partiel, par exemple. Notre analyse des directives sur le temps de travail et le travail à temps partiel a montré que la législation belge n'était pas très éloignée des normes européennes, mais que la

transposition de ces directives en droit national avait tout de même nécessité une adaptation substantielle (15) ; par exemple, sur le principe de non-discrimination dans le travail à temps partiel, ou l'accès aux congés de formation payés. Nos analyses confirment que la Belgique est plutôt lente et hésitante dans la mise en œuvre de la législation sociale communautaire, en raison notamment de l'autonomie des partenaires sociaux et de leur rôle dans la transposition.

Il est frappant de constater que le droit européen du travail se réfère de plus en plus au cadre large de la politique européenne de l'emploi tel que déterminé par la SEE et la Stratégie de Lisbonne, la plupart des normes récentes gravitant autour du principe de non-discrimination. De même, les directives sociales – comme celle sur le temps partiel – incorporent des dispositions de « soft law ». Tout cela indique que la gouvernance européenne de l'emploi et du travail n'est désormais plus uniquement basée sur la méthode communautaire (législative) traditionnelle. Elle utilise de plus en plus une combinaison de « hard » et de « soft law ». Alors que la « hard law » prend la forme de législation « one-size-fits-all » (une même taille pour tous), par exemple dans le cas de la santé-sécurité sur les lieux du travail, la combinaison « hard » et « soft law » permet une flexibilité dans la mise en œuvre, via des accords-cadres (voir par exemple la directive temps de travail).

2.3. HYBRIDATION DANS LA GOUVERNANCE DE L'EMPLOI ?

Cette combinaison d'instruments de gouvernance a récemment été décrite comme une « hybridation », où chaque instrument joue un rôle distinct et où le chevauchement des outils contribue aux objectifs politiques communs. Par exemple, le FSE, la SEE et le droit du travail contribuent de manière différente, mais en se renforçant, à la lutte contre les discriminations sur le marché de l'emploi.

Notre analyse corrobore en grande partie cette affirmation. Les différents instruments de gouvernance sont de plus en plus intégrés, tout en conservant leurs spécificités. Ils utilisent un vocabulaire commun, se réfèrent aux actions de chacun et fonctionnent conjointement pour réaliser des objectifs transversaux (approche préventive et globale du chômage, etc). L'exemple type de cette intégration croissante est le couplage entre la SEE et le FSE. Le FSE doit désormais soutenir les mesures nationales liées à la SEE ainsi que les objectifs européens d'intégration sociale, de non-discrimination, d'égalité des chances, d'éducation et de formation.

Cette intégration entre objectifs politiques (SEE) et moyens financiers (FSE) donne au système européen de gouvernance de l'emploi une force et un potentiel qu'il

(15) Pour une analyse plus détaillée à cet égard, cf. Reyniers, Ph., Emploi et conditions de travail : l'impact de la législation européenne, in Vanhercke, B. et al, *L'Europe en Belgique...*, *op. cit*., pp. 81-93, 2011.

n'avait pas auparavant. Cela se vérifie dans le cas belge, en particulier en ce qui concerne les questions d'égalité des chances et de non-discrimination. En 2000, l'UE a adopté deux directives « non-discrimination » ; et bon nombre d'actions prévues dans la programmation du FSE belge 2000-2006 sont explicitement liées à ce cadre européen de lutte contre les discriminations.

L'établissement de la cellule « ENIAC (16) » (Cellule d'évaluation de l'impact PAN-FSE) au sein de l'Administration fédérale de l'Emploi constituait également un reflet de cette intégration entre FSE et SEE, tout comme les anciens Plans d'action nationaux (PAN) pour l'emploi. Ainsi, le PAN incluait des informations sur la manière dont le FSE est utilisé pour soutenir la SEE.

Enfin, il faut souligner que les critiques portées à la SEE, selon lesquelles cet instrument serait faible et inefficace, ne tiennent pas suffisamment compte de ces liens entre SEE et FSE. Elles n'abordent généralement la SEE que de manière isolée, alors que notre analyse démontre que son lien étroit avec le FSE permet de traduire les objectifs de la SEE en actions concrètes. Le soutien financier du FSE augmente les chances de résultats de la SEE et contribue à son efficacité. En outre, le principe « d'additionnalité » contraint les Etats membres à s'engager eux-mêmes, à agir dans les secteurs où ils souhaitent attirer des financements du FSE. Autrement dit, les budgets nationaux (ou ceux des entités infra-nationales) s'adaptent en partie aux critères du FSE.

Bien que les différents instruments de la politique européenne de l'emploi ne soient pas tous nouveaux (par exemple le FSE), il y a de bonnes raisons de voir dans cette nouvelle intégration d'instruments un nouveau mode de gouvernance. En comparant cette nouvelle gouvernance avec la méthode communautaire classique, nous constatons qu'elle est caractérisée par :

- de nouveaux « brassages » institutionnels entre administrations, organismes de « peer review », acteurs privés, agences publiques de l'emploi, partenaires sociaux, etc., en plus des acteurs traditionnels européens et nationaux. Cette variété d'acteurs reflète aussi la variété des niveaux de pouvoir (supranationaux, nationaux et infra-nationaux) qui coordonnent leur action. Formellement, les gouvernements nationaux ou régionaux peuvent être au centre de cette gouvernance multi-niveaux, mais en présence d'une large variété d'organisations de la société civile nationale et internationale, jouant ainsi également un rôle et refusant aux gouvernements le monopole de l'initiative ;

(16) Formellement, ENIAC a cessé d'exister en 2006. Toutefois, il est intéressant de noter que cette dissolution juridique n'a pas empêché la création d'un espace informel, dans lequel persiste une pratique de coordination intergouvernementale récurrente et fondée sur la confiance (source : interviews dans le cadre d'ETOS.be ; López-Santana, M., Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument, in Kröger, S. (éd.), What we have learnt..., *op.cit.*, Art. 15, 2009).

- de nouvelles « règles du jeu politique » effectives dans cette gouvernance multi-niveaux et ses différents instruments (FSE, SEE, dialogue social européen). Ces règles sont très complexes et impliquent non seulement une influence européenne sur le niveau national, mais aussi la recherche par les acteurs nationaux de stratégies pour « européaniser » leurs préférences propres, leur ordre du jour, leurs intérêts, etc. ;
- des « brassages » de procédures : auto-coordination collective, délibération cyclique, procédure de résolution de problèmes, programmations à long terme, régulations flexibles (accords-cadres) et classiques (« top-down ») ;
- d'autres résultats politiques : objectifs, lignes directrices, « benchmarking », indicateurs statistiques en plus des normes classiques (règlements, directives). Autant d'éléments qui mesurent les progrès des Etats membres vers les objectifs convenus au niveau européen, et qui permettent d'évaluer les politiques d'emploi et du travail.

Les acteurs nationaux tentent « d'uploader » leurs propres priorités dans les instruments européens et de gérer ainsi plus aisément les contraintes européennes. Notre analyse indique quelques conditions pour réussir cet « uploading » : investissement politique dans des réseaux d'acteurs, recherche d'appuis pour promouvoir une question spécifique, coordination interne bien organisée pour définir efficacement les positions nationales dans les négociations européennes. Enfin, le « timing » joue également un rôle important : il faut savoir tirer profit des fenêtres d'opportunité.

3. INCLUSION SOCIALE

Les possibilités dont dispose l'Union européenne (UE) pour prendre des initiatives dans les domaines de la « protection sociale » et de « l'inclusion sociale » sont très limitées en raison d'obstacles tant institutionnels que politiques. A ce jour, les Etats membres et les institutions européennes n'ont pas été enclins, voire n'étaient pas en mesure d'élaborer une législation sur ces sujets pour cause d'intérêts nationaux, de sensibilités politiques et de très grandes divergences dans la pratique politique. Cela reste vrai en dépit du constat selon lequel le processus d'intégration européenne a notoirement affaibli tant la souveraineté (l'autorité légale) que l'autonomie (la capacité de réglementation *de facto*) des Etats membres sur le plan de la politique sociale (17).

Mais cet espace de manœuvre limité de l'UE implique-t-il que « l'Europe de la protection sociale et de l'inclusion sociale » soit totalement inexistante ? Trois bonnes raisons nous semblent autoriser le rejet d'une conclusion si hâtive. En premier lieu, le

(17) Leibfried, S. et Pierson, P., Social Policy. Left to Courts and Markets?, in Wallace, H. et Wallace, W. (éds.), *Policy-Making in the European Union* (La décision politique dans l'Union européenne), 4ème édition, Oxford, Oxford University Press, p. 268, 2000.

fait que les compétences législatives de l'UE n'aient pas encore été concrétisées dans le domaine de la protection sociale ne signifie guère que l'UE ne puisse pas intervenir (section 3.1.). En deuxième lieu, l'UE organise depuis 2000 une coopération entre les Etats membres sur la modernisation des systèmes de protection sociale. Celle-ci a lieu par le biais de la Méthode ouverte de coordination (MOC) sur le plan de l'inclusion sociale, des systèmes de retraite et des soins de santé, que nous évoquerons dans la section 3.2. En troisième lieu, les Etats membres peuvent compter sur les moyens financiers des fonds structurels. La section 3.3. commente la manière avec laquelle l'un de ces fonds, le Fonds social européen (FSE), soutient un large éventail d'objectifs d'inclusion sociale.

3.1. MALGRE LE PEU DE FONDEMENTS JURIDIQUES, « L'EUROPE DE L'INCLUSION SOCIALE » N'EST PAS UNE FICTION

La politique belge en matière d'inclusion sociale est sensiblement influencée par l'intégration européenne, tant en termes procéduraux que substantiels. A la lumière des compétences européennes limitées dans ce domaine politique, ceci est plutôt étonnant. Pourtant, nos investigations empiriques permettent, de façon convaincante, de mettre en lumière (18) :

- les effets procéduraux, y compris l'amélioration drastique des capacités statistiques et de supervision, la politique menée via des objectifs (quantifiés ou non), les effets-miroir (la découverte de son propre système par le biais de son explication à autrui), et la pression sur la planification à long terme (via le FSE) ;
- les influences substantielles, y compris les changements cognitifs en matière d'activation (principalement en rapport avec des personnes très éloignées du marché de l'emploi) et de pauvreté des enfants, même dans un pays comme la Belgique qui s'est longtemps opposé à la discussion de ce thème au niveau européen. On peut également identifier des influences sur l'agenda politique (par exemple, placer la pauvreté en haut de l'agenda) et des conséquences juridiques (accélération du processus décisionnel, par exemple, en liant le débat sur l'augmentation du niveau de retraite minimal à la norme de pauvreté européenne).

3.2. DEUX CONDITIONS CRUCIALES : ACTEURS NATIONAUX ET EFFET DE LEVIER

Une condition favorable essentielle en matière d'effectivité des instruments européens décrits consiste à voir les acteurs nationaux « s'en saisir » pour les employer comme levier. Dans le cas du FSE, ce phénomène s'est principalement

(18) Pour une discussion plus exhaustive de la MOC Inclusion Sociale en Belgique, voir Vanhercke, B., Hoezo, ver van ons bed ? Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid, in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. et Van Haarlem, A. (éds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Louvain, Acco (Série Sociale Inzichten, n° 13), pp. 79-100, 2009. L'effet de la MOC en matière de pensions en Belgique a été décrit par Vanhercke, B. dans Against the odds. The OMC as a Selective Amplifier for Reforming Belgian Pension Policies, in Kröger, S. (éd.), *What we have learnt*, *op. cit.*, Art. 16, 2009.

produit entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990. Les acteurs politiques fédéraux ont découvert que les moyens du FSE pouvaient être fructueusement utilisés pour inciter les Centres publics d'action sociale (CPAS) de petite et moyenne taille en Belgique à se charger de l'activation de leurs bénéficiaires (19). On a pu également démontrer combien les acteurs (sub-)nationaux, tout comme des acteurs au sein de la Commission et du Parlement européen, interprétaient de manière créative le concept « d'inclusion *sociale* via le marché du travail », critère important dans les règlements du FSE. De cette façon, le FSE pouvait servir à financer des projets qui étaient en réalité axés sur la lutte contre la pauvreté. En ce qui concerne la MOC, nous avons pu montrer comment les acteurs belges ont recouru à cet instrument entre autres pour renforcer le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans la politique d'inclusion sociale.

3.3. EFFECTIVITE DISCRETE SOUS LE RADAR ET MANQUE D'EVALUATION

Les effets décrits de l'intégration européenne sur la politique d'inclusion sociale nationale ont largement lieu « sous le radar » de manière inaperçue ou, pour le dire comme Giandomenico Majone, « *by stealth* » (20). Nous distinguons deux dimensions à ce phénomène. Premièrement, la MOC est parfois décrite comme constituant le secret le mieux gardé d'Europe, tandis que le FSE est d'une complexité extrême. Le processus décisionnel concernant les deux instruments se déroule dans des Comités européens visiblement inaccessibles – le Parlement européen n'y prend pratiquement jamais part et les acteurs politiques ou les membres des Parlements nationaux n'y consacrent que peu d'attention. Deuxièmement, ses effets ne sont que rarement évalués en détail. C'est incontestablement vrai dans le cas du FSE. Manifestement, dès lors que les Etats membres ont pris leur part du butin pendant « la nuit des longs couteaux » au Conseil européen, plus personne ne se préoccupe du sort précis de ces nombreux millions d'euros. Autrement dit, au niveau substantiel, très peu d'attention est accordée à la destination des fonds. En Belgique comme dans d'autres pays, on ne dispose souvent que des seules données sur *l'input* financier du FSE et sur l'utilisation comptable correcte des sommes allouées. Nos interviews confirment que même la Commission européenne ne prête que peu d'attention à la façon dont l'argent est réellement dépensé. Ceci nous permet de conclure que les critères substantiels attachés au FSE semblent prisonniers d'un « triangle des Bermudes ». A l'image des navires qui s'évanouissent sans laisser de traces, ces critères disparaissent au profit de la pure gestion financière et du bon timing de la dépense.

(19) Voir aussi Verschraegen, G., Vanhercke, B. et Verpoorten, R., The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms, *Journal of European Social Policy*, 21(1), pp. 55-72, 2011 ; Vanhercke, B. et Campaert, G., Lokaal Sociaal Beleid Onder de Radar. Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds, in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. et Van Haarlem, A. (éds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Louvain, Acco (Série Sociale Inzichten, n° 13), pp. 65-77, 2009.

(20) Majone, G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

3.4. L'EUROPEANISATION COMME INFLUENCE RECIPROQUE

Notre analyse confirme l'hypothèse selon laquelle l'européanisation des politiques doit être envisagée comme une circulation à double sens : examiner les « effets » de l'intégration européenne sur la politique des Etats membres impose de vérifier de quelle manière ces mêmes Etats membres ont contribué à donner forme à la scène européenne. Parmi les exemples d'un tel « uploading » réussi des préférences belges au niveau européen, citons : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les négociations intergouvernementales dans le cadre du traité de Maastricht, le Programme d'action sociale des années 1990, les règlements du FSE (par exemple la possibilité d'utiliser un financement privé comme contribution nationale) et, enfin, le renforcement de l'architecture de base de la MOC inclusion sociale. Il est également essentiel de garder à l'esprit le fait que les acteurs nationaux tentent aussi d'adapter la scène européenne à leur mode (« shaping »), bien qu'ils n'aient que rarement véritablement prise sur l'ensemble du processus décisionnel. De ce fait, « l'uploading » revient parfois tel un boomerang, avec des résultats non désirés, au niveau national. Il semble enfin que les acteurs nationaux aient une interprétation relativement héroïque de leurs propres capacités « d'uploading », c'est-à-dire au sens où ils semblent surestimer leur propre influence sur le processus décisionnel européen. Selon un grand nombre de nos répondants, la machinerie de « l'uploading » belge a également été insuffisamment adaptée aux élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ; en conséquence, certaines opportunités importantes d'influencer la scène européenne ont été perdues (directive services, directive fonds de pension, etc.).

3.5. LE SAUVETAGE DE L'ETAT FEDERAL PAR L'EUROPE ?

Bien que l'inclusion sociale soit dans une large mesure une compétence régionale, il n'en reste pas moins que c'est l'autorité fédérale qui tient la plume lors de la rédaction des Rapports stratégiques nationaux (RSN) dans le cadre de la MOC inclusion sociale (21), qui organise les préparatifs des réunions du Comité de la protection sociale, coordonne le travail dans le domaine des indicateurs et des objectifs, et qui stimule les apprentissages internes. Dans ce contexte, nous nous référons à une « MOC belge » entre les régions et les autorités fédérales. Le nouveau rôle de coordinateur de l'administration fédérale Intégration sociale n'est pas passé inaperçu, et entraîne parfois des tensions avec les Régions. Le FSE renforce lui aussi le rôle de l'administration fédérale qui, au travers de cet instrument européen, peut faire passer certaines idées (par exemple sur le plan des pratiques innovantes, des partenariats et des pré-trajets vers l'emploi), notamment en récompensant les « bonnes » conduites par des moyens FSE supplémentaires. Toutefois, un mouvement inverse

(21) Le Comité de protection sociale (CPS) est un organe consultatif du Conseil des ministres « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs » (EPSCO). Institué en 2000, il est formellement basé sur l'article 160 du TFUE. Le CPS se compose de deux fonctionnaires de chaque Etat membre (émanant principalement du ministère des Affaires sociales) et de la Commission. Il joue un rôle moteur dans la MOC sociale.

peut également être observé : au travers des projets du FSE, les expériences acquises dans le cadre d'expérimentations locales refluent vers le niveau fédéral et vers d'autres CPAS confrontés à des défis similaires, qui peuvent ainsi tirer les leçons de leurs expériences mutuelles (22). Ces exemples et d'autres semblent confirmer, avec des nuances, la thèse du « Sauvetage de l'Etat fédéral par l'Europe » (23).

3.6. LES INSTRUMENTS D'INCLUSION SOCIALE EUROPEENS SONT DE PLUS EN PLUS SOUVENT « HYBRIDES »

Tout comme en matière d'emploi, les instruments politiques européens en matière d'inclusion sociale sont de plus en plus « hybrides ». Nous avons ainsi découvert des indications convaincantes prouvant que les mécanismes européens « non contraignants » (« soft law ») influencent le cadre législatif de l'UE. Par exemple, les recommandations du Conseil de 1992 et les activités de l'Observatoire européen des politiques de lutte contre l'exclusion sociale ont contribué à l'adoption du thème « pauvreté » dans les règlements du FSE. Par ailleurs, la « soft law » est parfois soutenue par des instruments juridiques contraignants, par exemple PROGRESS et UE SILC dans la MOC inclusion sociale. Depuis peu – et ceci est probablement la forme d'hybridité aux conséquences les plus significatives –, la « soft law » européenne co-détermine les contenus prioritaires et donc les conditions d'attribution du FSE. Par exemple, les différents volets de la Stratégie européenne de l'emploi et de la MOC inclusion sociale (plans d'action nationaux, indicateurs, bonnes pratiques, etc.) font désormais partie intégrante des règlements du FSE (24).

Il va de soi qu'il faudra procéder à des études ultérieures sur l'européanisation de la politique d'inclusion sociale. Ainsi faudra-t-il clarifier davantage encore la question de la présence ou non des mécanismes d'européanisation décrits dans cette section (effet de levier, appropriation créative et apprentissage) dans d'autres Etats membres. Selon Hemerijck et Marx notamment, les mécanismes qu'utilisent les décideurs politiques belges pour mettre en œuvre des réformes en matière de politique sociale sont plus informels et plus subtils qu'aux Pays-Bas (25). En raison d'un

(22) Voir aussi Sabel, C.F. et Zeitlin, J., Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU, *European Law Journal,* 14(3), pp. 271-327, 2008 ; Beckers, M., Verschraegen, G. et Berghman, J., L'Europe comme plate-forme d'apprentissage ? Le rôle de l'UE dans la politique d'activation belge, *Revue belge de sécurité sociale*, 49 (4), pp. 709-730, 2007.

(23) Beyers, J. et Bursens, P., The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State, *West European Politics*, 29 (5), pp. 1057-1078, 2006.

(24) L'hybridité des instruments européens en matière de soins de santé a été détaillée de façon plus approfondie par Vanhercke, B. et Wegener, L. (2012), The OMC and Beyond: 'Soft-to-Hard-to-Soft' Governance of Health Care in the EU, in Cantillon, B., Verschueren, H. et Ploscar, P., *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics*, Intersentia, Antwerp, forthcoming.

(25) Hemerijck, A. et Marx, I., Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands, In Palier, B. (éd.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, pp. 129-155, 2010.

cadre institutionnel spécifique, l'auto-transformation du système belge d'assurances sociales s'est effectuée de manière progressive et cumulative et, dans une large mesure, sous le radar (26). Dès lors, on pourrait formuler l'hypothèse selon laquelle les instruments « non contraignants » tels que la MOC et le FSE, qui opèrent eux aussi fréquemment « sous le radar » (27), seraient bien en phase avec la culture informelle du processus décisionnel en Belgique. Une culture qui, par ailleurs, se positionne positivement par rapport à l'UE. Plusieurs de nos répondants soulignent aussi l'effet sur le long terme d'une présidence du Conseil : le rôle-clé joué par les acteurs belges (tout particulièrement les ministres sociaux-démocrates) dans la mise en place de l'architecture de base de la MOC en 2001, pourrait être une explication décisive de la motivation de ces acteurs à mobiliser cet instrument au niveau national. Il faut aussi noter que durant la présidence belge de 2010, le renforcement de l'appareillage de la MOC constituait l'un des objectifs prioritaires de l'agenda politique (28).

CONCLUSION : DIX CLES POUR REFLECHIR L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES SOCIALES EN BELGIQUE (29)

La politique sociale européenne se construit à travers la législation (négociée ou non), les instruments financiers, et la « Méthode ouverte de coordination » (MOC). Au cours de la période examinée ici, on constate une certaine hybridation de ces différents instruments. L'apparition de la MOC a profondément changé le contexte de la « méthode communautaire » traditionnelle (harmonisation législative). L'Union européenne (UE) s'est dirigée vers des modes de gouvernance plus complexes et différenciés, qui ont influencé le rôle et le fonctionnement des instruments traditionnels. Notre recherche s'est penchée sur la question de savoir si cette diversification croissante des modes de régulation a introduit ou non des changements dans les politiques et régulations nationales : c'est donc la question de la différenciation des impacts selon les outils de la gouvernance européenne (droit, MOC, instruments financiers) qui a été posée.

(26) *Ibid*, p. 10.

(27) Voir sur ce point Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. en Vanderborght, Y. (éds.), *L'Europe en Belgique..., op. cit.*, pp. 146-147, 2011.

(28) En témoigne la Conférence de haut niveau (High Level Conference) "Coordination in the Social Field in the Context of Europe 2020: Looking Back and Building the Future" qui a eu lieu à La Hulpe, les 14 et 15 septembre 2010. La conférence a été préparée par un rapport scientifique (commandé par le SPF Sécurité Sociale et par le cabinet de la ministre des Affaires sociales) : Marlier, E. et Natali, D. (éds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2010.

(29) Cette section conclusive est une actualisation de Vanhercke, B., Verschraegen, G., Reyniers, Ph., Vanderborght, Y., Berghman, J. et Van Gehuchten, P.-P., Réfléchir l'européanisation des politiques sociales, in Vanhercke, B. e.a., *L'Europe en Belgique..., op. cit.*, pp. 205-225, 2011. Dans ce chapitre, le lecteur trouvera dix-neuf recommandations aux décideurs politiques (fédéraux et régionaux) belges.

Par ailleurs, la perspective que nous avons adoptée visait à analyser un processus circulaire d'européanisation, incluant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes. En d'autres termes, l'étude de l'intégration européenne renvoie à l'étude d'un cycle politique et de ses différentes étapes. Les contextes nationaux et européens sont intimement liés : les réponses des Etats membres à l'intégration européenne (« downloading ») alimentent les processus institutionnels et politiques européens (« uploading »), et vice-versa.

Il convient à présent de systématiser les enseignements de la recherche sous forme de dix « clés » pour réfléchir l'européanisation des politiques sociales en Belgique. Comme annoncé en introduction, quelques éléments issus du domaine « égalité entre les femmes et les hommes » – traité dans la recherche « ETOS.be » mais non repris dans la présente contribution – seront utilisés à titre d'illustration, spécifiquement dans les « clés » 1, 2 et 8.

Clé 1
Hybridation des instruments : complémentarité, subordination et coexistence

Les outils de la politique sociale européenne sont de plus en plus hybrides : ils témoignent d'un mélange des genres entre nouveaux modes de gouvernance et gouvernement par le droit. Trois formes d'hybridation ont été identifiées, et dénommées complémentarité a priori, subordination de fait et coexistence.

Même si la diversité institutionnelle des instruments n'est pas nouvelle, nous avons identifié un degré accru d'hybridation des instruments de la politique sociale. En témoignent les exemples suivants :

- l'intégration de dispositifs non contraignants y compris dans des outils juridiques (accord-cadre sur le travail à temps partiel) ;
- le poids croissant des priorités issues des techniques de nouvelle gouvernance (MOC et SEE) pour la mise en œuvre des politiques menées via les fonds structurels.

Nous avons été amenés à distinguer trois formes d'interaction entre les différents instruments. Une première forme se manifeste par une complémentarité pleinement assumée de chacun d'entre eux (droit, MOC, outils financiers). Ainsi, le droit au congé parental (issu d'un accord-cadre), la flexibilité accrue de la durée du travail (consacrée par la directive), l'objectif (poursuivi par la Stratégie de Lisbonne) d'assurer les soins aux enfants et la mise en œuvre d'expériences (financées par le Fonds social européen - FSE) forment l'ensemble des ressources rendant possible une poli-

tique conçue en vue de favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille. Ce premier type d'interaction est dénommé « complémentarité a priori ».

Une deuxième forme consiste en une instrumentalisation d'un outil au service des objectifs poursuivis par d'autres moyens. Ainsi, l'accord-cadre sur le travail à temps partiel fait explicitement référence aux objectifs de la politique de l'emploi (et, de facto, à la Stratégie européenne pour l'emploi - SEE - alors naissante). Les Etats membres se voient conférer par ailleurs une marge d'appréciation non négligeable en vue de la transposition de la directive. On peut ainsi distinguer ici un véritable retournement puisque ce sont les priorités issues de la SEE (outil « soft » de nouvelle gouvernance) qui sont appelées à déterminer le contenu d'un dispositif régissant des droits du travail (instrument « hard » de gouvernement par le droit). Nous dénommons ce deuxième type d'interaction « subordination de fait » du droit européen aux objectifs de la nouvelle gouvernance.

Une troisième forme d'hybridisation concerne la reconnaissance de la légitimité propre des différents instruments, qui coexistent comme instruments à part entière. Nous dénommons cette figure « coexistence ». On en trouve l'illustration lorsque les instruments « soft » de nouvelle gouvernance sont institutionnalisés dans les traités ou dans le droit dérivé ce qui, à tout le moins, rend obligatoire le fait d'y participer.

Il faut souligner que cette hybridation des instruments n'a pas été prise en compte dans le suivi des dossiers européens au niveau belge. Nous avons mis en évidence, de la sorte, une « balkanisation » de l'expertise des fonctionnaires qui, identifiés par une discipline ou par les compétences d'un service administratif donné, voient leur horizon circonscrit de manière trop étroite. Dans un tel contexte, travailler de manière intégrée, ou dans un cadre interdisciplinaire devient difficile ; le partage de l'expérience et des connaissances est, lui aussi, problématique. Si l'on élargit la perspective, on constate aussi que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rarement fait usage des objectifs et finalités intégrés dans les outils de la nouvelle gouvernance à l'appui de son interprétation téléologique, du moins dans le champ de la politique sociale. Lorsqu'elle se penche sur la « soft law », c'est pour rappeler la primauté du droit. Dès lors qu'à présent, en matière sociale, un certain nombre d'objectifs-clés sont inclus dans des outils de nouvelle gouvernance, le risque existe de voir l'interprétation autorisée du droit communautaire se cantonner à des limites étroites – celles de la méthode communautaire.

Clé 2
Instrumentalisation des politiques sociales
En termes matériels, les politiques d'emploi et d'inclusion sociale portent la marque d'une instrumentalisation croissante, au service des objectifs de la Stratégie Europe 2020.

Notre recherche met en évidence l'instrumentalisation d'éléments-clés des politiques sociales (en matière d'emploi et de conditions de travail, d'inclusion sociale, mais aussi de conciliation entre vie professionnelle et vie privée) : les objectifs poursuivis ont été réorientés et recentrés afin de venir en appui aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne, relancée en 2005, en mettant davantage l'accent sur la croissance et l'emploi (30). Dès lors, cette seconde phase de Lisbonne s'est caractérisée par une orientation nettement plus néolibérale que la première (31), tendance qui est renforcée par la stratégie Europe 2020 (voir clé 10).

Ainsi, en matière d'emploi, l'élément central de la « qualité de l'emploi », qui avait été ajouté à la SEE pendant la présidence belge de 2001, a quasiment disparu du tableau au profit de l'objectif de flexicurité. En matière d'inclusion sociale, bien qu'il y ait toujours eu un lien entre inclusion et emploi, on observe à présent une tendance claire à centrer l'effort sur l'intégration dans le marché du travail plutôt que sur la promotion de l'inclusion sociale en tant que telle, ou sur la lutte contre les facteurs d'exclusion. Quant à l'objectif d'égalité de genre, il avait tout d'abord été poursuivi au titre d'un principe fondamental attaché à la dignité des personnes. En tant qu'élément de politique sociale, il a été réorienté à présent vers des objectifs élargis de performance économique, d'accroissement du taux d'emploi, de soutenabilité des régimes de protection sociale, ainsi qu'en réponse aux défis démographiques.

Clé 3

Europe sociale : la Belgique ne donne plus le rythme

Certes, la Belgique a contribué à donner le rythme de l'émergence et de l'ins titutionnalisation de l'Europe sociale. A l'heure actuelle le risque est plutôt de surestimer la capacité « d'uploading ».

En dépit d'opportunités manquées, on peut affirmer à juste titre que la Belgique a imprimé sa marque en matière sociale, et ce à deux niveaux. Tout d'abord, elle a été un contributeur important aux fondations légales et politiques de l'Europe sociale, en soutenant sans cesse le mode de décision à la majorité qualifiée en matière sociale, ou en agissant en soutien du renforcement des dispositions sociales corrélatives ou consécutives à la négociation des traités (par exemple l'Accord sur la politique sociale annexé au titre de protocole au traité de Maastricht).

(30) Zeitlin, J., Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination, in Marlier, E. et Natali, D. (éds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp. 253-273, 2010.

(31) Daly, M., Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade, in Marlier, E. et Natali, D. (éds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp. 139-157, 2010.

Ensuite, on peut argumenter de manière plausible que la Belgique a imprimé sa marque à différents stades des processus concrets et des procédures, qu'il s'agisse de la conception des politiques à initier, au travers de contacts intensifs avec la Commission et d'une participation active aux groupes d'experts et aux comités d'avis, ou qu'il s'agisse de la négociation politique au travers des groupes de travail du Conseil et des différents comités qui préparent la décision politique en son sein. Il en a été ainsi pour le démarrage de la MOC inclusion, l'institutionnalisation de la SEE ou encore l'adoption de la directive congé parental. De tels diagnostics sont cohérents : la Belgique a joué un rôle comparable dans d'autres domaines, par exemple en matière de politique monétaire. Durant la seconde moitié de 2010, la Belgique a une nouvelle fois été fidèle à sa réputation d'Etat membre expérimenté, apte à mener des présidences du Conseil réussies, et ce en dépit d'une situation politique interne passablement compliquée par les élections anticipées de juin 2010.

A l'heure actuelle cependant, les acteurs belges devraient être prudents quant à leur capacité « d'uploading » dans le contexte des élargissements intervenus :

- les nouveaux rôles dévolus par le traité de Lisbonne au président permanent du Conseil, ainsi qu'au Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères, tendent à réduire considérablement la marge de manœuvre des présidences tournantes ;
- la formule de la « présidence en équipe » implique que toute présidence tournante fait désormais partie intégrante d'un « cadre stratégique », dépendant d'un programme de 18 mois négocié par un trio d'Etats membres et approuvé par le Conseil ;
- depuis l'élargissement de 2004, en particulier, la Belgique n'est plus au centre de l'Europe. Il n'y a pas eu d'investissement significatif en vue de nouer des partenariats et des alliances avec les « nouveaux » Etats membres, sans doute en raison du maintien des pactes privilégiés avec les partenaires favoris traditionnels (France, Pays-Bas, Luxembourg) ;
- des acteurs clés mettent l'accent sur le retour de l'intergouvernementalisme, c'est-à-dire le déplacement de pouvoirs de la Commission vers le Conseil au profit, en conséquence, des Etats membres les plus puissants ;
- la coalition Commission-Belgique semble dès lors être moins efficiente ;
- à ces facteurs s'ajoute un intérêt décroissant de la classe politique belge à l'égard du processus d'intégration européenne, y compris dans ses dimensions sociales : dans une situation d'ignorance politique des affaires européennes, l'héroïsme administratif ne peut véritablement survivre.

Clé 4

Les techniques non contraignantes de « l'uploading » : réseaux informels et la Représentation permanente

La Belgique a utilisé des techniques non contraignantes de persuasion pour influencer de manière efficace – et parfois contre toute attente – le processus de décision européen. Les réseaux informels et la Représentation permanente sont des points stratégiques.

L'hypothèse d'une influence significative de la Belgique est-elle crédible compte tenu de son « pouvoir » de négociation extrêmement faible, et du fait qu'elle a un poids (économique) plume dans l'Union ? Notre recherche a mis en évidence combien la Belgique a été capable d'utiliser des techniques non contraignantes de persuasion pour influencer (notamment au travers de jeux coopératifs) le processus de décision européen par le biais, au moins, des six leviers suivants :

- le poids politique, malgré tout, dérivant de la qualité d'Etat fondateur, de la position géopolitique et de la légitimité de la Belgique en matière sociale ;
- le « know-how » politique, dérivé de la capacité à construire des coalitions politiques, et l'adéquation entre les pratiques politiques domestiques de recherche du consensus – certes aujourd'hui menacées – et le mode d'élaboration procédurale des décisions et des normes au niveau européen ;
- la pratique sociale, la Belgique étant capable de déployer des arguments convaincants fondés sur des pratiques observables y compris en matière de MOC là où le poids de pratiques effectives et pouvant s'étalonner dans le temps devient important ;
- la capacité persuasive, à travers son habileté à inférer des concepts fédérateurs dès lors que ceux-ci sédimentent des expériences pratiques : par exemple, les conceptions de « Qualité de l'emploi » ou de « l'Europe parle d'une seule voix » en matière de systèmes de retraite, ou encore de « donner la parole aux pauvres » ;
- la capacité à formuler des demandes perçues comme hautement légitimes (*compelling demands*) (comme l'exigence d'admettre des financements privés comme contrepartie du financement communautaire FSE) ;
- la cohérence et la ténacité, certaines positions belges ayant été déployées et affirmées de manière itérative : elles expriment alors une position fiable, susceptible d'être anticipée, particulièrement en combinaison avec une pratique politique de recherche du consensus. L'effet qui s'y attache est renforcé dès lors que le développement des politiques sociales n'est pas principalement destiné à satisfaire des intérêts nationaux particuliers mais peut être conçu comme le support d'un intérêt général européen.

L'existence de réseaux de contacts informels, la proximité avec les institutions européennes ainsi que les présidences couronnées de succès relatifs (1987, 1993, 2001, 2010), ont de la sorte considérablement renforcé la capacité d' « uploading » de la Belgique, notamment en termes de « mise à l'agenda ». La Représentation permanente joue à cet égard un rôle clé, notamment dans la mesure où il arrive régulièrement que ses membres soient amenés à opérer sans couverture politique explicite. Une série de personnes rencontrées dans le cadre de nos travaux mettent toutefois en évidence le fait que la durabilité des réseaux de contacts informels dépend partiellement de circonstances conjoncturelles : l'importance de la présence de fonctionnaires belges (détachés) au sein des institutions européennes dans des positions clés est un facteur non négligeable.

Clé 5

Impacts procéduraux et substantiels

Les politiques sociales belges dans le domaine de l'emploi et de l'inclusion sociale ont été significativement influencées par l'intégration européenne, aussi bien en termes procéduraux qu'en termes substantiels.

N'est-ce là qu'enfoncer une porte ouverte ? La chose est moins évidente qu'il n'y paraît, compte tenu du caractère limité des compétences européennes en matière sociale.

Les enseignements de la recherche mettent en évidence, tout d'abord, des effets procéduraux importants dans chacun des domaines étudiés : l'attention accrue portée à l'outil statistique et au suivi des politiques ; la mise en œuvre de plannings à long terme, allant au-delà des échéances électorales domestiques ; la mise en évidence d'une gouvernance par objectifs (quantifiés). De surcroît, la dimension comparative des processus de coordination a conduit à une attention nouvelle portée aux processus d'évaluation, de comparaison, de même qu'à l'apparition progressive de processus internes belges d'apprentissage commun.

Parallèlement, on peut aussi conclure à des effets substantiels tels que : des changements cognitifs, par exemple en matière d'activation des jeunes ; des changements d'agenda, avec l'apparition de la question de la pauvreté des enfants ; des changements dans le droit, notamment en matière d'emploi ou d'égalité de genre.

Clé 6

Transformations du processus décisionnel

La prise de décision politique en matière d'emploi et d'inclusion sociale a été modifiée par l'environnement européen, via la modification des positions des acteurs et la création de nouveaux mécanismes fédéraux de coordination.

L'implication dans le processus d'intégration européenne a accru les coordinations verticales dans les domaines politiques étudiés. Ceci a souvent impliqué un rôle nouveau ou renforcé pour le niveau fédéral, que ce rôle nouveau soit formel ou informel. Ainsi les rôles joués par le Service public fédéral (SPF) Emploi, travail et concertation sociale, en matière de SEE, et par le Service public fédéral de programmation (SPP) Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, dans le domaine de la MOC inclusion sociale, constituent l'illustration de cette représentation d'une Europe volant au secours de l'Etat fédéral (32). Nous avons également mis en évidence un certain nombre de mécanismes au sein desquels les coordinations horizontales entre administrations se sont trouvées renforcées (entre les SPF Affaires économiques, d'une part, et Emploi, d'autre part). A cet égard, il est certain que la complexité et les flux d'informations afférents aux dossiers européens renforcent le rôle des administrations en tant qu'acteurs centraux (tenant compte des modifications procédurales mises en évidence ci-dessus), au détriment des partenaires sociaux et du gouvernement.

Selon les domaines examinés, on peut également observer que différents acteurs de la société civile (nationaux, régionaux ou locaux) se sont vus renforcés dans leur rôle, acquérant de la sorte une place et une nouvelle légitimité dans l'arène politique. Deux dynamiques sont à l'œuvre : certains de ces acteurs ont été « armés » par le niveau européen, d'autres se servent du niveau européen comme d'un levier. Les techniques de nouvelle gouvernance et les outils financiers jouent à cet égard un rôle « d'empowerment » important.

Cependant, la capacité d'influence exacte de ces nouveaux acteurs reste à établir avec plus de précision. Il ne semble pas à ce jour que ceci ait conduit à une redistribution du pouvoir ou des règles du jeu dans le cadre politique. Il est même possible que les acteurs institutionnels autorisent ces nouveaux acteurs à émerger et à jouer un nouveau rôle parce qu'ils ne sont pas perçus comme constituant un défi pour les politiques existantes comme l'illustre le nouveau rôle des organisations non gouvernementales (ONG) en matière d'inclusion sociale dans la rédaction des Rapports stratégiques nationaux (RSN), et Programmes nationaux de réforme (PNR)).

(32) On constate le même phénomène en matière d'égalité de genre, avec le rôle joué par l'Institut fédéral pour l'égalité entre les femmes et les hommes (IEFH).

Clé 7

Effets furtifs, mises en œuvre défaillantes

Les effets produits par l'intégration européenne sur les politiques sociales belges sont souvent furtifs et tempérés par un faible niveau de mise en œuvre.

Les effets produits par les politiques sociales européennes sont significatifs ; mais simultanément ils peuvent demeurer furtifs, voire masqués. Il en va ainsi partiellement parce qu'ils peuvent se produire via des réseaux informels ou via des outils purement techniques, le plus souvent de nature administrative. De surcroît, la classe politique semble peu intéressée par les effets ou l'effectivité des politiques mises en œuvre au titre des politiques sociales européennes (faible culture de l'évaluation, par exemple à l'égard des projets initiés sous l'auspice du FSE). De plus, les changements cognitifs aussi bien que les altérations en matière de conception politique sont difficiles à saisir et, par là même, restent parfois occultés. La multiplicité des instruments européens rend encore plus difficile l'évaluation de l'ampleur des effets et l'identification précise des causes et des conséquences ; par exemple, comment établir et dissocier les effets d'une part, du FSE et d'autre part, de la MOC protection sociale et inclusion sociale et de la SEE, auxquelles les priorités du FSE doivent désormais se conformer, ou encore les effets de la législation anti-discrimination en comparaison avec les outils de « soft gouvernance » portant sur les mêmes éléments ?

L'intégration ou l'hybridation du droit européen et des outils de nouvelle gouvernance ont ici des conséquences importantes dans leur logique régulatrice propre. Nos études de cas établissent que les effets sur le droit national vont au-delà des obligations formelles du droit européen ; la MOC a un impact cognitif sur la création des politiques au niveau national et inspire des politiques domestiques (accroissement par exemple de la « garantie de revenus aux personnes âgées », Grapa) ; les politiques menées au travers des Fonds européens ne sont pas seulement de nature à redistribuer des ressources vers des régions plus pauvres mais contribuent à modifier l'approche de la Belgique à l'égard de l'activation. En d'autres termes, c'est précisément l'hybridation de différents instruments (sous la forme des trois modes d'interaction qui ont été décrits ci-dessus) qui est de nature à rendre compte des effets cachés ou inattendus produits par ceux-ci.

La Belgique enregistre une mauvaise performance dans au moins deux dimensions du processus politique européen : en termes de légitimation d'une part, et de transposition d'autre part. La réception explicite des politiques sociales européennes dans les procédures et cadres de référence domestiques se caractérise par exemple par le manque de débats sur les dossiers européens au Parlement fédéral et le

manque de publicité donnée au niveau fédéral ou régional à propos des décisions européennes. Ceci pourrait impliquer une forme de dépolitisation des débats sur les questions sociales, à moins qu'en la matière, de nouveaux mécanismes d'évaluation ne se substituent au débat politique. Ensuite, en dépit des effets qui ont été décrits, la Belgique ne témoigne pas d'une grande efficacité en matière de transposition alors même que les coûts de mise en conformité sont le plus souvent faibles ou modérés.

Clé 8

Domaines de politique sociale et degré d'européanisation

Le degré d'européanisation diffère selon les politiques sociales examinées. L'influence européenne a suscité plus de changements en matière de politique d'emploi et d'inclusion sociale qu'en ce qui concerne l'égalité de genre.

L'européanisation des politiques sociales n'est pas uniforme. En matière de politique d'emploi et de conditions de travail, on peut mettre en évidence des impacts substantiels et procéduraux, sans préjudice de réussites en matière « d'uploading ». S'il n'y a pas de « hard law » dans le processus européen d'inclusion sociale, la législation nationale a toutefois bien été inspirée – à certains égards – par le niveau européen (exemple de la garantie de revenus aux personnes âgées, Grapa). A noter encore, en cette matière, des changements cognitifs (par exemple en matière d'activation des exclus du marché du travail, ou à propos de l'accent mis sur la pauvreté des enfants), mais aussi procéduraux (tels que l'implication des associations et de personnes en situation de précarité dans la politique de lutte contre la pauvreté).

Cette facette de nos investigations nous permet de revenir une dernière fois sur la question de l'égalité de genre. En ce domaine, les politiques menées en Belgique ont souvent anticipé les initiatives européennes, de sorte que l'impact du processus européen, au moins en ce qui concerne la conciliation vie professionnelle/vie de famille, a été relativement limité. Un autre facteur crucial est le degré auquel les acteurs au niveau national ont déjà été socialisés dans un contexte international ou européen. Ainsi, des institutions comme les Nations Unies, l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont été à l'initiative de politiques actives en matière d'égalité de genre, de sorte que l'influence européenne est alors moins explicite. Ceci est moins vrai en matière d'activation du marché du travail ou d'inclusion sociale : même si ces institutions internationales s'intéressent à ces questions, elles ne sont guère considérées par les acteurs domestiques comme ayant une forte légitimité en la matière.

Clé 9

Révision des perspectives théoriques

Dans certaines limites, le cadre de référence théorique classique appelle des changements, entre autres en ce qui concerne le caractère pertinent et fructueux du paradigme « fit/misfit ».

Nous retenons de cette recherche une sérieuse validation de l'hypothèse du processus d'européanisation comme processus circulaire. En effet, nos données indiquent combien il est superficiel de tenter de comprendre les effets de l'intégration européenne sans examiner de quelle manière les Etats membres ont contribué par eux-mêmes à en déterminer la configuration (l'européanisation comme « voie à deux sens »). Plus fondamentalement encore, l'européanisation ne se soutient pas d'elle-même : elle implique la coordination d'une variété d'acteurs mobilisant des effets « d'uploading et de downloading ». L'effet de levier est le mécanisme le plus puissant de nature à rendre compte de l'efficacité des mécanismes de la nouvelle gouvernance. Ainsi, la littérature existante sur les fonds structurels met surtout en évidence le rôle de la Commission et des gouvernements régionaux alors que nous avons souligné combien les autorités nationales et locales mobilisent les fonds pour renforcer leur propre position.

En termes plus substantiels, notre analyse montre que l'influence des politiques européennes sur les Etats membres est largement indépendante du succès réel ou supposé des efforts initiaux des Etats membres dans la phase « d'uploading », tout comme du caractère juridiquement contraignant, ou non, de l'outil utilisé. A titre d'exemple, mentionnons le renforcement du rôle des ONG en Belgique comme conséquences de la MOC inclusion sociale malgré le fait qu'il y avait, au départ, un large recouvrement entre les exigences européennes et les pratiques belges en la matière. En d'autres termes : de petites discordances peuvent produire de grands effets, ce qui jette un doute supplémentaire sur le caractère pertinent et fructueux du paradigme « fit/misfit » (33) pour expliquer les pressions adaptatives s'exerçant sur les Etats membres.

Dès lors, la distinction qui est souvent faite entre les modes « hard » et « soft » de gouvernance appelle à révision, car il importe de prendre en compte les diverses formes d'hybridité. Par exemple, ceux qui soutiennent que les outils de la nouvelle gouvernance n'ont pas d'effectivité à défaut de contrainte juridique, négligent le fait que certains mécanismes de « soft law » sont considérablement renforcés par les liens qui les unissent aux fonds structurels, qui eux sont institués par la « hard law ».

(33) Falhner, G; Treib, O; Hadbupp, M; herber S, (Docs) Complying with Europe. Harmonisation and Soft ... in the Member States. Cambridge/Uk, Cambridge University Press (Docs).

Clé 10

Europe 2020 : un oxymore

Le Stratégie Europe 2020 renforce l'intégration des instruments européens mais des considérations strictement économiques risquent de noyer les politiques sociales.

La Stratégie de Lisbonne, lancée en mars 2000, a pris officiellement fin en juin 2010 avec l'adoption par le Conseil européen de la nouvelle Stratégie Europe 2020. La « croissance inclusive » constitue l'une de ses composantes essentielles, qui comprend notamment l'objectif chiffré, décidé au terme d'une négociation difficile, de sortir au moins 20 millions de personnes du « risque de la pauvreté et d'exclusion » une nouvelle « plate-forme européenne contre la pauvreté » qui devra compléter la MOC protection sociale et inclusion sociale (34) ; et la ligne directrice intégrée 10 sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté.

Certains ont toutefois déjà souligné la connotation profondément néolibérale de la stratégie (35). Le risque est en effet bien réel de voir les dimensions sociales graduellement éclipsées par les considérations économiques, au travers des objectifs de croissance de la nouvelle stratégie et par le biais de la synchronisation (à travers un « semestre européen ») des différents instruments de la gouvernance socio-économique de l'UE (36). Avec un Pacte de stabilité et de croissance renforcé ainsi que l'instauration d'une procédure pour « déficit macroéconomique excessif » la pression sur les dépenses sociales a considérablement augmenté.

Même si cela ne sera certainement pas suffisant, il est cependant possible de faire progresser l'Europe sociale dans ce nouveau contexte en assurant un soutien financier via les fonds structurels, dans le cadre du récent réexamen du budget communautaire. L'objectif ultime, qui devrait être placé au cœur des prochaines perspec-

(34) La « plate-forme européenne contre la pauvreté » (EPAP) est l'une des sept initiatives phares orchestrées par la Commission pour favoriser le déploiement de la stratégie Europe 2020 (Communication de la Commission 'Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale', COM (2010) 758 final du 16 décembre 2010 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:FR:PDF).

(35) Cf. par exemple Barbier, C., Au nom des marchés : quelle légitimité pour la révision de la « constitution composée » de l'Union ?, OSE Paper Series, Opinion Paper No. 6, Décembre 2011, 33p. .

(36) En effet, la préparation des PNR (permettant de suivre les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020) et des programmes de stabilité et de convergence (PSC, définis dans le cadre du Pacte de stabilité) est dorénavant synchronisée. Les Etats membres déposent ces rapports (PNR et PSC) à la Commission chaque année en avril.

tives financières (pour la période post-2013), devrait être d'assurer que les objectifs sociaux de l'UE soient pleinement pris en compte dans les politiques et les programmes « territoriaux ». Autrement dit, l'obtention de fonds structurels européens (en particulier du FSE) serait conditionnée par la réalisation des objectifs de la MOC protection sociale et inclusion sociale. Il s'agira donc de joindre le geste à la parole ou, comme le dit l'adage anglais : « put your money where your mouth is ».

TABLE DES MATIERES

L'EUROPE SOCIALE EN BELGIQUE : EMPLOI ET INCLUSION SOCIALE AU PRISME DE L'EUROPEANISATION

INTRODUCTION 745

1. LES INSTRUMENTS EUROPEENS DE REGULATION DES POLITIQUES SOCIALES : BREF APERÇU 747

1.1. DROIT CLASSIQUE : LES DIRECTIVES SOCIALES 747
1.2. NOUVELLE GOUVERNANCE : LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION 749
1.3. LES INSTRUMENTS FINANCIERS : LES FONDS STRUCTURELS 750

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI 751

2.1. LA GENESE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EMPLOI 751
2.2. L'UTILISATION DES DIFFERENTS INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE 752
2.3. HYBRIDATION DANS LA GOUVERNANCE DE L'EMPLOI ? 754

3. L'INCLUSION SOCIALE 756

3.1. MALGRE LE PEU DE FONDEMENTS JURIDIQUES "L'EUROPE DE L'INCLUSION SOCIALE" N'EST PAS UNE FICTION 757
3.2. DEUX CONDITIONS CRUCIALES : ACTEURS NATIONAUX ET EFFET DE LEVIER 757
3.3. EFFECTIVITE DISCRETE SOUS LE RADAR ET MANQUE D'EVALUATION 758
3.4. L'EUROPEANISATION EN GUISE D'INFLUENCE RECIPROQUE 759
3.5. LE SAUVETAGE DE L'ETAT FEDERAL PAR L'EUROPE ? 759
3.6. LES INSTRUMENTS D'INCLUSION SOCIALE EUROPEENS SONT DE PLUS EN PLUS SOUVENT "HYBRIDES" 760

CONCLUSION : DIX CLES POUR REFLECHIR L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES SOCIALES EN BELGIQUE 761