

SAMENLEVING EN TOEKOMST

L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe
Configuration et appropriation des politiques sociales

Europa in België, België in Europa
Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer

Bart Vanhercke
Gert Verschraegen
Pierre-Paul Van Gehuchten
Yannick Vanderborght (Eds.)

Federaal Wetenschapsbeleid
Politique scientifique fédérale



belspo



ACADEMIA PRESS

Chapitre 13 RÉFLÉCHIR L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES

*Bart Vanhercke, Gert Verschraegen, Philippe Reyniers, Yannick Vanderborght,
Jos Berghman et Pierre-Paul Van Gehuchten*

Nous l'indiquions au début de cette recherche: la politique sociale européenne se construit au travers de la législation (négociée ou non), des instruments financiers, et des nouveaux instruments tels que les méthodes ouvertes de coordination (MOC). Au cours de la décennie passée, 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, sans pour autant abandonner les instruments traditionnels. Mais les nouvelles formes de gouvernance ont tout de même influencé le rôle et le fonctionnement de ces 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 réglementations nationales: la question de la différenciation des impacts selon les outils de la gouvernance européenne (droit, MOC, instruments financiers) est posée.

Par ailleurs, les contextes nationaux et européens sont liés par un processus de changement: les réponses des États membres à l'intégration européenne (*downloading*) alimentent à leur tour les processus institutionnels et politiques européens (*uploading*), et vice-versa. En d'autres termes, l'étude de l'intégration européenne est l'étude d'un cycle politique et de ses différentes étapes. La perspective théorique adoptée visait donc un processus circulaire d'eupéanisation, incluant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes.

Les prémisses méthodologiques de cette démarche interdisciplinaire impliquaient une démarche complexe, associant la conduite d'interviews de plus d'une centaine de personnes à partir de questionnaires semi-structurés et le travail direct sur une série de sources primaires. Une triangulation (vérification par recoupement des sources) a donc été

possible; tout au long, une attention particulière a été portée au rôle des acteurs.

Pour rappel, nous avons choisi d'étudier i) l'emploi et les conditions de travail, ii) l'inclusion sociale, et iii) la politique d'égalité des genres (au travers du cas d'étude de la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille), sur une période de vingt ans (1988-2008). Il convient à présent de synthétiser les enseignements de la recherche⁷⁵.

13.1. L'européanisation des politiques sociales en Belgique: dix clés de lecture

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 outils de la politique sociale. En témoignent les exemples suivants:

- a. L'intégration de dispositifs non contraignants y compris dans des outils juridiques (accord cadre sur le travail à temps partiel);
- b. Le poids croissant des priorités issues des techniques de nouvelle gouvernance 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) for-

⁷⁵ L'on synthétise ici les enseignements horizontaux de la recherche: ceux qui se dégagent, transversalement, de l'ensemble des trois cas d'études. En effet, les conclusions spécifiques ont été exposées au fil des parties II, III et IV.

ment l'ensemble des ressources rendant possible une politique 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 États membres se voient conférer par ailleurs une marge d'appréciation non négligeable en vue de la transposition de la directive qui reçoit cet accord cadre en droit dérivé. On l'aperçoit: il y a 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 est identifiée lorsque la SEE, puis, plus récemment, les MOC « protection sociale » ou « inclusion sociale » en viennent, après quelque temps, à déterminer le cadre des priorités assignées aux outils financiers. Dans cette hypothèse, les outils réglementaires non contraignants coexistent avec les instruments juridiques. Nous dénommons cette figure « coexistence ». L'on en trouve encore 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 experts et 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 des Communautés européennes (CJCE) a rarement fait usage des objectifs et finalités déposés 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 a égard à 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 déposés dans des outils de nouvelle gouvernance, le risque existe de voir l'interprétation autorisée du droit communautaire se cantonner dans des limites étroites – celles de la méthode communautaire.

Clé 2

Instrumentalisation
des politiques sociales

En termes matériels, les politiques d'emploi et de conditions de travail, d'inclusion sociale et de genre portent la marque d'une instrumentalisation croissante, au service des objectifs de la Stratégie de Lisbonne révisée.

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, de conciliation entre vie professionnelle et vie de famille): les objectifs poursuivis ont été réorientés et centrés afin de venir en appui des objectifs de la Stratégie de Lisbonne révisée.

Ainsi, en matière d'emploi (en ce compris le *gender mainstreaming*), l'élément central de la « qualité de l'emploi », qui avait été ajouté à la SEE pendant la présidence belge de 2001, a peu ou prou disparu du tableau au profit de l'objectif de flexicurité. En matière d'inclusion sociale, même s'il y a toujours eu un lien entre inclusion et emploi, on observe à présent une tendance claire à centrer l'effort sur l'intégration au 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 des genres, il avait tout d'abord été poursuivi au titre d'un principe fondamental attaché à la dignité des personnes. Notre recherche empirique établit qu'à présent, en tant qu'élément de la politique sociale, il a été réorienté en vue de poursuivre des objectifs élargis de performance économique, d'accroissement du taux d'emploi, de soutenabilité des régimes de protection sociale, et à l'appui des défis démographiques. Ainsi, la promotion de l'objectif de l'accueil et des soins aux enfants a été présentée comme une mesure d'égalité des genres, mais fonctionne plutôt comme un dispositif économique dont les impacts

sur l'égalité des hommes et des femmes est pour le moins douteux (en particulier en ce qui concerne le travail domestique).

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'institutionnalisation de l'Europe sociale. A l'heure actuelle le risque est plutôt de surestimer la capacité d'uploading.

En dépit d'opportunités manquées (directive services, directive fonds de pension, etc), 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).

Ensuite, on peut soutenir 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 la 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 au sein du Conseil. 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 champs, par exemple en matière de politique monétaire.

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

- a. 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 » États membres, sans doute en raison du maintien des pactes privilégiés avec les partenaires privilégiés traditionnels

(France, Pays-Bas, Luxembourg) – au risque d'une dépendance de sentier;

- b. 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 États membres les plus puissants;
- c. La coalition Commission-Belgique semble dès lors être moins efficiente;
- d. A 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 douces de l'uploading

La Belgique a utilisé des techniques douces de persuasion pour influencer effectivement - et parfois contre toute attente - le processus de décision européen. Les réseaux informels et la Représentation permanente sont des points stratégiques.

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

- a. Le poids politique, malgré tout, dérivant de la qualité d'État fondateur, de la position géopolitique et de la légitimité en matière sociale;
- b. Le *know-how* politique, dérivé de la capacité de construire des coalitions politiques, et l'adéquation entre les pratiques politiques domestiques de recherche du consensus et le mode d'élaboration procédurale des décisions et des normes au niveau européen;
- c. La pragmatique 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 étalonnables et effectives devient important;
- d. La capacité persuasive, à travers son habileté à inférer des concepts fédérateurs dès lors que ceux-ci sédimentent des expériences

pratiques: ainsi de la *Qualité de l'emploi* ou de *L'Europe parle d'une seule voix en matière de pension*, ou encore de *Donner la parole aux pauvres*;

- e. La capacité de formuler des demandes obligatoires, ainsi lors d'occasions où la Belgique, quoique demanderesse, a trouvé les ressources lui permettant de formuler une demande en des termes tels que celle-ci doive être prise en compte, et admise (ainsi de l'exigence d'admettre des financements privés comme contrepartie du financement communautaire FSE); et enfin,
- f. La cohérence et la ténacité, en ce que certaines positions belges ont été déployées et affirmées de manière itérative: elles expriment alors une position fiable, susceptible d'être anticipée, spécialement 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, en conséquence les présidences couronnées de succès relatifs (1987, 1993, 2001) ont de la sorte considérablement renforcé la capacité d'*uploading*, 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 interviewées mettent en évidence le fait que les réseaux de contacts informels dépendent partiellement de la présence de fonctionnaires belges détachés au sein des institutions européennes ou de nationaux occupant des positions clés dans les institutions européennes; ces éléments semblent décroissants – au moins au sein de la DG Affaires sociales et emploi. En tous cas, la Belgique n'a pas de stratégie claire à cet égard.

Clé 5

Impacts procéduraux et substantiels

Les politiques sociales belges dans le domaine de l'emploi, de l'inclusion sociale et de l'égalité des genres 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. De surcroît, la dimension comparative des processus de coordination a conduit à une attention nouvelle portée aux processus d'évaluation, de comparaison et d'effet miroir, de même qu'à l'apparition progressive de processus internes d'apprentissage commun.

Parallèlement, on peut aussi conclure de manière convaincante 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 des genres.

Clé 6

Transformations explicites de la politique sociale

La prise de décision politique en matière d'emploi, d'inclusion sociale et d'égalité des genres 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 trois domaines politiques envisagés. 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 l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, par le Service public fédéral (SPF) Emploi, travail et concertation sociale, en matière de SEE, et par le Service public de programmation (SPP) Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, dans le domaine de la MOC inclusion sociale constituent l'illustration de ce que l'on a parfois appelé une opération où l'on voit l'Europe au secours de l'État fédéral. Même si les éléments rapportés sont à cet égard moins évidents, nous avons mis aussi en évidence un certain nombre de mécanismes dans lesquels la coordination horizontale s'est trouvée renforcée entre les administrations (entre les SPF Affaires économiques, d'une part, et Emploi, d'autre part).

Selon les domaines examinés, nous avons encore observé que différents acteurs de la société civile (nationaux, régionaux ou locaux) se sont vus renforcés dans leur rôle de sorte qu'ils puissent acquérir une place et une légitimité renforcée dans l'arène politique. Deux dynamiques sont à l'œuvre: certains de ces acteurs ont été suscités 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 acteurs nouveaux à émerger et à jouer le rôle qui est à présent le leur parce que ceci n'est pas perçu comme de nature à constituer un défi pour les politiques existantes (par exemple, le nouveau rôle des organisations non gouvernementales (ONG) en matière d'inclusion sociale dans la rédaction des *rapports stratégiques nationaux* (RSN) dans le cadre de la MOC). En tout état de cause, 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.

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 explicite.

Nos résultats empiriques établissent que les effets produits par les politiques sociales européennes sont significatifs; en même temps 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 le bénéfice du FSE). De plus, les changements cognitifs aussi bien que les changements en matière de conception politique sont difficiles à saisir (et par là demeurent parfois cachés). La multiplicité

des instruments rend encore plus difficile d'évaluer l'ampleur des effets et d'identifier précisément les causes et les conséquences; par exemple, comment établir et dissocier les effets d'une part, du FSE et d'autre part, des MOC et de la SEE, auxquelles les priorités du FSE doivent désormais se conformer, ou encore les effets de la législation antidiscrimination par comparaison avec les outils de *soft* gouvernance portant sur les mêmes éléments?

L'intégration ou l'hybridation entre le droit européen et les outils de nouvelle gouvernance ont ici des conséquences importantes dans leur logique régulatoire propre. Nos cas d'étude établissent que les effets sur le droit national vont au-delà des obligations formelles du droit européen; les MOC ont un impact cognitif sur la création des politiques au niveau national et l'on a vu qu'elles étaient de nature à inspirer 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 fondamentalement 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 a une mauvaise performance dans deux dimensions au moins du processus politique européen: en termes de légitimation, d'une part, et de transposition, de l'autre. La réception explicite des politiques sociales européennes dans nos propres procédures et nos cadres de référence domestiques se caractérise par exemple par le manque de débats sur les dossiers européens au Parlement et le manque de publicité donné au niveau national 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'*assessment* se substituent au débat politique. Ensuite, en dépit des effets qui ont été décrits, la Belgique n'a pas une bonne performance en matière de transposition alors même que les coûts de mise en conformité sont le plus souvent faibles ou modérés. Apparemment, de

petits détails techniques peuvent susciter de longues et difficiles procédures.

Clé 8

Domaines d'études et degré d'européanisation

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

Selon nos résultats, l'européanisation des politiques sociales n'est pas uniforme. Ils divergent selon les diverses politiques examinées. En matière de politique d'emploi et de conditions de travail (où l'on a décrit l'impact du droit du travail européen, à présent inspiré du cadre tracé par la SEE), on peut mettre en évidence des impacts substantiels et procéduraux, sans préjudice de réussites en matière d'*uploading*. Pas de *hard law* dans le processus européen d'inclusion sociale alors que cependant la législation nationale a été inspirée à certains égards par le niveau européen (*Grapa*). A noter encore, en cette matière, des changements cognitifs: par exemple en matière d'activation de ceux qui sont exclus du marché du travail, ou l'accent mis sur la pauvreté des enfants, mais aussi des changements procéduraux tels que l'implication des associations et de personnes pauvres dans la politique de lutte contre la pauvreté.

En matière d'égalité des genres, les politiques menées en Belgique ont souvent anticipé les initiatives européennes, de sorte que l'impact du processus européen, au moins dans les limites de la conciliation vie professionnelle et vie de famille, a été plutôt limité. Il n'empêche que le caractère tardif ou incomplet des transpositions opérées est la source d'une perte de crédibilité politique. En somme, au cours des années prises en compte dans l'étude (1988-2008), l'influence européenne a été plus décisive en ce qui concerne l'emploi et la politique d'inclusion sociale qu'elle ne l'a été en matière d'égalité des genres.

Un autre facteur crucial est le degré auquel les acteurs au niveau national ont déjà été socialisés dans un contexte international, européen ou extra-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 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 légitimité sur ce terrain. Un autre élément encore qui explique les différents degrés d'européanisation est le degré auquel les différents acteurs locaux et nationaux perçoivent le contexte européen comme un levier pour faire évoluer les politiques internes – ce qui semble davantage le cas dans le champ de l'emploi et de l'inclusion sociale qu'en matière de genre. Une explication de ceci réside sans doute dans le fait qu'en cette matière de l'égalité de genre, une pléthore d'acteurs (institutionnels, politiques, de la société civile, académiques, etc) contribuent à la configuration des questions, de sorte que leur impact sur des instruments tels les MOC ou les outils financiers se trouve dilué.

Clé 9

L'européanisation parmi les différents États membres

L'européanisation joue un rôle différent dans les trois pays considérés – France, Pays-Bas, Belgique – en raison, notamment de cultures politiques distinctes.

Il convient de rappeler que nous n'avons pas entendu mener une recherche pleinement comparative. Les éléments recueillis des expériences française et néerlandaise servent plutôt à mettre en perspective les données recueillies à propos de la Belgique.

Plusieurs de nos résultats, en ce qui concerne la possibilité d'élaborer (*shaping*) le cadre des politiques européennes à partir des niveaux nationaux, sont comparables entre la Belgique et les Pays-Bas: la Belgique et les Pays-Bas partagent une capacité d'influence sans rapport avec leur taille, capacité à mettre sans doute en rapport avec des techniques douces de persuasion (voir clé 4). Dès lors, les acteurs belges et néerlandais ont, les uns et les autres, une tendance à surestimer leur impact (voir clé 3).

De la même manière certains résultats en ce qui concerne la mise en œuvre (*taking*) des politiques sociales européennes sont à nouveau comparables entre la Belgique et les Pays-Bas. La SEE a, par exemple, joué un rôle clé dans la mise à niveau et la systématisation de l'appareil statistique et le monitoring du marché du travail tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, ainsi que dans le financement de mesures destinées à rendre le marché du travail réactif; de même, la SEE a affecté les cadres de référence belges et néerlandais de manière indirecte, en étant utilisée

comme une ressource stratégique (dans le cadre de négociations entre interlocuteurs sociaux et le Gouvernement ou entre les interlocuteurs sociaux eux-mêmes) en vue d'obtenir la mise à l'agenda de certaines questions.

Bien entendu, il y a des distinctions claires entre la Belgique et les Pays-Bas. Par exemple, aux Pays-Bas, plusieurs indications donnent à penser que la SEE a provoqué un accroissement de la coordination intersectorielle, ce qui semble moins vrai en Belgique. Si les outils financiers ont servi de support à une approche compréhensive et préventive du chômage en Belgique, c'était moins le cas aux Pays-Bas, où ce genre de politique préexistait.

De même, certains résultats font apparaître des similarités entre la Belgique et la France. La participation à la MOC inclusion sociale a accru l'importance des questions de pauvreté dans l'agenda politique aussi bien en Belgique qu'en France, ainsi que l'attention portée au processus d'activation dans le cadre des politiques d'inclusion sociale. La MOC et les apprentissages qui en découlent ont fourni des ressources argumentatives dans le cadre des négociations budgétaires dans les deux pays. La MOC inclusion sociale a mis en évidence l'enjeu de la pauvreté des enfants comme une nouvelle question à l'agenda politique en Belgique et en France alors que les deux pays étaient, au départ, assez hostiles à cette question. Si la MOC inclusion sociale a servi d'inspiration à l'administration nationale française pour lui permettre de redéfinir son nouveau rôle de coordinatrice dans le contexte de la décentralisation, en Belgique, parallèlement, elle fournissait une nouvelle légitimité au niveau fédéral pour assurer une forme de coordination entre les entités fédérées. Enfin, cette MOC a eu des effets importants sur la création de ressources statistiques en Belgique et en France alors que les pays se trouvaient, au départ, dans des perspectives très différentes.

Par contre, d'autres dimensions font apparaître des dissemblances s'agissant de la mise en œuvre des politiques sociales entre France et Belgique. Ainsi la participation à la MOC inclusion sociale a convaincu les politiques nationaux de l'utilité d'adopter des objectifs: ceci explicitement en Belgique mais plutôt implicitement en France. Par ailleurs, différents exemples ont mis en évidence combien des dispositifs institutionnels similaires pouvaient produire des effets différents. Dans le contexte de la décentralisation ou fédéralisation des politiques d'inclusion sociale en France et en Belgique, les acteurs politiques des niveaux

nationaux ou des entités décentralisées ont réagi différemment: accroissement de la fonction de coordination nationale en Belgique, rejet de celle-ci en France. Enfin, même si aucune des personnes interviewées ni en France ni en Belgique n'a soutenu que la MOC inclusion sociale avait bouleversé la politique nationale en la matière, les acteurs belges ont perçu celle-ci comme un outil de plus en plus important et utile y compris dans le processus d'élaboration des politiques nationales, alors que les Français se révèlent plus réservés.

Enfin, dans les trois pays, l'exercice de la présidence européenne est considéré comme une fenêtre d'opportunité particulière pour l'*uploading*. Il est clair que plus de recherches sont nécessaires pour mesurer l'importance des cultures politiques nationales: terrain fertile pour la *soft law* en France et en Belgique mais bien moins au Pays Bas?

Clé 10

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 la 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 États 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 *soft law* et de nouvelle gouvernance.

En termes plus substantiels, notre analyse montre que l'influence des politiques européennes sur les États membres est largement indépendante du succès réel ou supposé des efforts initiaux des États membres dans la phase d'*uploading*, tout comme du caractère juridiquement contraignant, ou non, de l'outil utilisé. Voyons, par exemple, 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* » pour expliquer les pressions adaptatives s'exerçant sur les États Membres.

Dès lors, la distinction qui est souvent faite entre les modes *hard* et *soft* de gouvernance appelle à révision en sorte de pouvoir y incorporer les diverses formes d'hybridité que l'on a vues. Par exemple ceux qui soutiennent que la *soft law* ne relève pas du droit, ou que les outils de la nouvelle gouvernance n'ont pas d'effectivité à défaut de contrainte juridique possible, pourraient oblitérer le fait que certains mécanismes de *soft law* sont considérablement renforcés par les liens qui les unissent aux fonds structurels qui sont institués par de la *hard law*.

13.2. Recommandations politiques

Tout au long de la recherche, le réseau ETOS.be a bénéficié du soutien sans faille d'un Comité d'accompagnement qui incluait des experts et des agents de haut niveau des institutions belges et européennes, des représentants des interlocuteurs sociaux et de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union: un *feed back* permanent, formel et informel nous a permis de centrer la recherche sur les facteurs qui semblaient dotés de la plus grande pertinence politique. Ainsi, les choix des MOC soumises à examen, l'étude des voies qui constituent les modes d'interface entre les autorités belges et les instances de l'Union, et l'élaboration des aspects les plus concrets de notre approche *multitools* ont été mis en discussion dans ce cadre.

Un vœu du Comité était que les recommandations politiques issues de la recherche soient formulées dans une perspective réaliste, tenant compte de l'état des lieux institutionnel et politique, et incluant des scénarios politiquement et pratiquement réalistes – et non pas spéculatifs. C'est dans cette perspective que sont formulées les recommandations qui suivent; elles portent, tout comme les conclusions générales, sur les enseignements transversaux⁷⁶ de la recherche.

⁷⁶ Des recommandations pertinentes seulement pour l'un ou l'autre de ces cas d'étude sont à trouver dans les chapitres empiriques respectifs.

13.2.1. *Uploading – Accroître la prise de conscience*

Dans la perspective d'*uploading*, plusieurs de nos résultats empiriques conduisent à souhaiter une prise de conscience accrue des responsables, à propos notamment de l'instrumentalisation des politiques sociales (c'est-à-dire de leur usage non au service de leurs propres fins, mais au service d'autres objectifs, le plus souvent économiques), et de l'absence dommageable de toute implication significative des Parlements dans le processus européen.

Recommandation 1

Instrumentalisation des politiques sociales

Si on continue à penser que les dimensions d'inclusion sociale et d'égalité des genres sont importantes dans le FSE, des efforts supplémentaires d'*uploading* doivent être consentis pour sauvegarder cette option, à travers le règlement général et les orientations stratégiques communautaires pour les « fonds structurels » ainsi que le règlement spécifique au FSE. Il en va de même pour ce qui touche à « L'emploi de qualité ».

Recommandation 2

Rappel des principes sociaux fondamentaux

Il convient d'accroître la vigilance des acteurs et le *monitoring* politique afin de s'assurer que des ruptures en matière d'égalité de genre (y compris le risque d'une nouvelle dualisation des rôles dans certains domaines) n'apparaissent ou ne se développent, sans que la possibilité d'y mettre un terme en se fondant sur des droits fondamentaux ne soit assurée.

Recommandation 3

Implication des Parlements (sub-) nationaux

Le Parlement fédéral et les Parlements des entités Fédérées devraient se saisir de l'opportunité que représente le Traité de Lisbonne en vue d'accroître leurs efforts pour rentrer dans l'examen des processus de construction des politiques européennes. Les partis politiques doivent considérer les incitants à mettre en œuvre pour mobiliser leurs parlementaires à s'impliquer dans l'examen critique et suivi des affaires européennes.

Recommandation 4

Au secours des experts nationaux

Il convient de renforcer les efforts pour détacher des experts nationaux vers la Commission européenne de sorte d'accroître a) le savoir faire des fonctionnaires belges relatifs aux objectifs des politiques européennes, des méthodes de travail et des outils européens, b) mettre en place des canaux de contact vers ces institutions européennes et c) développer les flux d'information venant de ces institutions.

13.2.2. *Uploading – Renforcer le futur impact de la Belgique au niveau européen*

Deux recommandations sont formulées en vue d'accroître l'impact de la Belgique au niveau européen.

Recommandation 5

Nouvelles alliances, y compris avec les PECO

Dans une Europe à 27 et bientôt davantage, il faut aller au-delà des autoproclamations héroïques d'uploading et assurer, formellement et informellement, des alliances avec une large variété d'États membres en ce compris les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), trop souvent laissés pour compte.

Recommandation 6

Fédéralisme belge et coordination verticale

Il convient d'améliorer la coordination entre les niveaux de gouvernement fédéral et fédéré, par exemple dans le contexte de la DGE^a, notamment en vue de préparer les groupes de travail au Conseil. Ces réunions de coordination devraient aussi comprendre les différentes parties prenantes c'est-à-dire ceux qui, en principe, seront impliqués dans les processus de transposition et d'implémentation.

- a. La Direction générale Coordination et Affaires européennes (DGE) se charge de la préparation, la définition, la représentation, la gestion et du suivi de la politique européenne de la Belgique.

13.2.3. *Downloading – Accroître la prise de conscience*

En matière de *downloading* aussi, certaines recommandations visent à accroître la prise de conscience politique et administrative.

Recommandation 7

Eviter la balkanisation de l'expertise

Pour prendre en considération la réalité de l'hybridation des outils de la politique européenne dans le suivi quotidien des dossiers européens, éviter la balkanisation de l'expertise: ceci implique que l'on travaille aussi bien au niveau politique qu'au niveau administratif entre disciplines (ex. *hard et soft law*) et entre diverses unités fonctionnelles et spécialisées (ex. FSE et MOC).

Recommandation 8

Assessments et publicité

Les acteurs politiques aux différents niveaux devraient mobiliser leurs efforts pour évaluer et publiciser les effets et l'effectivité des politiques qu'ils ont mises en œuvre au titre d'une politique européenne (qu'elle soit de *hard law*, de *soft law* ou d'hybridation) ceci dans la perspective d'une transition vers une culture d'évaluation et en vue de l'accroissement de la légitimité du projet social européen et/ou de sa mise en débat.

Recommandation 9

Poser la question de la pertinence des outils financiers dans les États riches

La question de la valeur ajoutée des outils financiers (FSE, en particulier) pour les pays « riches », telle la Belgique, doit être posée. La question ne peut être évitée compte tenu de la disparité croissante entre les États membres, spécialement depuis l'élargissement de 2004, et la mise en évidence, par l'étude, de l'importance de cet outil dans les années 80 et 90, mais aussi de sa moindre valeur ajoutée depuis dans une perspective d'innovation.

13.2.4. *Downloading – Améliorer en Belgique l'impact des politiques sociales européennes*

Droit européen

Recommandation 10

Cour de justice, interprétation téléologique et soft law

Lorsqu'elles interviennent dans une procédure, les autorités belges devraient rappeler que certains des objectifs clés de l'Union en matière sociale sont à présent rendus explicites par des vecteurs de nouvelle gouvernance. De la sorte, ces mécanismes de *soft law*, parce qu'ils sont les dépositaires d'objectifs fondamentaux, devraient entrer en ligne de compte dans la construction de l'interprétation téléologique de la Cour de justice. Ceci implique une collaboration rapprochée entre les départements « sociaux » et le service juridique des Affaires étrangères. Ces questions ne devraient plus être considérées comme simplement « techniques ».

Recommandation 11

Des dispositions contraignantes au sein des techniques de nouvelle gouvernance

De futures présidences belges du Conseil de l'U.E. devraient explorer la possibilité – sous-estimée, jusqu'à présent – d'élargir les dispositions procéduralement contraignantes qui peuvent caractériser les outils de nouvelle gouvernance, en sorte d'y adjoindre, par exemple, des droits à la transparence ou à la participation.

Recommandation 12

Transposition de l'acquis communautaire

Le processus de transposition doit être renforcé sans délai, en vue de maintenir la crédibilité de la Belgique dans le processus d'*uploading*.

Recommandation 13

Plate-forme d'apprentissage entre acteurs locaux et régionaux

Il convient de favoriser ou de renforcer les plate-formes d'échange de bonnes pratiques dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion sociale et de l'égalité des genres. Ces plate-formes devraient inclure les acteurs et initiatives locaux ainsi que régionaux.

MOC

Quelques recommandations directement applicables visent à accroître l'efficacité de la MOC inclusion et de la SEE au niveau belge.

Recommandation 14

Peer Review au niveau régional et national avec une grande variété d'acteurs

Les autorités publiques devraient organiser des systèmes de *peer review* au niveau régional et national dans lesquels une grande variété d'acteurs pourrait discuter les recommandations (en matière de SEE) ou les suggestions (en matière de MOC inclusion sociale) de la Commission.

Recommandation 15

Simplification des processus européens et nationaux

Les relations entre la MOC inclusion et les processus nationaux préexistants devraient être clarifiées et simplifiées. Le fait que les PAN/ inclusion continuent de coexister avec les rapports bisannuels sur la pauvreté en Belgique crée la confusion pour bien des acteurs et diminue l'attractivité politique des deux processus.

Recommandation 16

Stratégies efficaces en vue d'atteindre des objectifs convenus au niveau national

Les entités sub-nationales et les autorités fédérales devraient adopter des stratégies efficaces afin d'atteindre des objectifs convenus au niveau national, dont la mise en œuvre dépend (largement) des entités sub-nationales. Elles devraient aussi accroître leurs efforts en vue de faire connaître la valeur ajoutée de processus tels les MOC (indicateurs, objectifs, etc) au niveau local (par exemple les CPAS).

FSE

Recommandation 17

Expérimentation politique et partnership

Le FSE devrait être plus orienté vers l'innovation et l'expérimentation politique au lieu de servir de financement structurel à des politiques planifiées de longue date. L'exigence des partnership devrait être renforcée à tous niveaux.

Recommandation 18

Poursuivre l'égalité des genres: de facto et non plus seulement de jure

L'exigence d'atteindre une égalité de *facto*, et non plus seulement de *jure* doit être poursuivie à tous niveaux: nous avons observé qu'elle constituait une valeur ajoutée importante (quoique décroissante) des interventions du FSE.

Recommandation 19

Mesurer et faire connaître l'impact du Fonds social européen

Les autorités publiques devraient mesurer de façon plus systématique l'impact du FSE, et faire mieux connaître cet impact auprès du grand public. Ceci permettrait de renforcer la légitimité du projet européen, mais pourrait également contribuer à faire évoluer la *culture* de l'évaluation des politiques d'inclusion sociale en Belgique vers une véritable *pratique* institutionnalisée de l'évaluation.

ANNEXE

LISTE DES ACRONYMES

ABVV:	Algemeen Belgisch Vakverbond
AWGB:	Algemene Wet Gelijke Behandeling (Pays-Bas)
BW:	Burgerlijk Wetboek (Pays-Bas)
CBS:	Centraal Bureau voor de Statistiek (Pays-Bas)
CCA:	Cadre communautaire d'appui
CE:	Communauté européenne
CEDAW:	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEE:	Communauté économique européenne
CEEP:	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CES:	Confédération européenne des syndicats
CGB:	Commissie Gelijke Behandeling (Pays-Bas)
CILE:	Comité interministériel de lutte contre l'exclusion sociale (en France)
CJCE:	Cour de Justice des communautés européennes
CJUE:	Cour de Justice de l'Union Européenne
CNLE:	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (France)
CNT:	Conseil national du travail
COCOF:	Commission communautaire française
COREPER:	Comité des Représentants permanents
CPS:	Comité de la protection sociale (France)
CRSN:	Cadre de référence stratégique national

DARES:	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (France)
DG:	Direction générale
DGAS:	Direction générale de l'action sociale (France)
DGE:	Direction générale Coordination et Affaires européennes
DIIS:	Direction interdépartementale de l'Intégration sociale
DOCUP:	Document unique de programmation
DPT:	Documents de Politique Transversale (France)
DREES:	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (France)
ECHP:	European Community household Panel
ECU:	European Currency Unit
EES:	European Employment Strategy
EFRO:	Europees Fonds Regionale Ontwikkeling
EMCO:	Employment Committee
ENIAC:	ESF-NAP <i>Impact Assessment</i> Cell
EPSCO:	Conseil de l'emploi, affaires sociales, santé et consommateurs
ESF:	Europees Sociaal Fonds
ETOS.BE:	European Tools for Social Policy in Belgium
EU:	Europese Unie
FC:	Fonds de cohésion
FEADER:	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA:	Fonds européen agricole de garantie
FEB:	Fédération des entreprises de Belgique

FEDER:	Fonds européen de développement régional
FEOGA:	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEP:	Fonds européen pour la pêche
FGTB:	Fédération générale du travail de Belgique – syndicat socialiste belge
FMI:	Fonds monétaire international
FNV:	Federatie Nederlandse Vakbeweging (Pays-Bas)
FOREM:	Service public wallon de l'emploi et de la formation
FSE:	Fonds social européen
GOPE:	Grandes orientations des politiques économiques
GRAPA:	Garantie de revenus aux personnes âgées
IFOP:	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGC:	Intergouvernementele Conferentie
IMC:	Interministeriële Conferentie (voor Sociale Integratie)
INS:	Institut national de statistique
INSEE:	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
LD:	Ligne directrice
LOLF:	Loi d'orientation sur les lois de finances (en France)
MOC:	Méthode ouverte de coordination
NGO:	Niet-gouvernementele organisaties
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM:	Open Coördinatiemethode
OCMW:	Openbaar Centrum voor Maatschappelijke Welzijn

OGI:	Organisation gouvernementale internationale
OIT:	Organisation internationale du travail
OMC:	Organisation Mondiale du Commerce
ONG:	Organisation non gouvernementale
ONPES:	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Inclusion Sociale (France)
ONSS:	Office national de sécurité sociale
ONU:	Organisation des Nations Unies
PAN (Incl.):	Plan d'action national (inclusion sociale)
PME:	Petites et moyennes entreprises
PNAI:	Plan national d'action pour l'inclusion sociale (en France)
PNR:	Plan national de réforme
PO:	Programme opérationnel
POD:	Programmatorische federale overheidsdienst
PROGRESS:	Programme pour l'emploi et la solidarité sociale
PSE:	Parti socialiste européen
RMI:	Revenu minimum d'insertion
RSA:	Revenu de solidarité active (France)
RSN:	Rapport stratégique national
RWI:	Raad voor werk en inkomen (Pays-Bas)
SCP:	Sociaal en Cultureel Planbureau (Pays-Bas)
SEE:	Stratégie européenne pour l'emploi
SER:	Sociaal Economische Raad (Pays-Bas)
SERV:	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SILC:	Statistics on income and living conditions
SPF:	Service public Fédéral

SPP:	Service public Fédéral de programmation
STAR:	Stichting van de Arbeid (Pays-Bas)
TCE:	Traité des Communautés européennes
TFUE:	Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
UE:	Union européenne
UNICE:	Union des industries de la Communauté européenne (depuis le 23 janvier 2007: BusinessEurope)
UWV:	Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (Pays-Bas)
VAP:	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VDAB:	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC:	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
WAA:	Wet Aanpassing Arbeidsduur (Pays-Bas)
WGB:	Wet Gelijke Behandeling van Mannen en Vrouwen (Pays-Bas)
WPSQ:	Working Party on Social Questions
WWB:	Wet Werk en Bijstand (Pays-Bas)