UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

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

Vanhercke, B.; Verschraegen, G.; van Gehuchten, P-P; Beckers, M.; Bellal, S.; Berghman, J.; Hamel, M.P.; Hubert, G.; Paye, O.; Pochet, P.; Ramos Martín, N.; Reyniers, P.; Vanderborght, Y.; van Gerven, M.; Vielle, P.; Verpoorten, R.

Publication date
2009

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Vanhercke, B., Verschraegen, G., van Gehuchten, P-P., Beckers, M., Bellal, S., Berghman, J., Hamel, M. P., Hubert, G., Paye, O., Pochet, P., Ramos Martín, N., Reyniers, P., Vanderborght, Y., van Gerven, M., Vielle, P., & Verpoorten, R. (2009). *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe : configuration et appropriation des politiques sociales*. (Rapport final du projet de recherche ETOS.be). Politique Scientifique fédérale. http://www.ose.be/files/etos.be/ETOS_rap_fin_ST-GH-GV-BV-PPVG_%2020091206_SUBMIT_REF.pdf

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:13 mai 2021

.

Bart Vanhercke, Gert Verschraegen, Pierre-Paul Van Gehuchten (Eds.), Mieke Beckers, Selma Bellal, Jos Berghman, Marie-Pierre Hamel, Gaëlle Hubert, Olivier Paye, Philippe Pochet, Nuria Ramos Martín, Philippe Reyniers, Yannick Vanderborght, Minna van Gerven, Pascale Vielle et Rika Verpoorten, avec la collaboration de Christophe Degryse et Sophie Stoffel

L'EUROPE EN BELGIQUE, LA BELGIQUE DANS L'EUROPE

CONFIGURATION ET APPROPRIATION DES POLITIQUES SOCIALES

Rapport final du projet de recherche Outils européens et politique sociale belge (ETOS.be) dans le cadre du programme "Société et Avenir"
Bruxelles: Politique Scientifique fédérale, 2009

Référence:

VANHERCKE, B., VERSCHRAEGEN, G., VAN GEHUCHTEN, P.-P (Eds.), BECKERS, M., BELLAL, S., BERGHMAN, J., HAMEL, M.-P., HUBERT, G., PAYE, O., POCHET, PH., RAMOS MARTÍN, N., REYNIERS, PH., VANDERBORGHT, Y., VAN GERVEN, M., VIELLE, P., et VERPOORTEN, R. avec la collaboration de DEGRYSE, C. et STOFFEL, S., « L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales », Rapport final du projet de recherche 'Outils européens et politique sociale Belge' **(**ETOS.be), Bruxelles: Politique Scientifique fédérale, 2009, 280p.

TABLE DES MATIÈRES

ETOS.be - UN MAKING OF 4

PARTIE I - L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES PAR LEURS INSTRUMENTS : UN CADRE ANALYTIQUE 14

INTRODUCTION 14

Chapitre 1 L'européanisation des politiques sociales nationales 18

Chapitre 2 Étude des instruments politiques européens 25

Chapitre 3 Contextes européens et nationaux : l'élaboration de la recherche 38

INTRODUCTION 16
CHAPITRE 1 18
CHAPITRE 2 25
CHAPITRE 3 38
PARTIE II 48
EMPLOI ET CONDITIONS DE TRAVAIL 48
DEEL III 124
SOCIALE BESCHERMING EN SOCIALE INSLUITING 124
CHAPITRE 7 128
LE POTENTIEL DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE 128
SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE 128
HOOFDSTUK 9 158
PARTIE IV 187
L'EUROPÉANISATION DE L'ÉGALITÉ DES GENRES À LA LUMIÈRE DE LA CONCILIATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE 187
INTRODUCTION 187
3. Aujourd'hui : une ou des politique(s) de conciliation ? 196
CHAPITRE 10 204
CHAPITRE 12 238

Chapitre 13 - Conclusions générales : Dix clés pour réfléchir l'européanisation des politiques sociales en BelgiquE 261

Les auteurs remercient tout spécialement Sophie Stoffel, Gaëlle Hubert et Pauline Claes pour leur travail éditorial sur la dernière version du texte de l’ouvrage

ETOS.be - UN *MAKING OF*

Pierre-Paul Van Gehuchten

Une brève présentation du *making of*[1] de la recherche « Outils européens et politique sociale belge » (ETOS.be)[2] donne l'occasion de mettre en évidence, de manière réflexive, les aléas du parcours et les enseignements que l'on en tire: facteurs non thématisés dans le projet initial ; ajustements compte tenu d'éléments survenant en cours de la dynamique de recherche, enseignements transversaux qui se dégagent de celle-ci, jalons pour de futurs développements.

Après avoir rappelé brièvement la consistance du projet initial et, ensuite, identifié l'un ou l'autre facteur non thématisé dans celui-ci (I), on mettra en évidence les transformations principales qui ont affecté le cadre de la recherche en raison de ses développements propres et de la rigueur qui y préside (II) avant d'évoquer, en guise de conclusions, quelques dimensions transversales paraissant fructueuses en vue de futurs développements (III).

I. PROJET INITIAL ET FACTEURS NON THÉMATISÉS

1. Contexte et objectifs initiaux

La recherche s'inscrit dans le programme « Société et avenir »[3]. Le projet était initialement formulé comme suit. « L'Union européenne (UE) – et les acteurs politiques et sociaux qui

[1] Au nom des promoteurs de la recherche, avec leur aide et leurs précieux commentaires : Jos Berghman, Olivier Paye, Anne Peeters, Philippe Pochet, Pascale Vielle. Merci aussi à Gert Verschraegen et Bart Vanhercke pour leurs judicieux avis et observations. C'est un bonheur particulier, au terme d'une recherche de cette ampleur, de constater que les observations reçues ont toutes en commun de souhaiter voir mieux valorisé le travail des partenaires, et non le sien propre.

[2] Cette recherche a été menée en anglais. Il nous revient de rendre un rapport final à destination d'un public élargi, dans l'une et/ou l'autre des langues nationales. Christophe Degryse a accepté de faire sien un travail de traduction de synthèse et de simplification de l'ensemble de nos travaux : sans sa compétence et sa polyvalence – pour ne pas évoquer le plaisir de travailler avec lui – ce rapport n'aurait pas été possible. Son travail a ensuite fait l'objet d'échanges assidus et de lectures croisées de la part de l'équipe : les difficultés ou manquants qui pourraient subsister sont nôtres, bien entendu.

[3] Voir http://www.belspo.be/ta/. Ce programme de recherche, initié par le Service public de programmation « politique scientifique fédérale », incluait divers thèmes de recherche dont le premier visait « La démocratie dans un contexte international » et, notamment, l'avenir de la politique sociale dans un contexte mondial et européen. Quel rôle la Belgique joue-t-elle dans les organisations gouvernementales internationales (OGI) ? Quelles sont les implications pour l'identité nationale de participer aux structures européennes et mondiales ? Comment l'intégration européenne influence-t-elle le développement d'une politique sociale commune et quelles sont ses implications pour la prise de décision en Belgique ? Est-il souhaitable et possible de mettre au point des objectifs communs de qualité de vie ? Telles étaient les questions suggérées.

influencent, conduisent ou mettent en œuvre son action – a aujourd'hui à sa disposition quatre grandes méthodes pour produire une action en matière sociale à l'égard des États membres : le droit européen classique (directives et règlements), le droit européen conventionnel issu du dialogue social (les accords européens), les méthodes ouvertes de coordination (MOC) et les instruments financiers (le Fonds social européen – FSE). Ces méthodes sont de natures très différentes, se distinguant entre elles notamment par leur historicité – certaines datent de l'origine (droit classique et FSE), d'autres des années 1990 (droit conventionnel et MOC) – ; par leur portée juridique – contraignante (droit classique et droit conventionnel) ou incitative (MOC et FSE), distributive (FSE) ou régulatoire (les trois autres) – ; et par les configurations d'acteurs qui y seront associés, formellement et factuellement (le rôle que remplissent les partenaires sociaux, dans leurs formes organisationnelles, nationales ou européennes, n'est par exemple pas du tout le même selon les instruments pris en considération).

Traitant de la question de l'européanisation de la politique sociale belge, le réseau[4] joindra à la question classique du rapport entre système politique national et système politique européen la prise en compte d'une variable peu/pas examinée dans la littérature existante sur « l'Europe sociale » : la question de l'impact différencié que pourrait produire sur la nature de ces rapports l'utilisation de différents instruments de production d'une action publique en matière sociale au niveau européen. Différents les uns des autres mais aussi, pour une part, différents des instruments équivalents utilisés dans l'ordre politique national belge.

Le réseau traite la question de l'européanisation de la politique sociale actuelle de la Belgique au travers d'une analyse des modes d'utilisation, par hypothèse potentiellement spécifique, de chacun des quatre instruments de production d'une action publique en matière sociale au niveau européen, et mènera cette analyse par rapport à quatre grandes thématiques relevant de l'action actuelle de l'UE en matière sociale :

- l'emploi,
- l'inclusion sociale,
- l'information et la consultation des travailleurs,

[4] Un « réseau » mène la recherche. Il rassemble, sous la coordination du Centre de recherche en science politique (FUSL), l'Observatoire social européen (OSE), le Centrum voor Sociologisch Onderzoek (KULeuven) et les Centre interdisciplinaire de recherche Travail, État et Société & Centre de recherche interdisciplinaire Droit, Entreprise et Société (UCL). Il bénéficie d'une collaboration internationale du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Sciences Po Paris) et de l'Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (UVA).

- l'égalité entre hommes et femmes.

L'objectif central est de repérer s'il existe des différences significatives dans les modes et les contenus de l'action publique qui est produite au niveau européen et « réceptionnée » au niveau national, en rapport avec chacune des quatre thématiques retenues, selon que cette action passe par le canal de l'un ou l'autre des outils examinés. Dans la poursuite de cet objectif, le réseau étudie aussi les articulations partielles et la cohérence d'ensemble qui pourraient se dégager des usages qui sont faits de chacun de ces instruments par rapport à chacune de ces thématiques.

Il était enfin précisé que la recherche serait également attentive aux co-évolutions entre initiatives nationales et initiatives européennes et aux influences le cas échéant perceptibles d'autres forums internationaux.

Esquissant ce que pourrait être la grille d'analyse à mettre en œuvre, le projet mettait l'accent sur la nécessité de rendre compte de façon centrale de la manière dont des acteurs aux profils variés agissent, dans des espaces politiques institutionnels différenciés, de façon suffisamment coalisée pour impulser, au travers de l'usage de mécanismes institutionnels et para-institutionnels, une orientation normative particulière à l'action publique stratégique. L'objectif annoncé envisageait de déterminer dans quelles conditions, à la fois nationales et européennes, une politique sociale impulsée au niveau européen et mise en œuvre au moyen d'instruments partiellement différents des outils nationaux classiques pouvait avoir un impact spécifique au niveau belge eu égard aux configurations d'acteurs, aux mécanismes institutionnels et au contenu normatif associé à l'usage de ces instruments.

2. Deux facteurs non thématisés

Eu égard aux enseignements de la recherche, il apparaît aujourd'hui que le projet, tel qu'alors formulé, ne thématisait ni n’anticipait deux facteurs.

L'un d'entre eux était connu. Il avait été jugé qu'il n'était pas, alors, possible de lui donner une élaboration explicite dans le cadre du projet : c’est la question de l’interdisciplinarité droit/science politique (ou sociologie politique). Il a donc fallu prendre la mesure de la difficulté et la surmonter au cours des développements de la recherche. Nous exposons ci-

après les motifs pour lesquels cette contrainte a contribué, en définitive, à ouvrir les perspectives heuristiques et non à les restreindre.

La dimension d'interdisciplinarité élargie associée à la présence d'une approche juridique n'avait pas été élaborée méthodologiquement dès la formulation du projet. Ce dernier était connoté comme sociopolitique : l'approche en termes d'étude d'impacts différenciés semblait commander ces préférences disciplinaires. Il n'avait pas échappé cependant que deux des quatre outils considérés étaient bel et bien des outils juridiques. Il avait semblé possible, alors, d'en rendre compte, d'un point de vue simplement externe, au titre d'un matériau, parmi d'autres, de l'enquête à mener. Cependant, la boîte de Pandore des rapports entre recherche juridique et recherche sociopolitique a dû être ouverte. C'est par le biais, inévitable, des rapports entre *hard law* et *soft law* que la question a fait irruption dans le champ de la recherche. La recherche décrit ce qu'il en est advenu: mise en cause des frontières entre *hard* et *soft*, hybridation de ces outils juridiques qui s'interpénètrent (il y a du *hard* dans le *soft*, par exemple sous l'angle procédural ; il n'est pas rare qu'il y ait du *soft* dans le *hard*, par exemple sous la forme de programmes de travail dépourvus de sanctions) de sorte que, si les frontières s'estompent, l'enquête se poursuit dans les autres outils (du droit dans les MOC, dans la mise en œuvre des fonds structurels ?), alors qu'inversement la dimension proprement politique des outils juridiques apparaît, elle aussi. En un mot, faute d'avoir balisé le champ *a priori*, c'est dans une perspective ouverte que l'équipe de recherche dans l'ensemble des disciplines représentées en son sein (droit, science politique, sociologie) s'est saisie de l'ensemble des outils. Nous pensons, au terme de l'exercice, que ce qui aurait pu être une lacune a contribué, au contraire, à l'ouverture du champ d'investigation et à une description élargie, et donc plus féconde, de l'ensemble des outils examinés. Le diagnostic, tôt posé, d'une hybridation des outils vient de là.

Le second facteur absent du projet – la description de « l'Europe » moins en termes de niveaux hiérarchisés qu'en termes d'interactions, de sorte qu'il fallait rendre compte de processus ascendants (*bottom-up*) comme d'impacts descendants (*top-down*) – a été mis au jour au cours de la recherche, comme l'un de ses acquis heuristiques : il fallait en passer par là si l'on voulait décrire scientifiquement les processus examinés et les expliquer.

Le projet était formulé, on l'a dit, en terme d'étude d'impacts différenciés. Ceci revient à dire que ce qui était envisagé relevait tacitement de l'impact entre politique européenne (quelle

que soit la prudence avec laquelle il convient d'aborder les compétences limitées en matière sociale) et politique nationale. Formulé de la sorte, le projet s'inscrivait dans une représentation classique, hiérarchiquement organisée, des niveaux distincts que représentent l'Europe, d'une part, et les États membres, d'autre part. Cette vision binaire et hiérarchique a manifesté ses limites dans le cadre de la recherche : il a fallu y substituer une description en termes de réseaux d'interaction, d'influences et d'autorité. Pour exprimer la même idée autrement, la primauté du droit européen et l'effet hiérarchique d'obéissance qui y est attaché ne rendent pas justice de l'ensemble des caractéristiques du processus d'européanisation. Ce deuxième facteur relève, en conséquence, de la richesse heuristique du projet.

II. L'APPROCHE HEURISTIQUE DU PROJET, APPARITION DE DONNÉES INÉDITES, REFORMULATION DES HYPOTHÈSES DE BASE

1. Pertinence des collaborations nationales et internationales

Même s'il est possible de décrire aujourd'hui le projet initial comme affecté d'éléments non thématisés, ou non anticipés, il faut cependant mettre en évidence sa pertinence. Les questions de recherche initiales que le projet posait étaient suffisamment ouvertes. Elles ont permis de faire apparaître des données sous un jour nouveau et ont conduit à des réagencements qui ont permis de faire apparaître des enseignements nouveaux, à présent soumis au débat et à la critique.

Il faut mettre en évidence la densité et la pertinence des apports qui ont été rendus possibles dans le cadre de la collaboration nationale et internationale. S'agissant de la première de ces dimensions, il s'indique de souligner le rôle des chercheurs de l'Observatoire social européen[5] et de la KULeuven[6] qui, engagés dès le début du projet, ont eu un rôle moteur dans la constitution d'une base théorique commune au travers de séminaires de lecture, puis assumé un rôle important de coordination scientifique au travers des échanges d'informations permanents rendus possibles via le blog créé par l'Observatoire social européen[7]. Un très

[5] Bart Vanhercke.
[6] Mieke Beckers rejointe ultérieurement par Rika Verpoorten.
[7] Le blog Etos.be a permis aux six équipes de recherche (situés dans cinq villes de trois États membres) de poursuivre, en continu, leurs échanges scientifiques. Il a constitué une plateforme de partage des documents en cours mais aussi de la littérature existante, de même que l'outil privilégié de préparation des séminaires internes.

large panorama de la littérature de référence a été de la sorte mis en commun, discuté, réfléchi, testé quant à sa pertinence pour la conduite du projet[8]. Les chercheurs des autres pôles du réseau ont été des « hurons au Palais royal », interpellant et questionnant les hypothèses de départ, à partir de perspectives épistémologiques distinctes[9], ou d'une discipline – le droit – minoritaire dans l'équipe[10], puis ont apporté leur large part à l'édifice commun.

Quant aux partenaires de la collaboration internationale, au travers de deux séminaires internationaux, consacrés respectivement au « *survey* » et à la critique des thèses de « l'européanisation » d'une part, et au « *learning* » d'autre part, ils ont achevé de nous conduire à ouvrir le cadre, à mettre en évidence la pertinence et les déficits des hypothèses initiales du projet, en sorte que l'on a été conduit à reformuler celui-ci de manière à pouvoir intégrer les données nouvelles, irréductibles aux approches classiques[11]. Ultérieurement, alors que la dimension empirique de la recherche était déjà bien avancée, la KULeuven, sous l'impulsion de Jos Berghman et Gert Verschraegen, a mis en œuvre un troisième séminaire international: « Légitimité démocratique et Europe sociale ». Ce dernier, qui se déroulait pendant que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) prononçait l'arrêt Laval[12], donnait à l'équipe l'occasion de situer les enjeux transversaux de l'étude vis-à-vis de la tension entre légitimité démocratique et émancipation sociale.

2. Insuffisance de l'approche binaire et hiérarchisée de l'européanisation

Pour exprimer en quelques mots cette richesse heuristique, et la rapprocher des intuitions à la base du projet, c'est l'insuffisance des grilles de lecture binaires qui est apparue. Déjà, le projet initial mettait en évidence qu'il ne suffisait pas de décrire l'interaction des politiques

---

Il a également servi d'agenda commun pour l'ensemble des travaux de ce projet : bref, un irremplaçable outil de coordination scientifique et administrative.

[8] Gert Verschraegen (KULeuven) a joué, en particulier, un rôle crucial à cet égard.

[9] Gaëlle Hubert, pour les FUSL, rejointe ultérieurement par Selma Bellal.

[10] Philippe Reyniers, pour l'UCL.

[11] De surcroît, les chercheurs de nos partenaires qui ont été associés au projet – Marie-Pierre Hamel pour Sciences Po Paris, Nuria Ramos Martín et Minna Van Gerven pour l'AIAS Amsterdam – ont puissamment contribué à enrichir les discussions, à tester et valider les hypothèses, et à enrichir la description par un versant comparatif. La dimension comparative revêt ici une importance particulière. En effet, s'il s'agit de décrire des « impacts » européens – même si c'est au terme d'un processus circulaire – il est important de ne pas les apprécier seulement dans le contexte d'une étude d'application nationale unique. Envisager, en conséquence, non seulement le cas belge, mais enrichir celui-ci en examinant (synthétiquement) comment les dispositifs étudiés percolent vers les politiques sociales nationales, ou sont transposés au sein d'États membres dotés de structures propres aussi différents que les Pays-Bas et la France, renforce la validité de l'étude.

[12] C.J.C.E., 18 décembre 2007, aff. C-341/05, Laval un Partneri Ltd.

européenne et nationale en matière sociale au moyen de l'outil binaire *fit/misfit*. Dans le même sens, un ouvrage, alors récent, de Gerda Falkner[13] proposait une grille de lecture plus fine reposant sur un ensemble de critères en rapport à la fois avec la dimension européenne et la pluralité des positions possibles du côté des États membres et, en conséquence, élaborait une typologie plus complexe.

De manière comparable, nous avons été amenés à surmonter l'approche binaire au profit d'une approche complexe tenant compte de l'hybridation des outils ; nous avons été amenés à surmonter l'approche binaire et hiérarchique distinguant un niveau européen, marqué de la primauté, et un niveau national, subordonné, au profit d'une forme de circularité dans le cadre de laquelle l'accent à mettre sur la perspective *bottom-up* nous a semblé décisif. Enfin, par delà une approche qui se serait contentée d'une analyse d'impacts différenciés des différents outils identifiés dans notre projet, nous avons été amenés à découvrir combien, au-delà de leur spécificité technique propre, ces outils s'agencent aujourd'hui dans une perspective de complémentarité institutionnelle.

3. Simplification de la grille de recherche

Pour faire apparaître, dans toute leur clarté, ces différents processus, il a fallu simplifier la grille de recherche[14]. Cette simplification est intervenue en deux temps. Dans un premier temps, nous avons été amenés à assembler deux des quatre cas d'étude pour les envisager dans une perspective commune.

Les dimensions « emploi » et « information et consultation des travailleurs » ont été regroupées dans une démarche envisageant ensemble la stratégie européenne de l'emploi et le recours à l'information et à la consultation des travailleurs comme ressources susceptibles de contribuer, l'une et l'autre, à la transformation du marché du travail et du droit du travail. Par là, étaient susceptibles d'apparaître sous la même grille d'analyse tant les initiatives relevant de la stratégie européenne de l'emploi que celles qui ont présidé, au cours des dernières années, soit à la négociation d'accords, soit à l'élaboration ou à la révision de directives touchant à la durée du travail ou aux formes du travail atypique.

[13] G. FALKNER, O. TREIB, M. HARTLAPP, S. LEIBER (2005). *Complying with Europe, EU harmonisation and soft law in the Member States*. Cambridge University Press.
[14] Voir I.1., ci-avant : quatre outils, pour quatre thématiques.

L'« inclusion sociale » est apparue comme une thématique propice à la démarche comparative et particulièrement intéressante eu égard à la nature des compétences communautaires et, partant, à la faible place du droit dérivé. En matière de « genre », la question de la conciliation vie professionnelle/vie familiale paraissait riche d'intérêts de recherche à raison d'un recours accru à des outils nouveaux dans une matière (genre) marquée du poids du droit primaire et du droit dérivé.

En nous concentrant sur ces trois champs pour étudier l'impact, le cas échéant, différencié des instruments mis en œuvre, nous juxtaposions deux domaines explorés de longue date par les États-providence (politique de l'emploi et droit du travail, protection sociale) et un domaine caractérisé, dès le départ, par le rôle prédominant de l'Europe (égalité entre hommes et femmes). Nous juxtaposions aussi des compétences européennes différentes (entre le droit primaire d'effet direct, la compétence normative permettant d'édicter des directives de protection minimale, ou les seules ressources d'une action de coordination) et des sensibilités nationales diverses (l'acceptation d'un droit social européen minimum en matière de conditions de travail ou de santé-sécurité ; un blocage à l'idée d'une intervention communautaire, même minimale, en matière de sécurité sociale ou de protection sociale ; une commune bienveillance à l'idée de recevoir des fonds européens).

Tableau 1. Première simplification de la grille de recherche

	Législation européenne	**Dialogue social**	**MOC**	**Instruments financiers**
Emploi **Conditions de travail**	**UCL**	**UCL**	**KUL** **AIAS**	**KUL** **(FUSL)** **AIAS**
Protection sociale **Pensions** **Inclusion**	**OSE** **(UCL)** **CEVIPOF**	**OSE** **CEVIPOF**	**OSE** **CEVIPOF**	**OSE** **(FUSL)** **CEVIPOF**
Égalité des genres	**UCL** **AIAS**	**UCL** **(FUSL)** **AIAS**	**FUSL** **(UCL)** **AIAS**	**FUSL** **(UCL)** **AIAS**

Ensuite, dans un deuxième temps, la distinction qui avait été faite entre le droit dit « classique » (issu du processus législatif unilatéral standard) et le dialogue social s'est trouvée à son tour questionnée. En effet, en dehors des ressources proprement politiques susceptibles d'être mobilisées par le jeu des acteurs caractéristiques du dialogue social (mais ceci, à des titres divers, dans chacun des outils considérés), il est apparu que le dialogue social produisait, dans les domaines de recherche envisagés, un *output* principal : les accords négociés – que ceux-ci soient ensuite mis en œuvre par leur incorporation dans le droit dérivé ou selon les techniques et procédures propres en vigueur au sein des États membres.

De la sorte, le dialogue social apparaissait comme une ressource créatrice de droit. Dans les domaines d'étude considérés, il y allait en effet d'accords reçus en droit dérivé de sorte que la question d'un impact différencié ne se posait guère. L'on a donc été amené à procéder à une deuxième simplification de la grille de recherche pour regrouper, comme formant, dans les cas d'espèce examinés, un outil unique – le droit – que celui-ci soit formellement issu des procédures unilatérales ou qu'il découle des accords négociés par les interlocuteurs sociaux.

Tableau 2. Deuxième simplification de la grille de recherche

	Législation/ Dialogue social	**MOC**	**Instruments financiers**
Emploi Conditions de travail	**UCL (KUL) AIAS**	**KUL AIAS**	**KUL (FUSL) AIAS**
Protection sociale Pensions Inclusion	**OSE (UCL) CEVIPOF**	**OSE CEVIPOF**	**OSE (FUSL) CEVIPOF**
Égalité des genres	**UCL (FUSL) AIAS**	**FUSL (UCL) AIAS**	**FUSL (UCL) AIAS**

4. Mise en évidence de la circularité des mécanismes de construction des politiques

Concomitamment, à la suite notamment des séminaires « Européanisation » et « *Learning* », la circularité des processus européens se trouvait mise en évidence. Il n'est tout simplement pas conforme à la description des mécanismes observés de considérer que les États membres se trouvent à la sortie de la machine, dans la seule position d'avoir à transposer, à obéir ou à bénéficier des décisions ou des impacts suscités par les initiatives européennes en la matière. Les processus de consultation, la place des négociations, les dynamiques d'acteurs mises au jour font apparaître, au contraire, le poids des États membres dès les phases d'élaboration de projets européens et les interdépendances et interférences constantes qui interagissent, tout au long, mettant en évidence combien la phase de construction des politiques laisse une place active aux acteurs nationaux et aux institutions nationales. Dès lors, on a été conduit à mettre un accent inédit sur les procédures de construction de politiques et la dimension *bottom-up*. La circularité des mécanismes se trouvait de la sorte au cœur de la recherche[15].

III. OBSERVATIONS TRANSVERSALES, PERSPECTIVES FUTURES DE RECHERCHE

Il n'est pas question, ici, d'anticiper sur les développements du rapport de recherche. Simplement, d'un point de vue réflexif, quelques observations s'imposent au terme du parcours.

La dimension de circularité caractérisant le fonctionnement des institutions européennes et les rapports de celles-ci avec les États membres est de toute première importance sur le plan politique. Le mécanisme n'oppose pas, face à face, des institutions de rangs différents, mais agence une mise en système d'institutions politiques tantôt nationales, tantôt intergouvernementales, tantôt supranationales[16]. Dans une telle perspective, les argumentaires politiques qui se défaussent sur l'Europe, ou qui mettent en exergue les garanties que tirerait le citoyen du maintien d'une compétence nationale (par exemple en matière sociale) doivent être réévalués. Un système de gouvernance à niveaux multiples ne s'accorde guère avec des imputations de responsabilités ou de compétences exclusives.

[15] Voir, sur cette circularité, les développements au point 3.5 ci-après (chapitre 3).
[16] Ces dernières, au demeurant, ne sont pas seulement celles de l'Union européenne : on trouvera dans l'étude, des références à d'autres acteurs internationaux, telle l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par exemple.

La dimension d'hybridation des outils, quant à elle, renforce encore ce constat. En effet, s'il peut être pallié à un défaut de compétence juridique par l'efficacité propre de mécanismes concertés (comme les MOC), ou par le caractère simplement irrésistible d'une politique de subventionnement, on y verra un argument supplémentaire pour ne plus aborder qu'avec réserve les descriptions et les analyses qui, principalement empreintes des préceptes fondateurs des États de droit, tenteraient de rendre compte en ces termes de la construction européenne. Entendons-nous bien : il n'y a rien à retirer à leur pertinence critique, en tant qu'analyses normatives ; par contre, qu'elles soient fécondes quant à l'effectivité des garanties qu'y puiseraient les citoyens semble douteux.

Un système de gouvernance à outils multiples, ou à outils hybrides, ne s'accorde guère avec des garanties simplement formelles des libertés.

Parce que des outils hybrides permettent des effets de contrainte et de transformation des rapports sociaux par d'autres mediums que le droit, les garanties de l'État de droit n'y suffisent plus. En effet, le risque de l'excès de pouvoir peut ici, aussi bien, émerger d'une politique concertée non contraignante produisant une vision du monde commune – mais inappropriée – que du souhait de disposer de ressources redistribuées – mais à des fins inappropriées.

Quant à la dimension proprement sociale de l'exercice que l'on a tenté, elle n'a pas manqué de mettre en évidence la diversité et le morcellement du champ de la « politique sociale » européenne[17]. Cependant, par delà la complexité systémique des compétences partagées, déniées ou disputées et par delà la complexité opérationnelle des outils enchevêtrés, l'ébauche d'une thématisation commune se fait jour.

Des libertés de circulation à la modernisation du droit du travail, en passant par la stratégie européenne de l'emploi, la montée en puissance du dialogue social, les méthodes ouvertes de coordination et la planification des actions supportées par les fonds structurels, la « Stratégie de Lisbonne » actualisée vise à la complémentarité des logiques de marché et des logiques sociales. Ces dernières sont agencées comme des ressources de nature à redéployer et relancer les logiques de marché : un droit du travail de nature à favoriser un marché du travail réactif

[17] D'évidence, cette situation est soulignée dès la première partie du rapport.

et porteur, une protection sociale qui se décline sur le registre de l'inclusion – dans les rapports marchands : les exemples pourraient être nombreux.

Ce faisant, même si l'on trouve ici ou là l'un ou l'autre écho qui peut passer pour néo-keynésien, l'agencement proposé se construit sur un consensus par recoupement. La zone grise des intérêts sociaux lorsqu'ils recoupent des intérêts économiques est ainsi le cœur de cible de la politique sociale, à moins qu'il ne faille plutôt écrire que la grammaire de l'échange marchand forme la matrice commune des diverses politiques communautaires – même sociales. Est-ce là du réalisme politique ? Le retour, pour unifier les compétences diverses de la Commission, du vocable « économique » chassé du titre du Traité depuis Maastricht ?

Exprimé de la sorte, le propos est bien entendu durci et schématisé. On comprendra cependant qu'il désigne une double hypothèque qui pèse sur la politique sociale européenne en tous ses outils – et sur ses impacts, ascendants ou descendants.

La première est philosophique – et l'on aurait grand tort de la considérer, en conséquence, comme simplement spéculative. À préférer, en politique, le consensus par recoupement au consensus par confrontation[18], on élude le conflit et l'on crée les conditions de la violence de demain, qu'elle soit sociale ou insurrectionnelle, qu'elle s'exprime par un « non » lors d'un référendum ou dans la rue.

La seconde n'est pas juridique mais anthropologique : c'est l'auteur du rapport « Au-delà du travail » qui l'écrit[19], après K. Polanyi et quelques autres. La grammaire de l'échange marchand est impropre à former la matrice générale des échanges interhumains. La politique sociale, pas plus que le travail, ne lui est réductible : ni l'une ni l'autre ne traitent de marchandises. De ce point de vue, que le chapitre sur l'emploi soit placé de manière à faire lien, dans le traité, entre celui consacré à la politique sociale et les dispositions liminaires consacrant les libertés du marché intérieur, a puissamment contribué à rapprocher la politique sociale du marché du travail. Que ces deux-là finissent par s'épouser n'est sans doute pas une bonne idée.

[18] La distinction, classique, est notamment mobilisée par J.-M. FERRY (2000). *La question de l'État européen*. Paris : Gallimard.
[19] A. SUPIOT (2005). *Homo juridicus*. Paris: Seuil.

PARTIE I

COMPRENDRE L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES PAR LEURS INSTRUMENTS : UN CADRE ANALYTIQUE

INTRODUCTION

Gert Verschraegen

L'intégration européenne modifie progressivement mais irréversiblement la configuration des États sociaux nationaux. Jusque récemment, les analyses académiques se penchaient sur les États sociaux européens comme si leur structure et leur développement dépendaient principalement de facteurs sociopolitiques endogènes. Ce qui, aux premiers jours de l'intégration européenne, peut se concevoir, d'autant qu'à son origine, le projet européen ne s'attachait guère aux bases institutionnelles de l'État-providence.

Le Traité de Rome (1957) limitait fortement les compétences de la Communauté dans le domaine social, ce qui reflétait bien cet objectif explicite de distinguer l'ouverture européenne des marchés et le maintien d'États sociaux nationaux. Certes, quelques dispositions du traité avaient un lien avec la politique sociale – Fonds social européen (FSE), égalité de rémunération entre hommes et femmes – mais la politique sociale et de redistribution était essentiellement laissée sous le contrôle des Gouvernements. Les rares initiatives sociales européennes étaient dues à l'effet d'entraînement lié à l'intégration des marchés, par exemple la mobilité transfrontalière des travailleurs.

Toutefois, au cours des dernières décennies et spécialement 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). Celle-ci a progressivement affecté les États sociaux. Les politiques sociales nationales sont de plus en plus bousculées par ce processus politique européen qui implique de nombreux acteurs différents dans un jeu très

complexe d'interactions. Le point de vue selon lequel les politiques sociales nationales peuvent être correctement analysées sans prendre en compte le contexte européen, n'est plus défendable.

Cette étude analyse l'impact de la gouvernance européenne sur l'État-providence belge au cours des dernières décennies. Nous verrons en particulier les effets différenciés des principaux instruments politiques de l'UE (législation – ou *hard law* – FSE, nouveaux modes de gouvernance – ou *soft law* – tels que la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) et les MOC) dans trois domaines spécifiques : égalité des genres, protection sociale et emploi.

Pour bien comprendre ces interactions entre niveaux national et européen, il semble indispensable d'analyser également l'évolution et les caractéristiques de la gouvernance de l'UE en matière sociale.

La partie 1 du présent rapport est organisée en 3 chapitres. Le premier chapitre décrit ce développement progressif de la politique sociale européenne et discute des principaux canaux d'influence sur les États sociaux. Il donne une vue d'ensemble des questions de recherche jusqu'ici centrales et des approches dans le domaine de l'européanisation des politiques sociales. Le deuxième chapitre décrit plus en détail le fonctionnement des différents instruments de la politique sociale européenne (droit communautaire, nouvelle gouvernance, fonds structurels). Enfin, un troisième chapitre présente l'élaboration de nos principales questions de recherche et la conceptualisation de l'impact domestique de l'intégration européenne.

CHAPITRE 1

L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES NATIONALES

Gert Verschraegen, Bart Vanhercke et Mieke Beckers

1.1. Développement de la politique sociale de l'UE

Dès l'origine, le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE, 1957) contient un titre III sur la « politique sociale » de la Communauté. Toutefois, malgré l'existence de dispositions sociales dans ce traité, très peu de pouvoirs d'action explicites ont été octroyés à la Communauté européenne (CE), à l'exception des dispositions concernant le FSE. Cette absence de compétences législatives a essentiellement réduit le champ de la « politique sociale » européenne à la suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs et à la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres. En d'autres termes, les systèmes sociaux demeurent nationaux, mais la CE vise à les coordonner et à forcer les États membres à les rendre non discriminatoires à l'égard des travailleurs « étrangers » qui entrent sur le territoire pour chercher du travail.

Ce n'est que dans les années 1980 (Acte unique européen), 1990 (Maastricht, Traité d'Amsterdam) et jusqu'à 2001 (Traité de Nice) que la CE reçoit un mandat explicite en matière sociale. Avec l'Accord social de Maastricht, ce mandat concerne des pouvoirs législatifs accrus, des compétences pour adopter des mesures en matière d'égalité des genres, de santé-sécurité au travail et d'intégration des personnes exclues du marché de l'emploi. Ce traité renforce également le dialogue social européen et son influence sur la politique sociale européenne.

Avec le Traité d'Amsterdam apparaît un nouveau mandat pour combattre toutes formes de discrimination (égalité hommes/femmes et lutte contre les discriminations en raison de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des croyances, ou du handicap). C'est également le Traité d'Amsterdam qui renforce la capacité d'action de la CE en matière d'emploi, par le lancement de la SEE.

De manière générale, la période de l'après 1994 et de l'après « Livre blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi » s'est caractérisée par une domination progressive de l'ordre du jour économique sur les questions sociales. Et ce, pour des raisons internes (y compris une opposition à la Commission Delors) et externes (performances relativement faibles de l'UE face à la globalisation). C'est dans ce contexte que sont apparues sur la scène européenne, pour ne plus la quitter, des expressions telles qu'employabilité, adaptation de la main-d'œuvre et activation.

Les questions sociales sont revenues à l'ordre du jour de l'UE à partir de 2000. La Stratégie de Lisbonne, lancée au Conseil européen de mars 2000, ouvre une période très active dans ce domaine. En termes de *gouvernance institutionnelle,* Lisbonne amène les États membres à se coordonner en matière de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale via la MOC (élargie plus tard notamment aux pensions et aux soins de santé), dont la SEE avait été le précurseur. En termes *d'orientation politique*, Lisbonne offre de nouveaux modèles pour la politique sociale. Globalement, Lisbonne promeut une approche basée sur l'investissement dans le capital humain et dans l'accès à l'emploi, des droits et ressources et une aide aux plus vulnérables, la prévention de l'exclusion sociale et l'activation des chômeurs. L'idée centrale étant que la compétitivité économique et la cohésion sociale ne sont pas mutuellement exclusives, mais peuvent au contraire se renforcer.

Lors de l'examen à mi-parcours de cette stratégie, ainsi qu'avec le rapport de Wim Kok, les objectifs communs de la politique sociale européenne changent à nouveau. La croissance et l'emploi redeviennent les objectifs prioritaires, dont on attend qu'ils résolvent ensuite les questions d'inclusion sociale. Ces dernières sont d'ailleurs fusionnées avec les deux autres MOC (pensions et soins de santé) sous une rubrique commune « protection sociale et inclusion ».

1.2. Les spécificités de la politique sociale européenne

Nous pouvons relever quatre grandes spécificités de la politique sociale européenne.

Premièrement, il existe d'importantes lignes de fracture en matière de politique sociale au sein de l'UE, notamment en raison de la grande diversité des systèmes de protection sociale

en Europe. Certains États membres craignent que le développement d'une « Europe sociale » ne diminue leur compétitivité ; d'autres pensent qu'elle abaisserait le niveau et la qualité de leur propre protection sociale. Mais aussi : certains sont plus « interventionnistes » et veulent corriger le marché, d'autres souhaitent quelques dispositions sociales, mais sans autoriser l'UE à agir.

Deuxièmement, le champ de la politique sociale européenne couvre principalement le marché du travail, les droits collectifs, le dialogue social, la non-discrimination, mais pas les fonctions centrales de la politique sociale, à savoir la redistribution des revenus, la lutte contre la pauvreté et les services sociaux. Même si les fonds structurels européens participent à une certaine redistribution, celle-ci demeure marginale, comparée aux dépenses sociales nationales. L'action européenne dans le domaine de la politique sociale relève essentiellement de la régulation. Dans le domaine clé de la sécurité sociale (soumis à l'unanimité), cette action est très limitée. En outre, selon les traités, les initiatives en matière sociale doivent être liées à des objectifs économiques. Pour résumer, le cœur de la politique sociale de l'UE est « creux » ; les juridictions jouent un rôle important dans son développement ; et elle est étroitement liée à l'intégration économique (marché unique). Malgré tout, elle s'est davantage développée qu'attendu, et a dépassé le domaine strictement intergouvernemental, tant en termes de processus décisionnels que de participation des partenaires sociaux.

Troisièmement, la politique sociale de l'UE implique des arrangements institutionnels complexes de gouvernance partagée et de politique commune. Il en ressort un système multi-niveaux fortement fragmenté, dans lequel se développe une politique relevant de plus d'un contrôle. Ce contexte institutionnel multi-niveaux inclut les institutions européennes, les États membres, mais aussi des acteurs régionaux et sous-nationaux qui interagissent (ainsi d'ailleurs que des acteurs non gouvernementaux, en particulier les partenaires sociaux). Les institutions de l'UE ne sont donc pas de simples « outils » des États membres. Les États sociaux, tout comme les régions, sont contraints par les politiques européennes, mais tentent aussi de faire passer leurs propres priorités.

Quatrièmement, les décisions de politique sociale européenne sont discutées dans un labyrinthe de services administratifs et bureaucratiques, qui lient les administrations et experts nationaux à la machine administrative européenne. Le Conseil de l'UE s'appuie sur le travail préparatoire effectué par le Comité des Représentants permanents (COREPER), lequel a

souvent tendance à ratifier des choix faits dans des groupes de travail spécialisés. Autrement dit, la plupart des décisions prises par le Conseil sont en réalité préparées au niveau administratif.

1.3. Comment l'UE pousse les États sociaux au changement

La littérature s'est relativement peu penchée sur l'influence (à double sens) de l'intégration européenne sur les États sociaux et les politiques sociales nationales, ce que tente de faire la recherche ETOS.be. Il existe plusieurs canaux d'influence entre ce processus d'intégration et les politiques sociales nationales.

Commençons par distinguer l'intégration « positive » (qui vise à corriger le marché, à poursuivre des objectifs sociaux et à lutter contre les déséquilibres régionaux) et l'intégration « négative » (qui vise à augmenter l'intégration des marchés en éliminant les contraintes et distorsions de concurrence, et notamment en déréglementant les marchés du travail). En principe, l'intégration positive dans le domaine social part du centre de l'UE vers l'extérieur, via l'action traditionnelle de la Commission et du Conseil de l'UE, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). L'intégration négative vise quant à elle à produire les conditions requises pour la compatibilité avec le marché. Par exemple lorsque la CJCE rend les prestations sociales des États membres « portables », limitant ainsi la politique sociale.

La politique européenne, au sens large, est-elle systématiquement influencée par l'intégration négative ? F.W. Scharpf le soutient, en raison de la primauté du droit européen, des quatre libertés de circulation, et des injonctions de la Commission en matière de distorsion de concurrence. Selon lui, le processus décisionnel de l'intégration négative est plus aisé que celui de l'intégration positive : la politique visant à corriger le marché nécessite la recherche de consensus plus larges. La littérature a également montré les tensions entre systèmes nationaux de protection sociale et principes de libre circulation. La logique de l'intégration négative s'est imposée dans toutes les réglementations des systèmes sociaux nationaux soupçonnés d'être en contradiction avec les principes de la libre circulation. Cela s'est également vérifié dans le domaine de la politique de concurrence et du contrôle des aides d'État : la marge de manœuvre des États membres dans ce domaine est fortement réduite. Il

faut toutefois noter que les mesures d'intégration négative n'entraînent pas nécessairement une détérioration de la situation sociale. Dans le domaine de l'égalité des genres, par exemple, des mesures d'intégration négative ont aboli des règles et pratiques nationales discriminatoires.

Par ailleurs, l'intégration européenne est aussi à l'origine de pressions indirectes sur les systèmes sociaux, pressions non liées au droit communautaire mais à des facteurs tels que l'adaptation des économies à la concurrence internationale, ou aux contraintes de l'euro (limitation des marges de manœuvre budgétaires et sociales). L'autonomie des systèmes sociaux nationaux est ici mise en question, mais pas la souveraineté : formellement, la politique sociale demeure nationale, mais il devient de plus en plus difficile pour les États membres de négliger ces pressions et de relever seuls ces défis.

Si l'intégration européenne fait surgir de nouveaux problèmes pour les systèmes sociaux, elle provoque aussi partiellement de l'intégration positive. C'est par exemple le cas avec l'adoption de directives dans le domaine du droit du travail ou de l'égalité des chances, mais aussi avec la coordination des politiques sociales et de l'emploi via la MOC. Le processus de Luxembourg contribue à la construction de socles de connaissance communs, à l'harmonisation de concepts et de normes d'action. Ainsi, la politique sociale nationale s'incorpore progressivement dans une structure « positive » de dispositions *hard* et *soft* de l'UE, qui l'influence de plus en plus.

Certes, l'UE n'est pas le seul acteur transnational qui influence les systèmes sociaux nationaux. Il y a également des sources d'influence internationales (par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE) ou mondiales (par exemple l'Organisation des Nations unies – ONU, et l'Organisation mondiale du commerce – OMC). Les influences « horizontales », où un État imite ce que fait un autre État, ne doivent pas non plus être négligées (voir par exemple les questions d'activation dans les pays scandinaves).

1.4. Étude de l’européanisation de la politique sociale

Les théories de l’intégration ont longtemps tenté d’expliquer l’influence des États membres sur le processus d’intégration européenne menant à l’apparition et au développement d’un système politique européen distinct. Le débat le plus important était de savoir si l'intégration européenne s’expliquait mieux par des acteurs nationaux autonomes (intergouvernementaux) ou par des processus sociaux (néo-fonctionnalisme). Le débat des années 1990 dans le champ de la politique sociale a principalement traité de la dynamique institutionnelle et des logiques de la politique sociale de l'UE. Au cours de la dernière décennie, cependant, le débat s’est déplacé de l'apparition et de la signification d'une entité politique européenne distincte – en général et dans le domaine de la politique sociale – vers l'impact réel de cette entité politique sur les États membres.

Depuis le début des années 1990, la recherche se concentre sur les changements des États sociaux provoqués par l'intégration européenne – ce qu’on appelle depuis lors l’européanisation. Ce concept est utilisé pour évaluer l'influence de la politique européenne sur le niveau national, et pour comprendre comment, dans ce jeu d’influence, les États membres tentent de faire passer leurs propres priorités politiques au niveau européen. Là où les recherches sur l’intégration examinaient les conditions de création d’une entité politique européenne et les particularités de sa gouvernance, l’européanisation se concentre sur le niveau national, en examinant les changements entraînés par l’appartenance à l’UE. Suivant le modèle des trois « I », ces changements peuvent aussi bien concerner les institutions et les intérêts que les idées (changements dits « cognitifs »).

Plusieurs pistes de recherche sur cette européanisation tentent d’expliquer par quels mécanismes l’UE affecte les systèmes sociaux nationaux : *conformité institutionnelle* (modèle européen implicite ou explicite imposé aux États membres), *transformations des structures internes d'opportunité* (ressources politiques et instruments européens modifiant les rapports de force entre acteurs intérieurs) et *encadrement politique* (changements cognitifs des acteurs nationaux).

Premièrement, la plupart des études montrent que les réponses des États membres à l’européanisation diffèrent selon les domaines politiques, les institutions et le temps. Suivant

cette approche, notre étude analyse les différents effets des différents instruments européens dans trois domaines distincts de la politique sociale. Et cela, dans une perspective à long terme.

Deuxièmement, il existe un consensus sur le fait que les rapports d'influence entre l'UE et les États membres ne sont pas à sens unique. Le processus politique européen s'inscrit dans une relation réciproque, à double sens, entre négociations politiques aux niveaux domestique et européen. Souvent, les études portent sur l'effet des politiques européennes sur les États membres, et plus rarement sur les réponses, voire les anticipations, de ces États membres vis-à-vis du niveau européen. Notre étude tentera de lier les dimensions *bottom-up* et *top-down*, en se concentrant sur le rôle des gouvernements nationaux dans la montée de leurs priorités propres (*uploading*) et la mise en œuvre des décisions européennes (*downloading*).

Troisièmement, la grande majorité des études constate qu'il existe des inadaptations (*misfit*) ou des dysfonctions (*mismatch*) entre politiques européennes et nationales, processus et institutions. La qualité de l'ajustement, ou la congruence entre niveaux européen et national détermine le niveau de « pression à l'adaptation » produite par l'européanisation dans les États membres. Ce n'est que si cet ajustement fait défaut que le Gouvernement ressentira le besoin de changer. Notre étude prend une position critique par rapport au pouvoir explicatif de ce modèle de qualité d'ajustement, et ce pour deux raisons. Ce modèle est trop statique dans un contexte de changements continuels, d'influences et de réorganisation des politiques. En outre, ce modèle d'ajustement peut différer selon l'instrument politique observé : l'inadaptation légale ou politique peut être facilement identifiée dans le cas d'exigences légales européennes précises (par exemple, directives), mais le pouvoir explicatif de la « qualité de l'ajustement » faiblit dans le cas de politiques plus flexibles, qui prescrivent des « modèles » en laissant aux États trop de flexibilité que pour exercer une pression à l'adaptation. Ceci n'exclut cependant pas, comme notre recherche l'établit, que des instruments politiques *soft* (comme la MOC) puissent également provoquer des changements politiques nationaux.

CHAPITRE 2

ÉTUDE DES INSTRUMENTS POLITIQUES EUROPÉENS

Gert Verschraegen, Bart Vanhercke, Mieke Beckers,
Gaëlle Hubert, Philippe Reyniers et Rika Verpoorten

Dans quelle mesure les différents instruments politiques européens dans le domaine social produisent-ils un impact différencié, en termes d'effet et d'orientation, sur la politique sociale belge ? Globalement, l'UE dispose de quatre instruments : la législation classique (directives et règlements), les accords-cadres résultant du dialogue social européen, les MOC et les instruments financiers (en particulier, le FSE, mais aussi d'autres programmes[20]). Ces instruments diffèrent de par leur origine historique, leur portée juridique, et de par les réseaux d'acteurs qui leur sont associés.

2.1. Le droit communautaire européen

Le droit communautaire joue un rôle fondamental en matière d'intégration politique. Ce droit a créé une constitution économique européenne établissant des normes et des droits fondamentaux que doivent respecter les États membres. Bien que, ces dix dernières années, l'expansion des droits sociaux européens se soit ralentie, le développement d'une politique sociale européenne se fait d'abord par l'adoption de règles et par la primauté du droit communautaire.

2.1.1. L'Europe sociale et la règle du droit

Depuis l'origine, l'usage toujours croissant du langage de droit constitutionnel met en évidence la nature exceptionnelle du projet européen. L'expression de « traité fondateur » pour désigner le Traité de Rome souligne cette volonté de reconnaître l'Union comme pouvoir

[20] Il faut en particulier noter la décision 1672/2006 du 24 octobre 2006 établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS), art. 8. Pour deux de ses domaines prioritaires, PROGRESS est explicitement conçu comme le « bras financier » de deux MOC, l'une sur l'emploi (la SEE), l'autre sur la protection et l'intégration sociales. Sans doute du fait de l'absence d'une MOC « égalité des genres », il n'y a pas de disposition similaire concernant le domaine d'intervention relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

politique, travaillant selon des principes similaires à ceux de l'action gouvernementale traditionnelle. On distingue deux sortes de droit européen : droit constitutionnel et droit administratif. Le premier définit la nature, les compétences et les limites du pouvoir des institutions qui les exercent, mais aussi les droits consacrés. Le second définit la manière par laquelle les politiques sont élaborées, et les droits, mis en œuvre.

2.1.2 Droit constitutionnel européen : du fédéralisme et du partage des compétences

L'UE se caractérise par un « supranationalisme » spécifique dans lequel les institutions produisent du droit secondaire selon quatre caractéristiques : indépendance de l'action de ces institutions par rapport aux États membres, décisions adoptées en principe par un système de vote à la majorité et qui lient les États membres, mise en œuvre des décisions sous la responsabilité des institutions européennes, et enfin création de droits pour les individus via la législation et les traités européens. La législation communautaire se fonde sur les compétences conférées à l'UE. Les pouvoirs de celle-ci ont sans cesse été élargis, par décision des États membres eux-mêmes, via les révisions successives des traités. Par ailleurs, les institutions européennes peuvent user des pouvoirs raisonnablement nécessaires pour réaliser les objectifs de l'UE. Bien que les mesures adoptées dans ce cadre doivent l'être à l'unanimité, cela n'apaise pas toujours les craintes des États concernant le contrôle de l'UE. Ce qui explique que ces derniers contestent parfois le choix des bases juridiques et en appellent à l'annulation de certaines mesures adoptées. Le rôle croissant de la CJCE pour arbitrer des conflits de compétences illustre aussi la volonté de contenir l'UE par des voies légales. Pour limiter l'extension des compétences, on peut aussi recourir à d'autres principes, tels que le principe de subsidiarité et de proportionnalité, ou encore aux catégories de compétences exclusives ou partagées entre l'UE et les États membres.

2.1.3. Droit administratif européen : de l'effet de la loi sur les États membres

Les principes fondateurs du droit européen sont la primauté (sur le droit national) et l'effet direct (qui permet de conférer des droits aux particuliers). Ces principes ne sont pas inscrits dans les traités, mais découlent de la jurisprudence de la CJCE. Deux raisons peuvent expliquer l'importance de ces principes : la première concerne la légitimité du droit européen (qui peut être invoqué devant les cours nationales), la seconde est plus pragmatiquement liée aux problèmes d'application (possibilité pour les particuliers de se prévaloir des normes

communautaires). La reconnaissance de la primauté et de l'effet direct a été le point de départ du développement continu d'une jurisprudence sur l'impact du droit européen. Au fil des ans, la CJCE a souligné le devoir des tribunaux nationaux de prendre en compte le droit européen dans leur interprétation du droit national. De ce point de vue, l'intégration européenne a pesé de tout son poids dans les ordres juridiques nationaux. Les directives adoptées doivent être transposées dans chaque État membre, ce qui aboutit à une « intégration par la législation » et à une « harmonisation par directives ».

2.1.4. Directives sociales européennes : flexibilité et harmonisation minimale

Le droit social communautaire ne fait pas exception aux principes décrits ci-dessus. Mais il faut dire quelques mots au sujet des compétences de l'UE dans ce domaine. La première « vraie » 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. Puis, avec le Traité d'Amsterdam, la procédure de codécision sera étendue aux directives concernant la santé-sécurité, les conditions de travail, l'information-consultation, l'intégration sur le marché de l'emploi et l'égalité des genres. L'unanimité demeure 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. L'article 137 relève des compétences partagées entre l'UE et les États membres ; 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. Enfin, le Traité de Nice inclut de nouvelles références à la MOC en matière sociale (lutte contre l'exclusion sociale). Malgré le caractère ambitieux de l'article 137, seule une poignée de directives sociales ont été adoptées. En outre, le contenu de ces directives demeure relativement flexible (principes généraux, peu de normes impératives, etc.). Certains commentateurs ont décrit le droit social européen comme un « archipel » d'îles rarement connectées par des ponts.

2.1.5. L'harmonisation par directives : un modèle « périmé » ?

En 2001, la commissaire en charge des Affaires sociales, Anna Diamantopoulos, a déclaré que l'instrument législatif était « périmé » pour les matières sociales, ce qui illustre un changement de perception à l'égard du modèle d'harmonisation par directives. Tout d'abord, la législation sociale fait toujours face à des difficultés politiques pour son adoption. Ensuite, 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 CJCE lorsqu'elle est appelée à se prononcer. Et une attitude plus circonspecte s'est développée à l'égard de ce rôle de « législateur judiciaire » de la CJCE.

Sans doute, cependant, ce diagnostic devrait-il être nuancé pour tenir compte de l'apparition de directives recueillant les accords-cadres issus du dialogue social européen dans le droit dérivé, pour en assurer l'effectivité. Il faut noter, en effet, l'apparition de ces accords-cadres depuis Maastricht et, de manière générale, l'implication des interlocuteurs sociaux européens.

Au déficit de régulation de la méthode communautaire classique s'ajoutent des préoccupations en ce qui concerne la mise en œuvre effective et précise des directives. Ce qui peut mettre en danger le « socle » social commun. 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 rôle du droit dans l'intégration européenne, et sur les alternatives à la législation. Les débats sur la « nouvelle gouvernance » ont mené à des solutions basées sur la *soft law* et l'auto-régulation, moins prescriptives et moins uniformes.

2.2. Nouvelle gouvernance : la méthode ouverte de coordination

2.2.1. Au début était la coordination politique

La coordination des politiques trouve son origine dans les Grandes orientations de politique économique (GOPE), introduites par le Traité de Maastricht (1992). Il s'agit de recommandations du Conseil de l'UE en vue de surveiller la compatibilité des politiques économiques nationales avec l'objectif de l'union monétaire. De tels instruments de

coordination ont ensuite été utilisés dans le processus de Luxembourg (suite au Traité d'Amsterdam, 1997), pour la coordination des politiques d'emploi. Ces processus de coordination constituent une MOC avant la lettre. Outre les GOPE et le processus de Luxembourg, on peut aussi mentionner le processus de Cardiff, pour les réformes structurelles de l'économie, le processus de Bologne pour l'enseignement supérieur, et le code de conduite sur la concurrence fiscale déloyale, voire certains processus de l'OCDE et du Fonds monétaire international (FMI).

2.2.2. Lisbonne et au-delà : vers une prolifération des coordinations ouvertes ?

Lors du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'État et de Gouvernement assignent 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 ». Pour atteindre cet objectif, la Stratégie de Lisbonne prévoit de recourir à un éventail d'instruments d'action, parmi lesquels la nouvelle MOC. 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 et un examen par les pairs. Il s'agit donc d'une forme de *soft* gouvernance, sans législation « dure ». Selon plusieurs auteurs, ce mode de gouvernance va 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 : exclusion sociale, 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), mais pas l'égalité entre les femmes et les hommes. 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 certain scepticisme dans le monde académique – spécialement prononcé du côté des juristes – à l'égard de ce mode de gouvernance.

2.2.3. Principales caractéristiques et architecture de la MOC

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, par sa combinaison d'objectifs-cadres adaptables aux différents niveaux, et enfin par l'évaluation des performances et l'examen par les pairs. 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 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. Les différentes étapes d'un développement « typique » d'une MOC montrent des similarités et des variations.

(1) Au départ, les États membres décident de *priorités politiques* (« lignes directrices » ou « objectifs communs ») parfois complétées par des « indicateurs ». Une MOC peut inclure des objectifs chiffrés nationaux ou européens.
(2) Périodiquement, les États membres expliquent, dans des *rapports nationaux*, comment ils poursuivent ces priorités dans leurs politiques nationales (« Plans d'action », « Rapports stratégiques », etc.). Ces rapports peuvent, selon les cas, impliquer une grande variété d'acteurs.
(3) Les États membres procèdent à une comparaison des *bonnes pratiques*. Les politiques nationales d'un État membre sont examinées par un groupe d'autres pays (incluant des experts, des représentants de la Commission, etc.). Des sessions ont aussi lieu au niveau du Conseil et des (sous-) comités. L'idée est d'enclencher un processus d'apprentissage via l'examen par les pairs (ou *Cambridge Review*).
(4) La Commission *évalue* les progrès des États membres. Cette évaluation peut parfois inclure des recommandations adressées individuellement aux pays par la Commission et le Conseil dans un « rapport conjoint ». La marge de manoeuvre pour être « critique » dans ces rapports dépend des MOC (sensibilité du domaine politique) mais aussi des circonstances.
(5) La Commission ou la présidence du Conseil propose après quelques années de *réévaluer* les priorités politiques et les méthodes de travail. En fonction de cette réévaluation, des

modifications sont ensuite décidées au niveau du Conseil. Ensuite, la MOC repart pour un cycle.

En somme, la MOC n'est pas une « recette » figée. Elle est plutôt un « livre de cuisine » qui contient diverses recettes, plus légères ou plus lourdes. Mais son essence est d'être un processus itératif qui expose, identifie et compare les différences d'approches entre États membres dans un domaine donné.

2.3. Les instruments financiers : fonds structurels et Fonds social européen

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 États 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 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 six ans. Les deux dernières périodes sont 2000-2006, et 2007-2013 (voir tableau 2.1).

Tableau 2.1. Évolution des objectifs de la cohésion de 2000 à 2013[21]

2000-2006		2007-2013	
Objectifs et Initiatives communautaires (IC)	**Instruments financiers**	**Objectifs**	**Instruments financiers**
Fonds de cohésion	FC	**Convergence et compétitivité**	FC
Objectif 1	FEDER, FSE, FEOGA-Orientation IFOP		FEDER FSE
Objectif 2	FEDER, FSE	**Compétitivité régionale & emploi**	
Objectif 3	FSE	-niv. régional -niv. national : SEE	FEDER FSE
EQUAL[22]	FSE		
URBAN II	FEDER		
INTERREG III	FEDER	**Coopération territoriale européenne**	FEDER
LEADER +	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1	FEOGA-Orientation, IFOP	FEOGA-Orientation devient FEADER IFOP devient FEP. Ces Fonds ont désormais leurs propres bases légales et ne font plus partie de la politique de cohésion.	
9 objectifs (4 O + 5 IC)	**6 instruments**	**3 objectifs**	**3 instruments**

Période 2000-2006

- Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (produit intérieur brut (PIB) inférieur à 75% de la moyenne communautaire). Il concerne les régions ultra périphériques et à faible densité de population (ancien objectif 6).

- Objectif 2 : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles. Il concerne globalement les zones en mutations économiques dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté.

[21] Ce tableau provient de G. HUBERT (2008). *Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises* [Thèse de doctorat]. Bruxelles : Facultés universitaires Saint-Louis, pp.111-112.

[22] Pour 2007-2013, Equal et Urban II ont été intégrés à l'objectif Compétitivité régionale et emploi ainsi qu'à l'objectif Convergence.

- Objectif 3 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions hors objectif 1.
- EQUAL : promouvoir des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature sur le marché du travail dans un contexte de coopération nationale et favoriser l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile.
- INTERREG : renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'UE par la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et favoriser l'intégration et un développement équilibré et harmonieux du territoire européen.
- LEADER + : s'inscrit dans la politique européenne en faveur du développement rural (deuxième pilier de la Politique agricole commune, PAC).

Période 2007-2013

- Objectif « Convergence » : soit 78,5% du montant financier total. Cet objectif concerne les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Il est l'équivalent de l'« Objectif 1 » de la programmation précédente (2000-2006).
- Objectif « Compétitivité régionale et emploi » : soit 17,2% du total. Cet objectif vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions.
- Objectif « Coopération territoriale » : ce dernier objectif vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. Sont éligibles à cet objectif les régions situées le long de frontières (terrestres internes et maritimes). Cet objectif a notamment pour but la formation de réseaux de coopération et l'échange d'expériences, pour lesquels tous les territoires de l'UE sont concernés.

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 contribue à l'employabilité et l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, au développement du capital humain, à l'intégration sur le marché du travail, à la lutte contre les discriminations et l'exclusion sociale.

Le fonctionnement de la politique régionale européenne

La politique régionale européenne se distingue des autres politiques communautaires (« linéaires ») en ceci qu'elle se fonde sur une série d'étapes dans lesquelles interviennent les différents niveaux européen, nationaux et régionaux enchevêtrés. Ainsi, on distingue :

- D'une part, l'action de différents lobbies et réseaux et des négociations informelles entre États membres, de l'autre, les institutions européennes (en particulier la Commission), dans l'élaboration d'un cadre structurant la politique régionale européenne pour six ans.
- L'élaboration par le Conseil de l'UE d'un budget européen sur six ans et du partage de ce budget.
- L'adoption d'un règlement définissant les dispositions générales des fonds structurels et de règlements spécifiques fixant les objectifs et conditions d'utilisation de ces fonds. Parallèlement, sont développées des *Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion* et les règles pour leur mise en œuvre dans le cadre de la comitologie.
- Des négociations budgétaires intra-belges pour départager les budgets entre État fédéral, Régions et Communautés.
- L'élaboration d'un *Cadre de référence stratégique national* (CRSN) par État membre, présentant les priorités nationales de cohésion et de financement sur les six ans. En Belgique, chaque entité fédérée développe son propre Cadre de référence et ceux-ci sont intégrés dans le CRSN.
- L'élaboration d'un *Programme opérationnel* (PO) par État membre, pour chaque objectif. Le PO et le CRSN sont discutés avec la Commission, qui doit les approuver.
- Des appels d'offres lancés par les autorités impliquées (Régions, Communautés, État fédéral) afin d'utiliser les fonds dans le cadre des priorités définies dans le PO.
- Les évaluations et contrôles européens et nationaux, et la gestion des programmes.
- L'action de lobbies et réseaux et les négociations entre États membres et avec les institutions européennes (en particulier la Commission), dans l'élaboration du cadre pluriannuel suivant.

L'examen de ces procédures amène à un certain nombre de conclusions.

La politique régionale européenne est étroitement liée à d'autres instruments

Pour la période de programmation 2007-2013 en particulier, la politique régionale européenne est étroitement liée à la Stratégie de Lisbonne. Le règlement relatif aux fonds structurels lie la politique de cohésion aux *Orientations stratégiques communautaires* 2007-2013. Les fonds participent donc aux priorités définies dans cette Stratégie et sont conditionnés à l'état d'avancement des réformes de Lisbonne (en particulier les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, lesquelles déterminent principalement les Plans de réforme nationaux

dans le contexte de la SEE, ainsi que les GOPE). L'examen plus particulier du FSE montre que depuis 1999, l'action de celui-ci vient en soutien aux objectifs de la SEE. En outre, les PO des États 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 deuxième plus importante politique européenne en terme de budget, à savoir la politique de cohésion.

Résultats et intégration de la politique régionale européenne dans le système politique belge

Un second point à relever est que les résultats de la politique régionale européenne se reflètent dans des projets très concrets et précis, sur l'ensemble du territoire européen. Ils sont bien visibles : 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'État membre doit contribuer à hauteur d'au moins 50 % des coûts totaux (principe d'additionnalité). Ce qui signifie que le financement européen s'ajoute 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 même 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 compétences régionales (aménagement du territoire, économie, emploi, environnement, 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 PO 2007-2013 pour la Belgique. Bien que ces programmes partagent une base commune (par exemple, l'inclusion sociale, le développement du capital humain), les différentes entités fédérées peuvent librement fixer leurs priorités propres, en lien avec les réalités socio-économiques régionales. Ces priorités se traduisent aussi au niveau budgétaire (distribution des financements du FSE).

2.4. Hybridation des instruments

La politique sociale européenne se construit donc au travers de la législation (négociée ou non), des instruments financiers et des nouveaux instruments tels que la MOC et la SEE. 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'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 se penche 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. Ceci renvoie aussi à la question de savoir si l'UE doit être considérée comme un régime politique homogène ou, davantage, comme une combinaison de différents régimes (méthode communautaire, conventionnelle, MOC, procédures des fonds structurels). Ces différents régimes sont-ils complémentaires ou en concurrence ? Assiste-t-on à leur hybridation ? La littérature n'a pas non plus tranché la question de savoir si cette diversification des modes régulatoires et ce passage de normes contraignantes à un système complexe de gouvernance créeront un risque d'inefficience et de non-conformité ou, au contraire, engendreront des politiques sociales plus efficaces. Certains sont sceptiques par rapport à la nouvelle gouvernance, d'autres pensent que l'hybridation fonctionne d'ores et déjà de manière efficace dans des domaines tels que la politique de l'emploi.

2.5 Prendre au sérieux la méthodologie « multi-outils » : mise en commun des méthodes de recherche issues de différentes disciplines (triangulation : interviews, sources principales et secondaires)

Cette recherche est par nature multidisciplinaire, combinant le droit, la science politique et la sociologie. Ceci la distingue de la recherche académique traditionnelle concernant l'Europe (qui se concentre en général soit sur le droit au sens strict, soit sur les méthodes de gouvernance).

Notre analyse sur l'*uploading* et le *downloading* est principalement basée sur des interviews de fonctionnaires européens, nationaux, régionaux, des membres de cabinets ministériels et des partenaires sociaux. Une première liste de personnes à interviewer a été dressée. Elle a ensuite été élargie à de nouveaux noms, mentionnés lors des premiers entretiens : de la sorte, plus d'une centaine de personnes ont été interviewées. Ensuite, les interviewés ont été classés en différents groupes, selon certains critères (compétences, « affiliation institutionnelle », niveau de pouvoir, degré d'implication), pour s'assurer une représentation équilibrée des différents acteurs. Concernant le degré d'implication, nous avons considéré important d'interroger des personnes non directement impliquées dans le droit européen/la MOC/la SEE afin de ne pas nous limiter à un petit cercle de bureaucrates susceptibles d'avoir une attitude *a priori* positive envers ces instruments. Le « degré d'implication » a donc été défini en trois cercles concentriques. Le cercle 1 est constitué d'experts impliqués au jour le jour et au coeur même de ces instruments politiques. Le cercle 2 regroupe les experts impliqués de l'intérieur, sur une base régulière (ils contribuent principalement en termes de contenus, mais ce n'est pour eux qu'une tâche parmi d'autres). Le cercle 3 est constitué d'experts externes, qui connaissent ces instruments, mais n'y contribuent qu'occasionnellement.

La conduite des interviews s'est faite sur la base d'un questionnaire semi-structuré. Étant donné la grande diversité de l'expertise des personnes interrogées et leur rôle dans les processus européens, un questionnaire général a été élaboré contenant des questions sur divers points d'intérêt et pour les divers groupes interviewés. Ce questionnaire général a ensuite servi de fil conducteur pour l'élaboration du questionnaire de chaque interviewé, en fonction de son expertise et de sa connaissance. Ainsi, on s'est assuré que les interviewés appartenant à une catégorie donnée aient plus ou moins les mêmes questions pour chaque thématique. À titre d'exemple, les questions posées étaient du type : pouvez-vous mentionner des dossiers particuliers dans lesquels les négociateurs belges ont fait d'importants efforts pour faire passer certaines priorités au niveau européen ? Qui est impliqué dans la préparation de la position belge qui sera défendue au niveau européen ? Etc.

Toutes les interviews ont été retranscrites et synthétisées dans des rapports, ce qui a permis d'en effectuer une analyse détaillée. À cela, ajoutons d'autres sources primaires d'information, telles que la législation, les Plans d'action nationaux (PAN), les Programmes nationaux de réforme (PNR), etc. Ceci a permis la vérification des éléments récoltés lors des interviews.

CHAPITRE 3

CONTEXTES EUROPÉENS ET NATIONAUX : L'ÉLABORATION DE LA RECHERCHE

Bart Vanhercke, Gert Verschraegen et Mieke Beckers

3.1. Sélection d'études de cas

Quelles seraient les études de cas qui nous informeraient le mieux des mécanismes par lesquels l'UE influence la scène nationale, et vice-versa, via les différents instruments politiques examinés ?

Afin de bien identifier les effets des différents instruments politiques européens sur le niveau national (et vice-versa), il est nécessaire de sélectionner des études de cas utilisant toute la variété des instruments politiques européens, étant institutionnellement encastrés dans l'UE et dont les champs d'action préexistent au niveau national. Nous en avons choisi trois : l'égalité des genres, la protection sociale et l'emploi (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3.1. Sélection des cas : variations dans la densité du cadre de l'UE, poids des bases légales européennes et présence de groupes d'intérêt au niveau national

	Égalité des genres et conciliation travail-famille	**Emploi et conditions de travail**	**Protection et inclusion sociales**
Densité du cadre européen (usage de toute la variété des instruments)	++	+++	+
Poids des bases légales européennes (durée, clarté et constitutionnalisation)	+++	++	+
Présence de droits acquis et de groupes d'intérêt au niveau national	+	++	+++

+ : faible ; ++ : moyen ; +++: fort.

Égalité des genres et conciliation travail-famille

L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes est l'une des composantes les plus développées de la dimension sociale de l'intégration européenne, tant d'un point de vue juridique que programmatique. C'est un domaine dans lequel existent des bases juridiques spécifiques dans les traités : égalité des rémunérations dès le Traité de Rome (1957), renforcement de la lutte contre les discriminations entre hommes et femmes dans le Traité d'Amsterdam (1997). Les textes « constitutionnels » de l'UE fixent le *gender mainstreaming* comme l'un des objectifs centraux de l'UE. Depuis les années 1970, il en a résulté une série de directives : accès à l'emploi, égalité de rémunération, protection de la maternité, congé parental, etc. La législation européenne a aussi obligé les États membres à créer des instances nationales pour la promotion de l'égalité. De même, la CJCE a joué un rôle central par sa jurisprudence. Enfin, l'égalité des genres est au centre de programmes européens tels que PROGRESS et DAPHNE et d'initiatives de *gender mainstreaming*, via des mécanismes de *soft law* (« Feuille de route » 2006-2010, SEE, etc.). Bref, l'égalité des genres est un thème bien établi au niveau européen (en même temps qu'il s'agit d'un « territoire non revendiqué » exclusivement par les États membres), qui est traité par tous les instruments politiques disponibles (même s'il ne dispose pas d'une MOC propre). Nous l'abordons par le biais de l'examen de la politique de conciliation entre vie professionnelle et vie famille (conciliation travail-famille).

Protection sociale et inclusion sociale

Dans ce domaine, l'implication de l'UE est d'une nature très différente. En matière de protection sociale, les potentialités des instruments juridiques sont très limitées (malgré l'article 137 du traité). En ce qui concerne l'inclusion sociale, et plus particulièrement l'intégration des personnes exclues du marché du travail, le traité autorise l'UE à adopter, à la majorité qualifiée, des directives introduisant des « prescriptions minimales applicables progressivement ». Mais en pratique, les États membres et les institutions européennes ne veulent pas ou ne parviennent pas à légiférer dans ce domaine, qui reste dès lors une « potentialité non exploitée ». Et ce, en dépit des contraintes européennes croissantes sur la politique sociale et les pressions indirectes de l'union économique et monétaire. Cela ne signifie pas que l'UE ne joue aucun rôle dans ce champ (voir par exemple les anciens programmes Pauvreté, l'actuel programme PROGRESS, certains projets éligibles aux

financements du FSE, ou encore la coopération pour la modernisation des systèmes de sécurité sociale). Mais la coopération s'y effectue principalement via la *soft* gouvernance et la MOC. Il s'agit donc d'un domaine dont le potentiel n'est pas totalement exploité en raison des résistances de certains États et parties prenantes qui craignent de voir « leur » système menacé.

Emploi

Les systèmes d'emploi sont étroitement liés aux systèmes sociaux nationaux au sein desquels ils se sont développés (sécurité sociale, pensions, allocations de chômage en particulier). Dès lors, les systèmes d'emploi sont un espace politique densément occupé par des normes nationales et des droits acquis soutenus par divers acteurs et organisations. Sans surprise donc, le Traité de Rome confère peu de pouvoirs aux institutions européennes dans ce domaine. Mais la situation change en 1986, avec l'Acte unique européen qui offre une base juridique pour légiférer à la majorité qualifiée sur les questions de santé et sécurité au travail. La Commission a ensuite interprété très largement cette notion de santé-sécurité de telle sorte que le *corpus* législatif qui s'y est développé est parfois considéré comme le joyau de la couronne de la politique sociale européenne. Nous intégrons dès lors, dans la recherche, « emploi et conditions de travail ».

Le Traité de Maastricht (1992) crée une voie alternative pour l'élaboration du droit social européen : le dialogue social interprofessionnel. Depuis Maastricht, les partenaires sociaux européens peuvent conclure des accords-cadres qui sont ensuite transformés en directives par le Conseil.

Enfin, le troisième type d'intervention européenne dans le domaine de l'emploi est la SEE inscrite dans le Traité d'Amsterdam. La SEE se concentre moins sur la protection de l'emploi que sur la création de nouveaux emplois. Afin de ne pas susciter de craintes d'intrusion de l'UE dans les politiques nationales, la SEE se fonde sur les instruments de *soft* gouvernance décrits plus haut.

Au final, il semble donc que l'emploi occupe une position intermédiaire entre l'égalité des genres et la protection sociale. Il existe un *corpus* législatif important dans ce domaine, mais

une architecture institutionnelle faible. La politique d'emploi de l'UE utilise l'ensemble des instruments disponibles.

3.2. *Up-* et *downloading* dans la réalité

La recherche traditionnelle dans le champ européen vise à comprendre comment les États membres agissent sur le processus d'intégration européenne (intergouvernementalisme et néo-fonctionnalisme). De cette approche *bottom-up*, la perspective en termes d'européanisation tente de voir jusqu'à quel point les États membres essayent de faire remonter au niveau européen (*uploading*) leurs propres préférences. Ces dernières décennies, la recherche s'est toutefois concentrée sur l'impact du processus d'intégration européenne sur le niveau national – système politique, organisation politique et élaboration des politiques (approche *top-down*). L'européanisation est alors comprise comme la pénétration de la dimension européenne au niveau national. Mais comme ce sont les États membres qui sont à l'origine des politiques européennes – auxquelles ils doivent ensuite s'adapter –, ces deux dimensions ne peuvent pas vraiment être séparées. Bien que ce constat fasse de plus en plus consensus, la littérature récente se penche peu sur cet objet, sans doute parce que l'examen de l'*uploading* est un exercice difficile qui nécessite la combinaison de multiples outils de recherche.

Il est pourtant très important d'examiner sérieusement l'*uploading*, car la plus ou moins grande capacité, pour un État membre, d'influencer le processus de décision européen lui permettra en principe – bien que ce ne soit pas toujours le cas, comme le montrent nos investigations en matière d'égalité des genres – d'éviter les problèmes de conformité et les coûts d'adaptation aux contraintes communautaires. Par ailleurs, cette capacité d'*uploader* les préférences nationales peut aussi permettre aux gouvernements d'utiliser « Bruxelles » comme bouc émissaire au niveau national pour la mise en œuvre de politiques éventuellement impopulaires. Certes, il faut aussi noter que l'*uploading* n'est jamais parfait, vu la multiplicité d'acteurs autour de la table européenne de négociation. Il peut même se retourner contre celui qui tente d'*uploader*. Pour bien comprendre cette dimension de l'*uploading*, nous nous sommes donc posés les deux questions de recherche suivantes :

– Jusqu'à quel point les différents acteurs belges ont-ils été capables d'uploader au niveau européen leurs préférences politiques dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et de l'inclusion, et de l'égalité des genres ?
– À l'intérieur de ces différents domaines de politique sociale en Belgique (emploi, protection sociale et égalité des genres), les instruments européens que sont la législation (classique et issue du dialogue social), les fonds structurels et la MOC ont-ils eu des impacts différenciés, et pourquoi ?

3.3. Prendre les acteurs au sérieux

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous reste à savoir qui sont les acteurs de cette européanisation. Classiquement, on en définit quatre en ce qui concerne la méthode communautaire : les États membres (au sein du Conseil), la Commission, le Parlement européen et la CJCE. Mais notre recherche nous oblige à prendre en compte la gouvernance multi-niveaux et donc à prendre au sérieux tous les acteurs. Les gouvernements régionaux jouent un rôle clé dans le *up-* et le *downloading* de la politique régionale européenne, spécialement dans les États fédéraux. De même, les acteurs locaux, les organisations non gouvernementales (ONG), les partenaires sociaux, les « communautés épistémiques » (experts), etc., jouent aussi un rôle crucial dans les nouvelles formes de gouvernance (MOC, SEE, etc.). Notre recherche opte ainsi pour une approche par « réseau politique », c'est-à-dire une approche selon laquelle la manière dont les réseaux d'acteurs publics et privés se constituent détermine – et donc aide à comprendre – les résultats recherchés. Cela permet en outre de dépasser le caractère formel du processus de décision pour s'attacher à l'impact décisif des éléments informels dans la vie politique quotidienne de l'UE.

3.4. Contextes nationaux : Belgique, France et Pays-Bas

3.4.1. Belgique : système politique, organisation politique et élaboration des politiques

Pour comprendre l'influence européenne sur le contexte belge, il nous faut décrire brièvement ce contexte, au moyen de la triade : système politique, organisation politique et élaboration des politiques.

En termes de système politique, la Belgique est un État fédéral sujet à de fortes tendances centrifuges. Un processus continu de réformes de l'État depuis trente ans a contribué à régionaliser de nombreuses compétences. Celles-ci sont donc passées progressivement de l'État central vers les Régions (wallonne, flamande et bruxelloise) et les Communautés (flamande, française et germanophone). Ces entités fédérées disposent d'une autonomie très importante. Certains estiment que cette décentralisation a eu un impact négatif sur le processus d'européanisation, par le développement d'une introversion qui déteint sur la conscience européenne des élites. Par ailleurs, la Belgique s'est longtemps caractérisée par un système politique pilarisé et consensuel, avec un important rôle des partis et des partenaires sociaux (dans les domaines socio-économiques tels que la sécurité sociale et les questions salariales). Bien que ce modèle de système se soit profondément transformé, l'adoption de réformes structurelles continue de nécessiter l'accord de nombreux *veto players*. Autre caractéristique belge : l'absence de hiérarchie des normes entre niveaux de pouvoirs.

En ce qui concerne l'organisation politique, en raison de la fragmentation du système belge, celle-ci est marquée par la recherche de consensus et par des mécanismes de prise de décision *ad hoc* et informels. Une série de mécanismes visent à protéger les droits et intérêts des groupes minoritaires (par exemple, la règle de parité des ministres francophones et flamands). En outre, le Gouvernement fédéral prend ses décisions par consensus, ce qui signifie un processus continu de négociations mais aussi la possibilité que des tensions régionales paralysent l'action de celui-ci.

Enfin, en ce qui concerne l'élaboration des politiques (normes, instruments, résolution des problèmes et débat politique), cette composante sera brièvement décrite dans chacun des chapitres thématiques.

3.4.2. L'interface Belgique-Europe

Le contexte de fragmentation politique limite la capacité belge à produire des changements au niveau intérieur (*downloading*) et à influencer le processus européen (*uploading*). Il n'existe pas de mécanisme unique et transversal de coopération sur les questions européennes dans le domaine social. Et ce, non seulement parce que les compétences sociales européennes sont elles-mêmes limitées et ne nécessitent donc pas une coordination interne forte. Mais aussi parce que les compétences domestiques sont elles-mêmes dispersées entre niveaux fédéral,

régional et communautaire. Les pouvoirs de l'UE les plus « forts » (égalité des genres, droit du travail) relèvent du niveau fédéral ; les pouvoirs plus *soft* (emploi, inclusion sociale), du niveau régional. En conséquence, c'est le fédéral qui prend souvent la tête dans les questions sociales européennes et consulte les entités fédérées.

Droit

La coordination belge des affaires européennes comprend une dimension horizontale (nécessité de trouver un consensus entre les gouvernements concernés, totalement ou en partie, par une question européenne afin de définir la position belge au Conseil de l'UE) et une dimension verticale (caractère multi-niveaux politique, administratif et diplomatique dans le processus de prise de décision).

Méthode ouverte de coordination

Le cœur du suivi administratif se situe au sein du Service public fédéral (Emploi, travail et dialogue social pour la SEE ; Sécurité sociale pour la MOC protection sociale), dont les hauts fonctionnaires représentent la Belgique au Comité de l'Emploi (EMCO) et au Comité de la protection sociale (CPS). C'est donc là que l'essentiel du travail préparatoire s'effectue, et que se font les échanges d'information. Le suivi politique et administratif s'effectue via les fonctionnaires fédéraux en charge du travail préparatoire (et qui tiennent la plume des PAN/PNR), via les membres des cabinets ministériels (qui assurent le support politique aux positions prises), et via la Représentation permanente (qui joue le rôle de *go between* entre le niveau belge et le niveau européen). Le rôle du fédéral est donc central, mais il élargit ses travaux préparatoires tant verticalement (aux différents niveaux de pouvoir) qu'horizontalement (partenaires sociaux, etc.).

Fonds structurels – Fonds social européen

La gestion du FSE s'inscrit dans le réseau encore plus complexe des États membres et implique un très grand nombre d'acteurs et des interactions continues entre eux. Les canaux d'influence y sont multiples, comme nous le verrons dans les chapitres thématiques. Notons simplement ici que la plupart des décisions sont prises informellement par le COREPER, assisté par un groupe de travail européen sur la politique de cohésion composé de

représentants nationaux. Du fait que la gestion des financements du FSE est une matière régionalisée en Belgique, les discussions sur le FSE sont menées par des représentants permanents régionaux (bien qu'ils doivent défendre le point de vue « belge »).

Notre recherche comprend un important volet comparatif avec la France et les Pays-Bas. Cette comparaison n'est pas systématique mais vise à contextualiser la situation belge afin de mieux la comprendre. Ces deux pays voisins ont été choisis car ils servent souvent de sources d'inspiration (ou de rejet) pour les politiques belges. Par ailleurs, ces deux pays sont fort différents en termes d'organisation politique, administrative et économique. Il est donc utile de les examiner comme points de référence, sans toutefois surestimer leur validité dans le contexte belge.

3.4.3. France

La France est un État plutôt centralisé. Ces dernières décennies, toutefois, le pouvoir s'est réparti de manière plus diffuse entre niveaux local, régional et national. Depuis 1982, les départements ont acquis de nouvelles responsabilités dans le domaine social. Cette décentralisation s'est poursuivie en 2003, lorsqu'ils sont devenus compétents en matière de soins de santé, d'assistance sociale et de formation professionnelle. Cette tendance signifie plus qu'auparavant l'implication de multiples instances régionales dans la mise en œuvre des politiques. En perdant ce caractère centralisateur, la manière de faire de la politique s'est aussi, d'une certaine manière, dépolitisée. Certains estiment que l'intégration européenne est responsable de cette évolution (en tendant à justifier les politiques en référence aux « exigences européennes »). La coordination française des politiques de l'UE s'est en tout cas divisée verticalement, entre les différents niveaux de pouvoirs politiques et administratifs.

3.4.4. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le pouvoir est largement partagé avec des acteurs non gouvernementaux : partenaires sociaux représentés au sein du Conseil économique et social, Fondation du travail (Star), Conseil du travail et des revenus (RWI). Toutes ces instances bi- et tripartites jouent un rôle consultatif important dans la décision politique au niveau socio-économique. Par ailleurs, le système politique et administratif néerlandais est souvent qualifié de relativement fragmenté, en raison de la pilarisation de la société (segmentations idéologiques). La politique

néerlandaise est dès lors caractérisée par un système multi-partis, tourné vers la recherche du consensus, en dépit de sa pilarisation. La Belgique et les Pays-Bas ont, de ce point de vue, des traits communs, même si la Belgique se caractérise par ses profondes divisions territoriales là où les Pays-Bas se caractérisent par la décentralisation.

3.5. Pour boucler le tout : conceptualiser l'impact intérieur de l'intégration européenne

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.

Notre point de départ (étape 1) est que, pour diverses raisons, l'organisation interne des politiques sociales est jugée, dans une certaine mesure, inadaptée (étape 2). Il en résulte que le Gouvernement ou d'autres acteurs commencent à la remettre en question. Si la solution à cette inadaptation ne se trouve pas, ou pas uniquement, aux mains du niveau national, certains acteurs pourront tenter d'*uploader* (étape 3) ce thème au niveau européen, dans l'espoir qu'une décision européenne permette de surmonter les blocages nationaux. En pratique, ces efforts d'*uploading* se feront via différents mécanismes de transmission (étape 4), dépendant du type d'instrument politique visé. L'efficacité de ces mécanismes dépendra de différents facteurs (étape 5) relativement peu connus, et qu'il faudra donc détailler. Ces efforts d'*uploading* pourront aboutir à un remodelage des instruments politiques de l'UE (étape 6), reflétant plus ou moins les priorités internes des acteurs belges impliqués (rappelons que cette volonté d'*uploading* peut avoir, lors de son entrée sur la scène politique européenne, des effets inattendus, voire indésirables). Viennent ensuite les différentes étapes de *downloading* des décisions européennes (étape 7), via les divers mécanismes de transmission. Un certain nombre de facteurs positifs ou négatifs – capacité administrative, complexité institutionnelle, etc. – détermineront ensuite le niveau d'effectivité de ce *downloading* (étape 8). Les règles et normes européennes pénètrent alors le niveau national via ses différents instruments de politique sociale et peuvent rencontrer jusqu'à un certain point une inadaptation avec les institutions, procédures et politiques internes. Si cette inadaptation est importante, elle devrait

se transformer en pressions à l'adaptation (étape 9). Ces pressions se font à différents niveaux (étape 10) : instruments politiques des États membres, élaboration des politiques ou encore système politique. Finalement, les instruments politiques européens ont un impact au niveau national en ce qu'ils changent l'un ou l'autre aspect dans l'élaboration des politiques sociales internes. Certains auteurs distinguent trois types de changement : absorption (peu ou pas de changement interne), ajustement (adaptation de l'organisation interne, mais sans changement de ses caractéristiques principales) et transformation (remplacement de l'organisation existante par une autre organisation substantiellement différente). Et nous revoilà à notre point de départ : ce changement de l'organisation interne des politiques sociales peut à son tour rencontrer certaines inadaptations qui pourraient pousser certains (autres) acteurs à relancer le « boomerang » vers le niveau européen. La boucle est ainsi bouclée.

Il est maintenant temps d'entrer dans le vif du sujet.

PARTIE II

EMPLOI ET CONDITIONS DE TRAVAIL

INTRODUCTION

Gert Verschraegen et Philippe Reyniers

Émergence et caractéristiques d'une politique européenne de l'emploi

Ces quinze dernières années, la construction européenne a eu un impact substantiel sur la politique de l'emploi et le droit du travail belge. Ce chapitre examine cet impact et traite quelques points de comparaison avec la situation aux Pays-Bas. En particulier, nous analyserons l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), des financements du Fonds social européen (FSE) et de la transposition des directives en matière de droit du travail. Nous examinerons à la fois comment l'Union européenne (UE) influence les politiques nationales, mais aussi comment les acteurs nationaux tentent d'influer sur les processus européens. Pour terminer, nous proposerons quelques conclusions générales et recommandations politiques.

Les réformes du marché du travail et l'élaboration des politiques d'emploi relèvent principalement du niveau national. Mais ce niveau national est de plus en plus lié à des processus supranationaux visant à coordonner l'emploi et la politique sociale. En particulier, la Stratégie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'emploi (1994) et la SEE (1997) sont les exemples les plus significatifs de stratégies transnationales 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 européens. L'UE a longtemps centré son action sur la « liberté des marchés », mais 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 États membres. Certes, un FSE a été institué dès l'origine 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 manifeste un empressement à s'occuper des régimes d'emploi nationaux, et ce en raison des vastes réformes en cours dans les États 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 États membres dans ces matières (fin des dévaluations compétitives, des déficits publics, des emplois publics massifs).

Les problèmes ont été particulièrement aigus dans les États-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'État-providence.

Avec le Traité d'Amsterdam (1997), il devient évident que l'UE doit apporter une réponse commune à ces problèmes sociaux. On reconnaît alors que les problèmes du marché du travail sont structurels et partagés par les États 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 de coordonner les politiques nationales de l'emploi et d'inciter les États membres à entreprendre et mettre en œuvre des réformes difficiles. Les principaux ingrédients sont l'augmentation du taux d'emploi, 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 d'emploi, mais aussi une réorientation considérable de ces objectifs. Le nouveau système de politique européenne d'emploi qui apparaît alors est basé sur trois instruments de gouvernance : le droit européen du travail (y compris la législation via les accords-cadres du dialogue social), la SEE et le FSE.

Emploi et conditions de travail : les instruments

1) Le *droit européen du travail* vise à promouvoir les droits des travailleurs et est fondé sur la méthode communautaire. Ce droit du travail trouve ses origines dans les années 1980, dans le

prolongement de l'Acte unique européen. C'est ce traité qui introduit les bases juridiques permettant à la Communauté européenne (CE) d'agir dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (pensons par exemple à la directive « temps de travail »). En 1989, est adoptée la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Bien que critiquée, cette charte non contraignante a néanmoins fonctionné comme catalyseur pour l'action, la Commission rédigeant un programme d'action sur cette base. Le Traité d'Amsterdam fait également référence à la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Avec ses mesures d'harmonisation minimales, le droit du travail européen a donc créé un « socle de droits » commun à l'ensemble des travailleurs.

Le droit du travail européen est mis en œuvre via des directives, qui laissent une part de marges de manœuvre aux États dans leur transposition. L'Europe sociale « législative » promeut un modèle d'harmonisation par directives et donne un rôle important à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Les arrêts de la Cour, par la portée de l'interprétation autorisée qui est la leur, restreignent en effet les marges de manœuvre nationales dans les choix de politique sociale.

2) Les *accords-cadres* sont une version alternative au premier instrument, négociés entre partenaires sociaux. Ces derniers peuvent conclure des « accords-cadres » qui peuvent ensuite être reçus en droit dérivé par le Conseil. Ainsi, les premiers concernés par les décisions européennes ont leur mot à dire dans la préparation de la législation.

3) Le troisième instrument est la *SEE* telle que prévue dans le Traité d'Amsterdam (1997). La SEE est essentiellement un processus de coordination des politiques de l'emploi, qui définit des principes communs, des lignes directrices, des objectifs chiffrés et des indicateurs. La SEE est flexible et non juridiquement contraignante, elle s'adapte à la diversité de systèmes sociaux dans l'Europe élargie.

4) À la différence des autres instruments, le *FSE*, opérationnel depuis 1960, vise à apporter un appui financier aux objectifs des politiques. Au fil des ans, le FSE est devenu un instrument proactif de la politique de l'emploi européenne, en définissant les priorités communautaires et les orientations générales concernant l'emploi, et en jouant un rôle actif dans la préparation des plans nationaux des États membres concernant les dépenses de financement du FSE.

Ces derniers temps, les priorités se sont déplacées du premier instrument (législatif, complété par le FSE) vers les accords-cadres et la SEE (rationalisée avec le FSE). L'approche traditionnelle fondée sur le droit est de plus en plus complétée par une approche politique, basée sur la coordination et le *benchmarking* (étalonnage des performances). L'emploi et la gouvernance du marché du travail reposent donc de plus en plus sur diverses combinaisons de régulation « dure » (directives), et *soft* (SEE).

Certains craignent aujourd'hui que la *soft law* disqualifie la législation « dure ». Pour d'autres, l'hybridation entre différents instruments mérite un débat sérieux sur les avantages et inconvénients de ces différents instruments et leur complémentarité. Pour d'autres encore, la gouvernance européenne de l'emploi est un régime hybride où les différents instruments et outils jouent chacun des rôles distincts, se chevauchant dans la réalisation d'objectifs de politiques communes.

Les trois chapitres qui suivent sont respectivement consacrés à la SEE, au FSE et à l'instrument juridique.

CHAPITRE 4

UP- ET *DOWNLOADING* DANS LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

Gert Verschraegen, Mieke Beckers, Rika Verpoorten et Minna van Gerven

Le Traité d'Amsterdam (1997) a officialisé la SEE, qui a été lancée lors du Conseil européen de Luxembourg (novembre 1997). Celle-ci oriente les politiques nationales des marchés du travail vers des engagements communs, sans les forcer à se conformer à un modèle. Les instruments et procédures de la SEE sont de nature *soft*. Le processus de coordination est fondé sur des objectifs communs, traduits en lignes directrices et évalués par des indicateurs et des cibles. Les États membres traduisent ces objectifs dans des programmes nationaux, ce qui leur permet de prendre en compte leur situation socio-économique spécifique. Dans ce processus, les Plans d'action nationaux (PAN) soumis par les États membres à la Commission occupent un rôle central, car ils illustrent les efforts nationaux dans la poursuite des objectifs politiques et des lignes directrices. Au Conseil européen de Lisbonne (2000), cette forme de gouvernance a été appelée méthode ouverte de coordination (MOC). Elle sert de modèle dans d'autres domaines politiques.

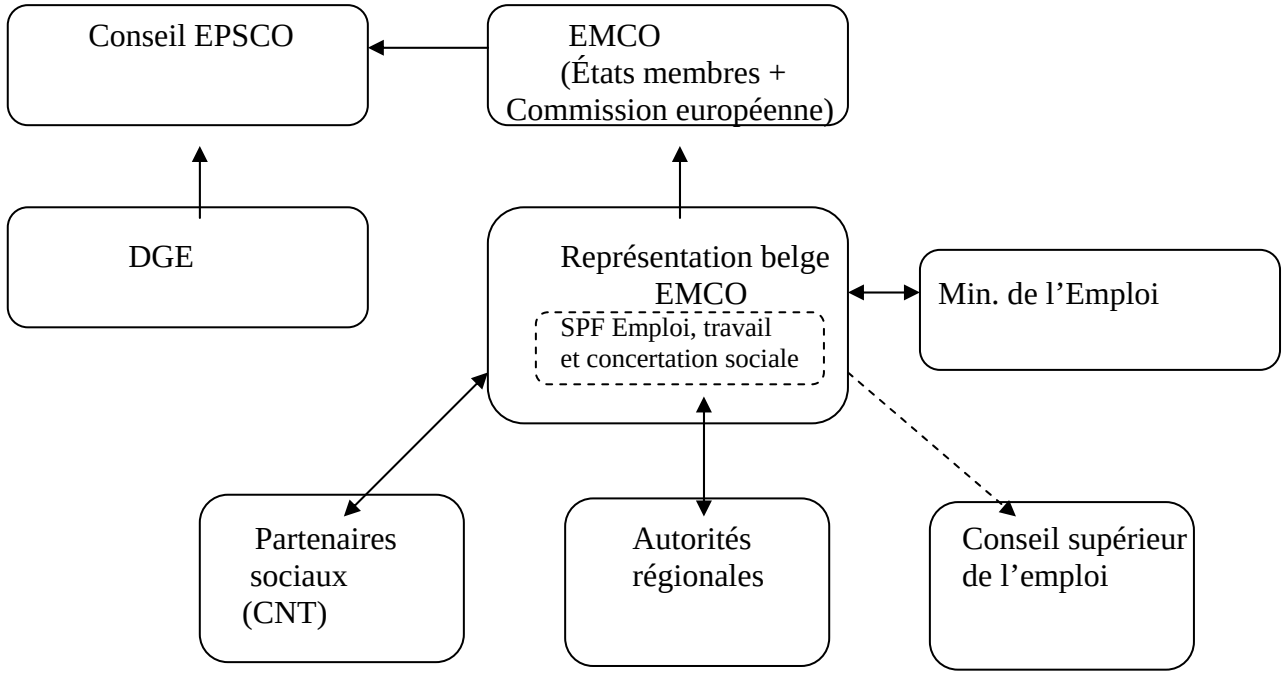
Depuis 2005, la SEE est intégrée à la Stratégie de Lisbonne. Les lignes directrices pour l'emploi sont liées aux Grandes orientations de politiques macro et micro-économiques (GOPE). Les États membres font rapport sur ces « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » dans des Programmes nationaux de réforme (PNR).

En tant que nouvelle méthode de gouvernance européenne, la MOC a considérablement attiré l'attention du monde académique. Les évaluations de l'impact et de l'élaboration de la SEE demeurent toutefois rares et incomplètes. Nous tentons dans les lignes qui suivent d'identifier l'élaboration et la mise en application de la SEE en Belgique.

4.1. Canaux pour le *up*- et le *downloading* dans la SEE/Stratégie de Lisbonne

Dans la politique belge de l'emploi, les compétences sont très partagées entre différents niveaux de pouvoir. Pour cette raison, nombreux sont les acteurs impliqués à la fois dans la mise en application (*downloading*) de la coordination européenne de la politique de l'emploi, et dans la diffusion au niveau européen (*uploading*) des préférences de politique belges

Figure 4.1. Acteurs impliqués dans le downloading et l'uploading en matière d'emploi



Au niveau européen, il existe deux organismes importants en ce qui concerne la coordination des politiques de l'emploi. Le Comité de l'Emploi (EMCO), où sont représentés deux membres et deux suppléants par État membre, contrôle la politique de l'emploi et les tendances dans les États membres. Mais surtout, il est responsable du développement des instruments de la SEE (indicateurs, Rapports conjoints sur l'emploi et recommandations aux États membres). Les décisions préparées au sein de l'EMCO sont officiellement adoptées au Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO), où siègent les ministres. Ci-dessous, nous examinons les acteurs impliqués, les canaux d'échange d'informations entre ces acteurs, et un aperçu de ce que disent les personnes interviewées sur les résultats.

Suivi politique et administratif au niveau fédéral

Le centre de liaison administratif est le Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale (SPF Empl). Les représentants belges de l'EMCO sont des hauts fonctionnaires du SPF Empl. Ils sont donc au centre des échanges d'information sur ces dossiers. Les positions belges au sein de l'EMCO sont négociées dans une réunion préparatoire précédant chaque réunion. Trois acteurs spécifiques s'occupent du suivi politique et administratif : les fonctionnaires de l'administration fédérale (responsables du travail préparatoire, le plus important, et tenant la plume du PAN/PNR belge) ; les membres du cabinet du ministre de l'Emploi (qui assurent le soutien politique des positions prises) ; les membres de la Représentation permanente (qui agissent comme intermédiaires entre le niveau national et européen). Le SPF Empl est donc le disséminateur des informations centrales. Mais il a décidé d'élargir son travail préparatoire à la fois verticalement (en incluant les divers niveaux de pouvoir) et horizontalement (en incluant d'autres acteurs tels que les partenaires sociaux).

Consultation des autorités régionales

Les compétences des entités fédérées (Régions et Communautés) en matière de politique du marché du travail couvrent principalement l'aide à la recherche d'un emploi, l'éducation et la formation. Il s'agit de compétences au cœur de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne. L'apport des autorités publiques fédérées est donc indispensable, d'autant que ce sont elles qui mettent, ou peuvent mettre, en pratique les lignes directrices. Dans ces matières, les autorités fédérées sont directement impliquées dans le processus de formulation des positions belges, même si c'est le seul niveau fédéral qui représente la Belgique dans les instances européennes. Selon nos interviews, les représentants des différents niveaux de pouvoir ne trouvent pas (ou plus) ce *modus operandi* problématique. Au début de la SEE (1997), il y a certes eu des discussions quant à la participation des pouvoirs régionaux. La Flandre, en particulier, avait insisté pour être représentée directement. Mais cette demande a été rapidement abandonnée, en raison de difficultés pratiques. En revanche, des réunions régulières au SPF Empl ont été instaurées. C'est ainsi que, tandis que les premiers rapports annuels contenaient de sérieuses lacunes (manque d'informations régionales, catalogage incohérent de mesures), les rapports récents reflètent une meilleure consultation. La prise en charge de la responsabilité du PAN/PNR par le SPF Empl aurait aidé à surmonter ces faiblesses.

Consultation des partenaires sociaux

La SEE belge implique également de manière très importante les partenaires sociaux. Le Conseil national du travail (CNT) consulte régulièrement ceux-ci et fournit un accès direct à tous les documents clés de l'EMCO. Selon les interviews, les partenaires sociaux ont non seulement l'occasion d'exprimer au sein du CNT leurs avis, mais également d'y voir l'administration mettre en évidence les questions les plus importantes. Les partenaires sociaux exprimeraient d'ailleurs leur satisfaction à propos de cette implication, plus étroite que dans d'autres États membres.

Néanmoins, leur implication semble avoir été variable dans le temps. Au début, les partenaires sociaux n'avaient aucun rôle spécifique dans le processus de la SEE. Les représentants belges de l'EMCO ont voulu les impliquer, via le CNT. Dès la présidence belge de l'UE de 2001, à la demande des ministres de l'Emploi et de la Protection sociale, des avis formels concernant des questions européennes ont été rédigés, et l'implication des partenaires sociaux est devenue plus structurelle. Mais celle-ci a de nouveau sommeillé quelque peu jusqu'à 2005, au moment où plusieurs processus européens ont subi des révisions significatives (intégration de la SEE dans la Stratégie de Lisbonne). Ces changements auraient engendré, selon certaines interviews, une certaine confusion.

Selon nos interviews, les partenaires sociaux ont tous institutionnalisé systématiquement le suivi des questions européennes, y compris les coordinations *soft*, bien que de manières différentes. Le syndicat libéral et l'organisation des employeurs ont créé un département européen ; les syndicats chrétien et socialiste suivent ces questions au sein de leurs services d'étude respectifs. En termes d'informations, ils sont alimentés par un sous-comité des Affaires européennes du CNT. Avec l'aide de la Représentation permanente, le CNT diffuse les informations, ce qui est particulièrement apprécié.

Conseil supérieur de l'emploi

En 2000, la ministre de l'Emploi, Laurette Onkelinx, a invité le Conseil supérieur de l'emploi (créé en 1995) à élargir sa fonction consultative au suivi des lignes directrices de la SEE. Ce Conseil, composé de représentants des niveaux fédéral et régional, et de membres indépendants, joue un triple rôle dans la SEE : analyser les rapports européens, directives et

recommandations sur l'emploi ; faire des propositions afin de mieux ajuster les mesures belges à la SEE ; fournir des analyses permettant au Gouvernement de concevoir des politiques souscrivant autant que possible aux directives européennes. Le Conseil supérieur de l'emploi ne joue pas de rôle en ce qui concerne l'*uploading*. Il ne reçoit pas d'informations sur les activités de l'EMCO et ne fait pas partie de l'échange régulier d'information.

En résumé,

– L'échange d'information et la coordination des positions belges sont en grande partie effectués de *manière informelle* (réunions préparatoires au SPF Empl). Les acteurs ne le perçoivent pas comme problématique, mais cela fragilise le suivi et la consultation.

– L'implication des différents niveaux de pouvoir est organisée de façon très *asymétrique*, comme le montre le tableau ci-dessous. Cette asymétrie ne semble pas causer de problèmes, mais les différences d'organisation entre niveaux de pouvoir sont considérables.

Tableau 4.1. Acteurs gouvernementaux en Belgique impliqués dans la SEE et Lisbonne

	Niveau du gouvernement			
	Niveau fédéral	Flandre	Région wallonne	Région bruxelloise
Acteurs impliqués dans SEE/Stratégie de Lisbonne	SPF Emploi Cabinet du ministre fédéral de l'Emploi Conseil national du travail Conseil supérieur de l'emploi Représentation permanente (RP)	Ministère de la Communauté flamande (Politique européenne et contrôle) Cabinet du ministre flamand du Travail Comité de consultation économique et social (*Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité*, VESOC)	Cabinet du ministre wallon du Travail Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem)	Office régional bruxellois de l'emploi (Actiris)

– La connaissance des dossiers européens semble s'être répandue assez largement parmi les acteurs. Il n'en reste pas moins que peu de personnes sont impliquées dans le processus de décision et maîtrisent *en profondeur* les dossiers. Néanmoins, tous les acteurs sont impliqués dans les échanges d'informations, et peuvent donc recevoir les documents qu'ils souhaitent (même si le sentiment d'être « écrasés » par ce flux d'informations existe aussi).

4.2. *Uploading* : la Belgique et les Pays-Bas comme façonneurs de la SEE

Il est de plus en plus admis que la relation entre l'UE et ses États membres n'est pas une « rue à sens unique ». Via l'*uploading*, les États membres tentent de maximiser les avantages et de réduire au minimum les coûts des politiques européennes. L'émergence de la SEE a amené la Belgique – et d'autres États membres – à développer des canaux d'influence sur ce nouvel instrument. Dans quelle mesure la Belgique et les Pays-Bas ont-ils réussi cet *uploading* d'intérêts spécifiques au niveau de l'UE ? La Belgique est-elle efficace dans cet exercice ? Les ressources disponibles sont-elles déployées à temps ?

Deux problèmes se posent pour répondre à ces questions : premièrement, aucun État membre n'étant en mesure de faire passer tout seul un sujet au niveau européen, nous devons nous concentrer sur la contribution *relative* de la Belgique et des Pays-Bas à ce sujet. Deuxièmement, les processus de négociation sont beaucoup moins visibles que leur impact. Les informations sur ce sujet étant fournies par des informateurs clés, une certaine prudence est nécessaire, car ceux-ci pourraient avoir tendance à ne mettre en exergue que les exemples réussis.

4.2.1. Belgique

L'apport relatif de la Belgique dans la SEE doit être différencié dans le temps. Nous distinguons trois phases dans lesquelles la contribution belge a été, selon nous, réussie et ensuite moins réussie. Nous tenterons ensuite de trouver les facteurs de succès ou d'échec de l'*uploading*.

Introduction de la SEE : un rôle belge modeste

Bien que le Gouvernement belge ne savait « pas vraiment vers où cela mènerait », il a soutenu l'introduction de la SEE lors du Conseil européen de Luxembourg en 1997. Ce soutien s'explique, d'une part, par le fait que, dès 1993, des socialistes belges avaient participé aux efforts du Parti socialiste européen (PSE) pour mettre à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale *la possibilité d'insérer* un nouveau titre « Emploi » dans le traité. D'autre part, la Belgique a suivi la configuration traditionnelle du Benelux. Le premier ministre belge de l'époque, Jean-Luc Dehaene, a formé une coalition démocrate-chrétienne avec son homologue du Luxembourg, Jean-Claude Junker, tous deux étant à cette époque à la tête d'une coalition démocrate-chrétienne/socialiste. Avec quelques autres États (Suède, Autriche, Pays-Bas et Irlande), la contribution belge à l'introduction d'un titre « Emploi » dans le Traité d'Amsterdam (1997) a été considérée comme positive.

Toutefois, selon nos interviews, ce rôle de la Belgique au cours des premières années de SEE était limité. Cela s'explique par la préférence traditionnelle des négociateurs belges pour de la *hard law* (lors du lancement de la SEE, des initiatives législatives auxquelles le ministère belge avait activement contribué étaient toujours pendantes : sur l'information-consultation des travailleurs et l'égalité des genres). D'autre part, la SEE des premiers jours ne disposait pas des instruments actuels. Une majorité d'États membres – dont la Belgique – ne lui accordaient pas beaucoup d'importance, ne sachant à quoi cela mènerait.

Développement de la SEE : participation belge à son maximum

Durant la seconde étape de mise en œuvre de la SEE (création de l'EMCO, développement d'indicateurs, des objectifs, des lignes directrices, etc.), la Belgique a changé sa stratégie, est devenue plus active, s'est tournée vers la Commission européenne pour promouvoir et développer les outils de la SEE, « même quand c'était contre une majorité d'États membres ». Ainsi, les priorités de la Présidence belge de l'UE en 2001 ont concerné l'amélioration des indicateurs quantitatifs (pour une meilleure comparaison de l'état de la situation dans le domaine de l'emploi dans chaque État membre) et la question de la qualité de l'emploi (au-delà de la simple augmentation du taux d'emploi). Le but de la Présidence était donc de développer des indicateurs qui permettraient de traduire les dimensions qualitatives de

l'emploi avec des concepts mesurables. Le mode opératoire de la Présidence pour *uploader* cette notion de qualité de l'emploi est décrit dans l'encadré 4.1 ci-dessous.

Encadré 4.1. Plus d'emplois et de *meilleurs* emplois – La « qualité de l'emploi » et la Présidence belge

Dès le lancement de la Stratégie de Lisbonne (mars 2000), l'objectif de promouvoir simultanément plus d'emplois et de meilleurs emplois a été reconnu. Il a ensuite été confirmé lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000) et de Stockholm (mars 2001). Néanmoins, cet objectif restait assez vague, voire contesté par certains États membres. C'est dans ce contexte que la Belgique a décidé de profiter de sa présidence pour tenter de trouver un accord sur le contenu précis et les dimensions de la qualité de l'emploi. Quelques circonstances particulières l'ont aidée. Rappelons que les ministres de l'Emploi suédois, français et belges (les trois présidences successives du Conseil de l'UE) étaient trois femmes socialistes. En outre, la Commission – avec Anna Diamantopoulou, une autre socialiste, comme commissaire responsable de la DG Emploi et affaires sociales – était prête à faire sienne cette priorité. Il a, certes, fallu surmonter la résistance de quelques États membres (en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni), mais le succès de la présidence était lié à cette « empreinte belge » sur la SEE. Par ailleurs, promouvoir la qualité de l'emploi était aussi utile au niveau national, la ministre Onkelinx voulant démontrer que l'augmentation du taux d'emploi pouvait aller de pair avec l'amélioration des emplois.

Pour y parvenir, la mission de la présidence belge était double : clarifier le concept de qualité de l'emploi et définir des indicateurs permettant de mesurer celle-ci. Quatre stratégies ont été poursuivies simultanément pour *uploader* la qualité de l'emploi dans l'agenda de la SEE. Tout d'abord, la mise en place d'un dialogue continu avec la Commission, via une délégation de conseillers politiques de la ministre belge. Ensuite, l'établissement d'un petit groupe informel d'experts pour développer les indicateurs statistiques. La Fondation de Dublin a été impliquée, ainsi que des experts de l'Organisation internationale du travail (OIT). En troisième lieu, l'établissement de relations bilatérales entre la ministre Onkelinx et son cabinet et leurs homologues d'autres États membres (Espagne, par exemple). Il fallait aussi surmonter les réticences de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Par exemple, ces deux pays étaient opposés, pour des raisons très différentes, à l'inclusion d'indicateurs salariaux. Pour les Allemands, les questions salariales relèvent uniquement des partenaires sociaux ; pour les

Britanniques, les salaires n'ont rien à voir avec la qualité de l'emploi. Il a fallu de nombreux contacts bilatéraux pour surmonter tous ces obstacles. Au final, seul le Royaume-Uni campait sur ses positions, risquant de faire capoter toute la stratégie belge. La présidence s'est donc engagée dans une quatrième stratégie : les négociations « secrètes » avec la délégation britannique. C'est ainsi qu'un accord informel a été conclu, à la stricte condition que la concession britannique – partielle – ne soit pas dévoilée. Le compromis a consisté à inclure la dimension salariale, mais en termes de progrès ou de transitions individuelles. Dès lors, les Belges pouvaient affirmer que le salaire faisait partie de la qualité de l'emploi, tandis que les Britanniques s'estimaient contents qu'un niveau salarial minimal ne soit pas considéré comme un critère de la qualité de l'emploi. En fait, la question des travailleurs pauvres avait été habilement contournée. Les indicateurs sur la qualité de l'emploi ont été adoptés lors du Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001). Ce sont, jusqu'à aujourd'hui, les seuls indicateurs approuvés par un Conseil européen, et non par l'EMCO.

Outre ces éléments, l'*uploading* belge s'est également concentré sur le maintien d'un équilibre entre flexibilité et sécurité d'emploi. Chaque fois que l'approche flexible prenait le pas sur la sécurité, la Belgique rappelait les aspects de solidarité et de sécurité de l'emploi. Cependant, une telle position est surtout tenable avec une Commission alliée et une majorité de gouvernements de gauche, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La stratégie pour la « croissance et l'emploi » : dilution dans le contexte

En 2005, la SEE a fait l'objet d'une rationalisation avec les GOPE dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Nos interviews révèlent que, dès ce moment, la Belgique s'est retrouvée dans une position de négociation plus isolée. Les raisons en sont l'élargissement de l'UE, qui a diminué le poids relatif de la Belgique et de son influence dans les débats, mais surtout le retrait de la Commission des activités de l'EMCO, du fait de cette fusion. La Commission n'agit plus, comme autrefois, en tant qu'*agenda-setter* ; la Commission Barroso estime que les instruments tels que la SEE doivent être aux mains des États membres eux-mêmes. De ce fait, la Belgique a perdu un puissant allié pour le développement de la SEE ; elle doit même concentrer son attention sur la préservation des acquis. Cet affaiblissement est quelque peu contrebalancé par la stabilité de la délégation belge au sein de l'EMCO (contrairement à beaucoup d'autres délégations), ce qui lui donne une sorte de « mémoire collective ».

Trois exemples illustrent l'affaiblissement de l'influence belge dans la SEE. Tout d'abord, la dispersion des indicateurs de qualité de l'emploi en deux catégories, ce qui a dilué leur portée et leur importance. Aujourd'hui, on ne peut pas dire que ces indicateurs attirent autant l'attention que ce que la présidence belge avait espéré. Ensuite, la Belgique s'est opposée – en vain – à l'absorption de la SEE dans les GOPE, craignant un affaiblissement du processus dans son ensemble. Enfin, depuis 2005, l'activité principale de l'EMCO concerne la flexicurité, un concept vis-à-vis duquel la délégation belge est très méfiante car il risque de réduire toute la SEE à des questions de flexibilité de l'emploi.

4.2.2. Les Pays-Bas

Outre les pays nordiques, les Pays-Bas sont souvent cités parmi les architectes de la SEE. Sans doute est-ce en raison du fait que le Gouvernement de La Haye reposait sur une coalition sociale-démocrate forte lors du lancement de la SEE (1997). L'idée d'*uploader* une politique du marché du travail plus active à l'agenda européen était très importante pour cette coalition, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, pour démontrer aux pays nordiques que l'élargissement de l'UE ne signifiait pas la fin du modèle social-démocrate. Il fallait donc qu'une partie significative de ce modèle soit « exportée » vers l'UE. Ensuite, parce qu'en 1997 était intervenu un changement de Gouvernement au Royaume-Uni, avec l'arrivée des travaillistes. Ce qui laissait espérer un appui important à l'inscription du chapitre « Emploi » dans le Traité d'Amsterdam.

En ce qui concerne les efforts concrets d'*uploading* néerlandais, la littérature suggère que la question du *benchmarking* a été l'une des questions principales mise par les Pays-Bas à l'agenda européen. Ainsi, Visser[23] montre que lors de la préparation du Conseil européen du Luxembourg, de hauts fonctionnaires du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'emploi (dirigé par Ad Melkert) ont plaidé pour une nouvelle approche européenne basée sur le *benchmarking* et l'analyse des meilleures pratiques. Auparavant, le ministre néerlandais des Affaires sociales et de l'emploi avait commandé une étude de *benchmarking* afin de comparer la politique sociale et le droit du travail néerlandais avec ceux de sept autres pays européens et

[23] VISSER, J. (2005). The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform – What the Netherlands wants and learns from Europe. In ZEITLIN, J. & POCHET, Ph. (eds.). *The Open Method of Coordination in Action* (pp. 173-216). Brussels: Peter Lang.

des États-Unis. Selon nos interviews, on peut donc penser que le *benchmarking* provient des Pays-Bas, comme moyen pour ces derniers d'*uploader* dans la SEE leurs intérêts propres. Mais cela n'est pas démontré.

Selon nos interviews, les Pays-Bas ont *uploadé* avec succès certaines idées – plutôt que des instruments – dans le débat européen sur l'emploi, comme indiqué dans l'encadré 4.2 ci-dessous.

Encadré 4.2. Les Pays-Bas : l' *uploading* d'idées politiques

Selon notre analyse, deux exemples d'*uploading* peuvent être identifiés : 1) la promotion de la politique sociale en tant que « facteur productif » avant le Traité d'Amsterdam, 2) la promotion d'une plus grande intégration des objectifs sociaux et économiques, et l'approbation concomitante d'un nombre plus petit de lignes directrices intégrées avant et pendant la présidence de 2004. Pendant la période observée ici, les Pays-Bas ont à deux reprises présidé le Conseil de l'UE (1997 et 2004). Ils ont été actifs durant ces deux périodes dans la promotion d'initiatives sociales.

En 1997, via la Conférence intergouvernementale sur les politiques sociales et la performance économique, La Haye a promu sa vision de la politique sociale en tant que facteur productif. Le résultat de cette conférence a été un renforcement de l'idée selon laquelle la politique sociale, aux normes modernes, a une valeur économique. Elle a aussi facilité un mandat cohérent, dans cet esprit, lors du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997). Selon une personne interrogée, pour inclure le chapitre « Emploi » dans le Traité d'Amsterdam, il fallait que La Haye convainque que la politique du marché du travail était une partie essentielle de la politique économique. Bien que les Néerlandais aient activement lutté pour inclure cet élément social, il faut noter qu'à leurs yeux, cela ne pouvait se faire aux dépens de la politique économique.

En 2004, la présidence néerlandaise a promu la rationalisation des lignes directrices sociales et économiques et sa préférence pour des lignes directrices plus concentrées. Déjà au Conseil européen de Lisbonne (2000), La Haye avait plaidé pour l'intégration de l'emploi dans les GOPE. Des pays comme la Belgique et la France étaient hésitants sur le bien-fondé de cette intégration et se sont efforcés de conserver les lignes directrices Emploi et les GOPE séparées,

par crainte d'une dilution des objectifs sociaux dans ce processus. Les fonctionnaires néerlandais interrogés prétendent tous que l'intégration des lignes directrices économiques et sociales a amélioré la MOC.

Toujours en 2004, une autre conférence intergouvernementale s'est tenue à Amsterdam sur le thème : « Plus de personnes au travail : politiques pour activer le potentiel d'emploi en Europe ». Décideurs nationaux et européens, ainsi que partenaires sociaux, organisations non gouvernementales (ONG) et universitaires y ont discuté notamment du vieillissement actif, et du besoin d'attirer plus de personnes sur le marché de l'emploi. Le *timing* de la présidence néerlandaise était crucial, avec l'élargissement de 2004, les élections européennes et le renouvellement de la Commission. Par ailleurs, l'agenda social courait jusqu'en 2005 et la Commission préparait l'agenda social suivant (2006-2010) durant la présidence néerlandaise. Ainsi, les objectifs actuels portent sur le plein-emploi, l'amélioration de la qualité et de la productivité de travail, et le renforcement de la cohésion sociale. On peut être sûr que les efforts néerlandais ont permis d'*uploader* ces priorités à l'agenda européen. De plus, la préférence néerlandaise pour un nombre limité de lignes directrices et d'indicateurs s'est aussi manifestée au sein de l'EMCO. Les fonctionnaires néerlandais estiment qu'il faut coordonner quelques objectifs larges, mais que la politique sociale de l'UE ne doit pas avoir un caractère coercitif.

4.3. Conditions pour la réussite de l'*uploading*

La brève description de l'impact belge et néerlandais sur le développement de la SEE fait entrevoir les conditions nécessaires pour réussir l'*uploading*. Il faut combiner plusieurs facteurs. Tout d'abord, il faut un important investissement politique. Il faut étendre les réseaux d'acteurs afin d'obtenir l'appui nécessaire à la promotion d'un thème. Grâce à la stabilité de la délégation belge, les réseaux et influences peuvent être maintenus bien après la présidence. Cependant, la révision plutôt radicale de la SEE et le nouvel environnement politique (avec l'élargissement) créent un contexte probablement plus difficile pour faire passer les priorités belges. Dans le cas des Pays-Bas, nos interviews indiquent le rôle crucial du ministre Ad Melkert pour faire passer ses priorités à l'agenda de la SEE, tout en trouvant le soutien d'une coalition d'autres pays (Suède, Danemark, Royaume-Uni). Mais les coalitions changent ; une part du succès dépend donc du *timing*.

4.4. *Downloading*

La présente section donne une évaluation de l'impact des instruments de la SEE sur la politique de l'emploi belge, ainsi que quelques points de comparaison avec la situation néerlandaise.

4.4.1. Objectifs communs dans les lignes directrices de la SEE

Les lignes directrices de la SEE contiennent des objectifs transversaux liés à certains problèmes clés à aborder pour moderniser les marchés du travail. Cependant, au cours des années de mise en œuvre de la SEE, ces lignes directrices et objectifs transversaux ne sont pas restés tout le temps les mêmes. En outre, depuis 2006, les objectifs en matière d'emploi sont intégrés à ceux en matière de politique micro et macro-économique. Nous examinons dans les lignes qui suivent si, et dans quelle mesure, les objectifs communs de la SEE ont percolé dans le cadre belge (et, en partie, néerlandais). Le cœur de notre argument est que l'influence de la SEE a tout d'abord été de nature cognitive. Selon nos interviews, de nombreux acteurs dans le domaine de l'emploi voient avant tout la SEE comme une structure déterminant les contours et l'agenda du débat intérieur sur la réforme du marché du travail. De ce point de vue, selon un interviewé belge, le niveau européen force le niveau national à s'ajuster à un nouvel environnement. Selon des interviewés néerlandais, l'influence européenne joue comme une « boussole ». Quelques exemples illustrent la manière dont la SEE a lentement mais sûrement infiltré la politique intérieure.

a. La politique d'activation et le paradigme de l'employabilité

Dans la politique belge et néerlandaise du marché du travail, la SEE a significativement contribué à transformer la lutte contre le chômage (par l'emploi subventionné) en une augmentation du taux d'emploi (via des investissements dans l'offre du marché du travail). La SEE a donc joué un rôle dans le développement d'une politique active du marché du travail, et ce, tant aux Pays-Bas qu'en Belgique. Dans ses recommandations à la Belgique, la Commission a souligné à plusieurs reprises le manque d'approche préventive pour éviter le chômage de longue durée. Selon elle, soit on offre une aide au jeune demandeur d'emploi, soit on l'active, et on réduit les risques de chômage de longue durée. Les lignes directrices de la

SEE et les recommandations à la Belgique n'ont pas créé un nouveau débat sur les mesures d'activation – celles-ci existaient déjà – mais ont placé ce débat tout en haut des priorités. Selon un ancien responsable de l'administration fédérale de l'emploi, sans la SEE, nous aurions peut-être pris dix ans de retard. De même, la SEE a accru l'attention politique sur l'augmentation du taux d'emploi.

En 2003, le Gouvernement belge a organisé une Conférence nationale sur l'Emploi, dont le but était de rassembler des représentants des divers niveaux de gouvernement et des partenaires sociaux afin de développer des mesures structurelles pour augmenter les opportunités d'emploi. Cette conférence suivait l'installation d'une coalition libérale-socialiste au Gouvernement, qui avait annoncé que l'augmentation du taux d'emploi était l'une de ses priorités. Ce Gouvernement avait même affirmé vouloir créer 200 000 emplois durant sa législature. La crainte que l'économie belge soit sous-performante en matière de création d'emploi par rapport à la moyenne européenne apparaissait clairement, par exemple dans les documents d'introduction à la Conférence. Le *benchmarking* de la SEE a servi de référence pour poser un diagnostic sur le marché du travail belge. Il y avait un engagement explicite d'utiliser les lignes directrices européennes pour la réforme du marché de l'emploi. Cette conférence a abouti à l'adoption, en 2004, d'un accord de coopération entre les différents niveaux de gouvernement. Cet accord précise les mesures et financements des politiques actives du marché du travail, et les termes à respecter dans l'offre d'aides à la recherche d'emploi pour divers groupes. Cependant, une marge de manœuvre est laissée aux Régions dans l'application de cet accord (la recherche d'emploi étant une compétence régionale).

En Région flamande, deux changements importants peuvent être soulignés. Tout d'abord, le passage, dès la fin des années 1990, d'une approche curative du chômage vers une approche préventive (offre de guidance aux demandeurs d'emploi). Concrètement, on n'attend pas que le demandeur d'emploi soit chômeur de longue durée pour lui offrir des conseils ; on les lui donne dès les premiers mois de chômage. Ensuite, on passe d'une approche « personnalisée » à une approche globale du chômage. La première consiste en une approche intensive centrée sur les demandeurs d'emploi difficiles à placer ; la seconde consiste en un nouveau départ pour *chaque* chômeur, et pas seulement ceux qui sont difficiles à placer. Il faut souligner que ce changement d'accent utilise très fréquemment des références « européennes ».

Le Gouvernement flamand fixe ses objectifs et évalue les performances de sa politique en fonction des lignes directrices : traitement préventif du chômage, utilisation des technologies de l'information, guidance, offre d'aide aux demandeurs d'emploi dès les six premiers mois de chômage. Les résultats sont jaugés à l'aune des *benchmarking* européens. Les lignes directrices européennes ont donc constitué une source importante d'inspiration pour l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, VDAB), qui a d'ailleurs reconnu l'influence prépondérante de la SEE sur l'accord de gestion 2001-2004. Dans l'accord de gestion signé en 2005, le principe d'une approche préventive à 100 % est inscrit comme l'un des quatre objectifs à atteindre par le VDAB.

En Région wallonne, il existe un souci très marqué pour les jeunes chômeurs, en raison notamment des hauts taux de chômage chez ceux-ci. Ainsi, alors que la Région flamande oriente 48 % de ses actions vers les jeunes demandeurs d'emploi, la Région wallonne y consacre 68 %. Autre différence importante : l'accent mis sur l'insertion des groupes désavantagés sur le marché de l'emploi (femmes, personnes peu qualifiées, personnes handicapées et demandeurs d'emploi âgés) est plus important en Wallonie qu'en Flandre. Troisième différence : l'approche complète n'a été présentée que très récemment, la Région wallonne se limitant à la mise en œuvre de l'accord de coopération. En avril 2007, toutefois, le Gouvernement régional a annoncé de nouvelles mesures pour réduire le chômage des jeunes (campagne Jobtonic), incluant une intensification des conseils aux jeunes demandeurs d'emploi, dès la première semaine de chômage pour les moins de 25 ans. En somme, une convergence s'installe entre les approches flamande et wallonne, même si la Région wallonne met davantage l'accent sur les principes de proximité et de partenariat.

La Région de Bruxelles-Capitale fait face, quant à elle, à de sérieux défis : taux de chômage de 15,8 % en 2004, problèmes structurels de chômage de longue durée et de chômage des jeunes. L'agence publique de placement de Bruxelles (Actiris) a beaucoup investi dans des mesures d'activation ciblées sur les jeunes, en particulier peu qualifiés. Pourtant, la Région de Bruxelles-Capitale semble avoir été plus lente que les autres Régions dans son adaptation aux orientations de la SEE, en recourant plus longtemps à la création d'emplois (en 2001, la Région a ainsi investi 19,8 millions d'euros dans la création de 500 nouveaux emplois). Cette évolution plus lente s'explique sans doute par la complexité institutionnelle de cette Région et les plus grandes difficultés à y réformer le marché du travail. Il y a en effet un double obstacle

institutionnel. D'une part, il faut faire collaborer une multiplicité d'acteurs au sein de la Région elle-même afin de combler le fossé entre offre et demande d'emploi et de formation. D'autre part, la petite taille de la Région rend cruciaux les partenariats avec les autres Régions, par exemple en matière de formation. Malgré ces difficultés, la Région bruxelloise s'engage à mettre en œuvre les lignes directrices européennes en matière d'emploi, notamment via une série de plans stratégiques. Dans ces plans, deux caractéristiques se dégagent : tout d'abord, en raison de la multiplicité des facteurs expliquant le haut taux de chômage bruxellois, la Région semble poursuivre une approche plus diversifiée. Au lieu de se centrer sur des trajectoires d'activation, elle met en œuvre des projets de formation et d'enseignement, de protection des enfants de demandeurs d'emploi, de lutte contre les discriminations, etc. Ensuite, on constate que ces projets sont très souvent mis en œuvre et soutenus financièrement via le FSE.

b. Groupes vulnérables sur le marché de l'emploi : vieillissement actif et taux d'emploi des non-Belges

Un deuxième changement, cognitif, dû à la SEE est la prise de conscience croissante de la vulnérabilité de certains groupes sur le marché de l'emploi belge. Grâce à une meilleure comparaison avec les autres États membres, et via les recommandations faites à la Belgique, les forces et faiblesses du pays apparaissent plus clairement.

Ainsi, la comparaison entre les taux d'emploi des Belges et des non-Belges est plutôt inquiétante : elle fait ressortir un fossé de 22,4 %, contre 9,6 % en moyenne pour l'UE-15, en 2004. En 2006, ce fossé s'est même élargi à 25,4 %, tandis que la moyenne de l'UE-15 diminuait. Le Rapport conjoint sur l'emploi 2006-2007 souligne d'ailleurs les piètres résultats belges en la matière. La prise de conscience de ce problème se reflète aux différents niveaux de pouvoir. Ainsi, en 2003, le Gouvernement fédéral a présenté une loi visant à combattre les discriminations sur la base, notamment, des origines ethniques. En cas de discriminations, une plainte peut être déposée auprès du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. En outre, les inspecteurs du travail sont sensibilisés au problème. Quant aux autorités régionales, elles ont concentré leur politique sur l'encouragement de la diversité au travail, notamment via l'échange de meilleures pratiques. De plus, elles se sont engagées à mieux contrôler les taux d'emploi des non-Européens et à développer des approches spécifiques à l'égard de ce groupe cible dans les guidances des agences publiques de l'emploi. Cette

évolution est-elle liée à la SEE ? Oui, selon une personne interviewée, même si les hommes politiques ne le reconnaissent pas toujours. Il est clair, en tout cas, qu'avant le début des années 2000, l'attention spécifique pour ce groupe cible était relativement limitée, et que les efforts se sont intensifiés depuis.

Autre exemple d'impact de la SEE : le vieillissement actif. Ici aussi, les chiffres sont mauvais pour la Belgique. En 2006, elle était, dans l'UE-27, la lanterne rouge en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés. Les recommandations à la Belgique soulignent, année après année, la nécessité de mettre en place une stratégie globale pour le vieillissement actif, incluant des mesures liées aux prépensions, à la formation continue, à la flexibilité de l'emploi et à la recherche d'emploi. En 2005, le Gouvernement fédéral a adopté un « Pacte des générations » contenant des mesures visant à encourager les travailleurs âgés à rester sur le marché de l'emploi. Selon diverses personnes interviewées, y compris au niveau des partenaires sociaux, le rôle de la SEE dans la prise de conscience de ce « problème belge » a été déterminant. Le Gouvernement se serait même servi de la SEE pour « vendre » le Pacte des générations. Quant aux syndicats, on sait que les réformes concernant les fins de carrière sont généralement des questions sensibles pour eux. Or, en négociant le Pacte des générations avec les employeurs et le gouvernement, ils ont trouvé dans les références à la coordination de la politique européenne de l'emploi des arguments avantageux pour eux. En effet, la référence aux bas taux de remplacement des allocations de chômage et, dans une certaine mesure, de pensions en Belgique, les aurait aidés à introduire des « carottes » plutôt que des « bâtons » dans le Pacte des générations. En effet, le Gouvernement a prévu des financements pour garantir que les allocations sociales évoluent au rythme de l'évolution des salaires.

4.4.2. Rapports stratégiques nationaux

a. Participation des acteurs non gouvernementaux

La SEE fait explicitement référence à l'implication forte de tous les acteurs concernés dans le processus de prise de décision. Cela concerne notamment les partenaires sociaux. En Belgique, ces derniers sont impliqués dans la préparation des PAN/PNR. Mais on peut se poser la question de savoir si la SEE a eu des effets au-delà de la préparation annuelle de ces rapports. Et là, il apparaît que la SEE n'a pas eu d'impact (direct) sur les relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Cela s'explique par le fait que traditionnellement,

les partenaires sociaux belges sont déjà impliqués dans la préparation des politiques socio-économiques. De plus, le PAN/PNR est rédigé sur la base de politiques déjà décidées ; la marge est étroite pour une participation accrue des partenaires sociaux. En revanche, la SEE a un impact (indirect) sur les partenaires sociaux en ce qui concerne la préparation des agendas et l'utilisation du vocabulaire. Selon une personne interviewée, dans la négociation des accords interprofessionnels, les dossiers européens sont toujours présents entre les lignes, ainsi que les performances belges par rapport aux autres États membres. Cela aboutit à un élargissement des thématiques abordées (non seulement salaires, mais aussi enseignement, formation, innovation, recherche et développement). Dans tous ces domaines, « nous pensons à l'Europe inconsciemment ». Autrement dit, l'influence cognitive de la SEE a lieu par appropriation créatrice, au niveau national, de la coordination européenne.

Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux affirment que les avis demandés par la Commission, lors de la préparation de ses recommandations aux pays, sont l'occasion d'amener certaines questions dans le débat public. Et cela, parce que les lignes directrices européennes pour l'emploi fournissent un cadre plus large de réflexion que le simple cadre national. En ce sens, nos observations appuient la thèse de Jacobsson selon laquelle le cadre politique européen ne remplace pas le cadre national, mais le complète en tant que structure alternative, défiant l'exclusivité des références nationales. Dans le cas néerlandais, la tendance croissante à « regarder à l'étranger » s'applique non seulement à la petite élite des fonctionnaires ou des partenaires sociaux impliqués dans la SEE, mais aussi à d'autres acteurs, notamment les parlementaires qui sont de plus en plus intéressés par des questions européennes telles que le vieillissement actif. Un intérêt parlementaire qui semble totalement absent en Belgique.

b. Effets de la coordination intersectorielle

Le caractère multidimensionnel de la question de l'emploi a amené la SEE à identifier des domaines importants où les frontières entre politiques doivent être franchies, et où une coopération doit être mise en œuvre entre diverses institutions nationales. Le premier round de la SEE et, plus tard, le Conseil européen de Lisbonne de 2000 ont considéré comme prioritaire notamment la réintégration de groupes désavantagés sur le marché de l'emploi. Selon le Conseil européen de Lisbonne, l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale. Cela implique des synergies entre les politiques économiques et de l'emploi.

Aux Pays-Bas, on constate un renforcement de la coordination intersectorielle. Dès le PAN 1999, apparaît cette coopération entre différents ministères (de l'Emploi, du Travail, des Affaires sociales, de l'Enseignement, de la Politique économique, des Affaires étrangères). Ceux-ci travaillent désormais ensemble pour préparer des positions communes au sein de l'EMCO.

En Belgique, peu de signes d'intégration intersectorielle des politiques sont identifiables. Cependant, il nous faut distinguer entre les différents niveaux de gouvernement. Au niveau fédéral, il n'y a pas de tradition de coopération entre les différents ministères et la SEE ne semble pas avoir changé cette situation. Cependant, on constate une certaine intensification de la coopération entre départements depuis le renouvellement de la Stratégie de Lisbonne (2005). Mais cette intensification ne porte que sur l'échange d'informations, en vue de la préparation du PNR. La coopération entre les départements de l'Emploi et des Affaires sociales demeure quasi inexistante, même si certaines personnes interrogées sont conscientes des potentialités d'une telle coopération.

On constate davantage d'efforts de rapprochement au sein des entités fédérées. Ainsi, en Flandre, une coopération entre départements de l'Emploi et de l'Enseignement semble avoir été initiée dans le cadre de la SEE. Il faut souligner qu'au niveau fédéré, le potentiel de coopération est important, voire plus important qu'au niveau fédéral, car ce sont les autorités publiques fédérées qui sont compétentes en matière d'emploi, de formation tout au long de la vie, de services d'emploi, etc. La mise en œuvre des plans d'action régionaux dans le cadre de la SEE devrait donc exiger une forte coopération entre les politiques d'emploi, d'économie, d'aide sociale, d'enseignement et de formation. Mais cette coopération intersectorielle demeure faible. Le seul indice allant dans ce sens est l'intégration de certains accords sectoriels volontaires dans la politique flamande. De son côté, la Région wallonne rédige des plans stratégiques dits « transversaux », dans lesquels sont définis plusieurs objectifs à long terme. L'un de ces plans fait un lien explicite entre le développement économique et l'emploi. Mais on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une conséquence de la SEE. Il s'agit plus simplement du fait que la Région wallonne concentre ses efforts sur le développement économique, dans l'espoir que l'emploi suive. Il en va de même pour la Région bruxelloise. Dans son Contrat pour l'économie et l'emploi 2005-2010, le Gouvernement bruxellois fixe trois priorités : assurer l'entrée de tous dans le marché de l'emploi, relancer l'économie, améliorer la gouvernance. Deux défis plus particuliers sont définis : promouvoir l'esprit

d'entreprise et lutter contre le chômage par la coopération entre services d'emploi, de formation et d'enseignement.

c. Coordination verticale dans les États membres décentralisés

L'intégration verticale (coordination des politiques aux différents niveaux de pouvoir) gagne en importance dans le cadre de la politique belge de l'emploi. Si l'élaboration de PAN/PNR est aux mains du ministère fédéral de l'Emploi, la division complexe des compétences fait jouer un rôle important aux gouvernements des entités fédérées.

La coordination générale de la politique de l'emploi en Belgique a été soumise à l'examen de la Commission européenne, et son diagnostic est double. D'une part, elle observe d'importantes différences régionales sur le marché de l'emploi. En 2006, le taux d'emploi va de 53,4 % à Bruxelles, à 56,1 % en Région wallonne et atteint 65 % en Flandre. Dans le classement des États membres par rapport à ces différences régionales, la Belgique est en tête de la liste. D'autre part, la Commission critique le manque de coordination entre autorités compétentes. Ces deux diagnostics sont mis en évidence dans diverses recommandations de la Commission depuis 2001. La Belgique y obtient de mauvais points, les progrès étant jugés « limités ». Toutefois, selon l'une de nos interviews, il existe des signes de coordination verticale accrue, même si les progrès sont lents. L'une des réponses aux critiques de la Commission a été l'inauguration de la Cellule « ENIAC » (Cellule d'évaluation de l'impact PAN-FSE) au sein de l'Administration fédérale de l'Emploi (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3. Coordination verticale via l'ENIAC ?

La Cellule ENIAC poursuit trois objectifs :

1. l'analyse de l'impact de la SEE et du FSE sur la politique de l'emploi belge ;
2. le soutien et le suivi de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi ;
3. le renforcement de la coordination du PAN et la cohérence des contributions régionales.

Mais, au-delà de ces objectifs ambitieux, l'ENIAC fait face à une série d'obstacles. Premièrement, la Cellule est organisée de manière très complexe, à trois niveaux (experts, administration et politique), ce qui réduit fortement sa capacité d'action. Deuxièmement, et surtout, l'ENIAC va à contre-courant de la tendance à une autonomie accrue des entités fédérées en Belgique. Par ailleurs, le FSE a longtemps fonctionné de manière autonome au niveau fédéré. Avant même que l'ENIAC ait commencé ses missions, les pouvoirs fédérés ont donc eu tendance à voir dans cette Cellule une sorte de tutelle fédérale, ce qui a rapidement créé un climat peu propice à la coordination. Les entités fédérées ont ainsi pu rappeler que l'Administration fédérale n'avait pas pour mandat de « contrôler » leur politique, contribuant à bloquer le processus. Dans ce contexte, l'ENIAC a baissé ses ambitions et s'est limitée à un inventaire des évaluations existantes. Elle est devenue un lieu d'échange d'informations et non de coordination et d'évaluation des politiques. Certes, cela a au moins permis de donner une meilleure vue d'ensemble sur les actions des différents gouvernements.

L'un des succès de l'ENIAC a été la création d'une base de données des mesures importantes sur le marché du travail. Mais, même là, on constate que cette base de données n'a plus été mise à jour depuis 2006. La nature descriptive de l'outil – qui n'était pas l'un de ses objectifs initiaux – a rompu l'équilibre entre l'effort nécessaire pour sa mise en œuvre et sa valeur ajoutée. En conséquence de quoi, la fin de la programmation 2000-2006 du FSE a aussi marqué la fin de l'ENIAC.

Comment intégrer verticalement les politiques si un outil comme ENIAC n'y parvient quasiment pas ? Dans les lignes qui suivent, nous analyserons la comparabilité accrue des performances des marchés régionaux de l'emploi comme conséquence du PAN/PNR. Ensuite, nous verrons quelques autres signes de changement dans les relations entre les différents niveaux de gouvernement dans le domaine de l'emploi, mais moins clairement liés à la SEE.

Tout d'abord, l'exigence de rédiger un PAN/PNR dans un contexte de politique de l'emploi « multicouches », comme en Belgique, peut engendrer une sorte de MOC interne. La pression européenne pour réfléchir à la politique de l'emploi selon une structure prédéterminée semble légitimer le niveau fédéral comme *soft* facilitateur de la politique de l'emploi. Le niveau fédéral peut en effet justifier « par l'Europe » sa mission de convaincre les Régions à comparer et à évaluer le fonctionnement de leur marché de l'emploi. De plus, il semble y avoir une conscience accrue des actions de chacun dans ce domaine ; les acteurs qui n'avaient avant aucune raison de se réunir se connaissent désormais.

C'est ainsi que l'un des effets imprévus de la SEE a été une meilleure coordination de la politique belge du marché de l'emploi entre les différents niveaux de pouvoir. Alors que la régionalisation des compétences avait en grande partie fait perdre une vue d'ensemble sur cette politique, le processus de la SEE engendre une nouvelle dynamique. Notons toutefois que cet effet a été affaibli par la rationalisation de la Stratégie de Lisbonne en 2005 (couplage des GOPE et de la SEE). Le PNR actuel représente beaucoup moins un document de politique stratégique avec indicateurs comparés par Régions. Ce qui diminue la pression pour la comparaison des politiques.

Deuxièmement, l'évolution de la coopération entre différents niveaux de pouvoir se reflète dans l'augmentation du nombre d'accords de coopération. De tels accords sont conclus chaque fois qu'une mesure politique qui dépasse les compétences fédérales est prise. Or, entre 2000 et 2002, ce type d'accord a été multiplié, notamment en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi, ou la mobilité des travailleurs entre Régions et Communautés. Mais l'augmentation du nombre d'accords conduit-elle réellement à une meilleure coopération ? Il semble à tout le moins y avoir une perception d'un besoin de consultation et d'entente renforcé. En ce sens, la SEE et les critiques répétées de la Commission semblent avoir donné un certain écho à cette question.

d. Renforcer la capacité de direction (steering capacity)

La capacité de direction se réfère à la capacité de concevoir une politique en diagnostiquant un enjeu, en élaborant des solutions, en construisant des coalitions pour les mettre en œuvre et en tirant les leçons de l'expérience. Dans quelle mesure la SEE a-t-elle stimulé la planification de politique à long terme, utilisé le *benchmarking* ou renforcé la tendance à évaluer la politique avant de la modifier ou de l'abandonner ? On peut soutenir que la SEE a conduit à l'élaboration d'une gamme d'instruments permettant d'améliorer le contrôle de la politique du marché du travail en Belgique (meilleure vue d'ensemble, création d'une base de données, meilleure connaissance des performances des politiques à différents niveaux). De plus, le caractère cyclique de l'élaboration du PAN/PNR rend l'opération pérenne. Selon l'une de nos interviews, année après année, la SEE finit par rendre impossible de se cacher ou de feindre. « Vous êtes continuellement interrogés de tous côtés par d'autres États membres et par la Commission ».

Même si l'ambition de la Cellule ENIAC a été réduite, cela ne signifie pas qu'aucun progrès n'ait été réalisé dans ce domaine. Selon nos interviews dans l'Administration fédérale de l'Emploi, la culture de l'évaluation progresse. Le Gouvernement reçoit même des financements européens pour mener des recherches sur l'efficacité de sa politique du marché du travail. De même, l'évaluation de la politique de l'emploi dans le cadre de la SEE en 2005, par l'Administration fédérale de l'Emploi, se réfère au matériel d'évaluation des mesures considérées. Autre signe d'évaluation accrue des politiques : les autorités régionales ont commencé à inclure les objectifs de l'UE dans leurs documents de planification politique stratégique, avec des systèmes de contrôle de leur mise en œuvre (Pacte de Vilvoorde en Flandre, Plan Marshall en Wallonie, Contrat pour l'Économie et l'Emploi à Bruxelles). Selon une personne interviewée, le contrôle de la mise en œuvre, « nous le devons à l'Europe ».

4.4.3. Indicateurs de la SEE

Une réalisation importante de la SEE est le développement d'un jeu d'indicateurs mesurant et comparant les performances des États membres en matière de marché du travail et de l'emploi. On peut ainsi se demander si la SEE fait progresser la construction de capacités statistiques au niveau national. Certes, l'Enquête sur les forces de travail précède la mise en place de la SEE, mais il apparaît tout de même que cette dernière promeut une meilleure appropriation des instruments existants. L'Enquête sur les forces de travail a été complétée via Eurostat. Suite à une décision de l'EMCO, Eurostat devrait développer certains indicateurs et

l'Institut national de statistiques devrait également les adopter. Selon le directeur du Conseil supérieur de l'Emploi, la SEE nous a ainsi aidés à rendre nos analyses plus systématiques. En outre, certains indicateurs n'auraient pas été développés en l'absence de SEE (par exemple, sur les transitions sur le marché de l'emploi). Cela se vérifie également aux Pays-Bas. Dans les premières années de la SEE, des indicateurs étaient manquants pour mesurer certains objectifs quantitatifs et la conformité avec certaines lignes directrices. Les Pays-Bas ont donc dû mettre à jour leur système de statistiques et développer des indicateurs quantitatifs. Par ailleurs, en Belgique, la mise à jour statistique a également contraint les Régions à fournir des données comparables et standardisées. Cela peut avoir contribué à augmenter la visibilité des différences régionales du marché du travail belge.

4.4.4. Objectifs inclus dans les lignes directrices de la SEE

La Commission encourage les États membres à adopter des *benchmarks* quantitatifs, liés aux *benchmarks* européens. Avant le Conseil européen de Lisbonne (2000), la SEE n'incluait aucun objectif qualitatif complet, mais seulement quelques objectifs quantitatifs spécifiques. C'est à Lisbonne qu'ont été fixés les objectifs de taux d'emploi pour tous à 70 % (60 % pour les femmes et 50 % pour les travailleurs de plus de 55 ans) à l'horizon 2010.

Des différences régionales apparaissent en ce qui concerne l'utilisation de ces *benchmarks* quantitatifs. En Région flamande, à côté du suivi annuel de la mise en œuvre du Pacte de Vilvoorde (Stratégie flamande de Lisbonne, contenant vingt et un objectifs pour le XXI^{e} siècle), le Conseil économique et social (*Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*, SERV) compare les réalisations flamandes par rapport à d'autres régions d'Europe et les pays voisins. Les objectifs quantitatifs sont de plus en plus utilisés dans la planification de politique stratégique, dans l'accord de gestion avec le VDAB et dans les objectifs à long terme du Pacte de Vilvoorde. De plus, une base de données régulièrement mise à jour compare les indicateurs de marché du travail avec la Wallonie, Bruxelles, la Belgique et l'Europe.

En Wallonie, le Forem adopte maintenant aussi de tels *benchmarks* quantitatifs, ce qui « n'aurait pas été imaginable il y a dix ans », selon un interlocuteur. Dans le Plan Marshall lancé en 2005 par le Gouvernement wallon, une série de priorités ont été définies. Les résultats sont contrôlés par des groupes de travail qui transmettent tous les deux mois ces résultats au Gouvernement. La Région qui a mis le plus de temps à prendre cette direction est

Bruxelles. Elle a maintenant aussi commencé à travailler avec une planification de politique stratégique à long terme. L'élaboration du PNR et l'encouragement explicite à adopter des *benchmarks* y ont joué un rôle significatif. Bruxelles a donc également décidé d'adopter ses *benchmarks* afin de mesurer ses propres performances.

Quel est l'impact réel de ces objectifs ? Selon un interviewé, le *benchmark* doit être vu comme un « antidote à l'auto-satisfaction ». Il maintient la pression en montrant que sous certains aspects, notre image n'est pas toujours aussi bonne qu'on le pense. De plus, il peut devenir un outil stratégique pour les acteurs impliqués dans la politique de l'emploi car il augmente l'efficacité des arguments dans les négociations et débats, en permettant la comparaison de la situation nationale avec celle d'autres pays. L'un des meilleurs exemples de l'appropriation créatrice du *benchmarking* européen est l'objectif concernant l'éducation tout au long de la vie. Avec un taux de participation dans les programmes de formation de 7,5 % en 2006 (avec des différences régionales allant de 5,1 % en Wallonie à 10,4 % à Bruxelles), la Belgique est loin d'atteindre l'objectif de participation de 12,5 % en 2010. Le fait que cette performance puisse être facilement comparée avec celles d'autres États membres fait du *benchmarking* un instrument utile pour mettre la pression, par exemple par les syndicats lors des négociations d'un accord interprofessionnel.

4.4.5. Apprentissage mutuel

Le Programme d'apprentissage mutuel, lancé en 2005 dans le prolongement du Programme d'examen par les pairs (*Peer Review Programme*), vise à promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre États membres. Ainsi, les États peuvent transférer dans leur politique intérieure les meilleures pratiques identifiées dans un autre pays.

De 2001 à 2004, la Belgique a présenté cinq exemples de bonnes pratiques : le Plan Rosetta (2001), les Centres de compétences en Wallonie (2003), l'égalité des salaires (2003), les pauses carrière (crédit-temps) (2004) et les titres-services (2006). Le point commun de ces meilleures pratiques est qu'elles étaient toutes récentes lors de leur présentation aux autres pays. Seuls les Centres de compétences et la politique d'égalité des salaires avaient déjà une certaine ancienneté (cinq ans, contre moins de deux ans pour les autres). Il faut noter ici que les évaluations de ces mesures ne sont pas (encore) disponibles ou relativement prématurées.

De plus, de 1999 à 2007, la Belgique a participé à seize examens par les pairs (*peer review*), sur un total de cinquante-trois. On y constate tout d'abord qu'elle a une préférence claire pour les *peer review* avec les anciens États membres de l'UE-15, en particulier les pays voisins et scandinaves. Ensuite, il apparaît qu'elle suit un double chemin dans ses choix de *peer review* : celui des politiques déjà mises en place en Belgique et montrant quelques ressemblances avec la meilleure pratique présentée (augmentation du taux d'emploi des femmes, etc.), et celui des meilleures pratiques relativement nouvelles dans le contexte belge (nouvelles allocations de base pour les demandeurs d'emploi, enseignement professionnel avancé, etc.). La plupart des experts considèrent comme très limitées les possibilités de transférabilité des meilleures pratiques. Des contraintes institutionnelles, administratives et financières gêneraient cette transférabilité.

4.4.6. Recommandations spécifiques par pays

Dans le cadre de la SEE, la Commission publie tous les ans des recommandations spécifiques à chaque État membre, dans lesquelles elle évalue les forces et faiblesses de l'exécution nationale du PAN/PNR. Pour la Belgique, les faiblesses identifiées portent sur le chômage de longue durée, le vieillissement actif et le coût du travail. Ainsi que sur le manque de coordination entre les différents niveaux de pouvoir, la mobilité interrégionale en matière d'emploi et les disparités régionales en matière de chômage et d'emploi.

Répétées année après année, ces recommandations seraient perçues, selon nos interviews, comme justifiées. Cependant, leur poids est affaibli, d'une part, par le fait que lors de réunions bilatérales avec la Commission, les États membres peuvent eux-mêmes atténuer les critiques (par exemple, sur la question de la longueur dans le temps du paiement des allocations de chômage). D'autre part, par le fait que les lignes directrices pour l'emploi ont été intégrées aux GOPE. Ce qui affaiblit la portée des recommandations en matière d'emploi, lesquelles sont devenues beaucoup plus concises. En outre, depuis 2005, le tableau comparatif du Rapport conjoint sur l'emploi – qui indiquait l'état d'avancement du processus de réforme par État membre – n'est plus publié.

4.4.7. Impacts différenciés de la SEE et de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Aux côtés de la SEE (1997), la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (1994) constitue l'autre principale procédure internationale d'étalonnage des performances et de recommandations aux États dans le domaine des politiques du marché du travail. Au départ, l'OCDE et l'UE rivalisaient en matière de recommandations. Puis il y a eu une convergence progressive (sur des paradigmes tels que l'« activation », la « flexicurité », le « vieillissement actif »). Toutefois, malgré ces paradigmes communs, nous soutenons que la SEE et la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi ont eu un impact différent dans les agendas politiques belge et néerlandais.

Les ressemblances entre la Stratégie de l'OCDE et la SEE portent sur leurs mécanismes et leurs diagnostics politiques. Toutes deux définissent des objectifs que les États membres doivent atteindre. Toutes deux adressent des recommandations par pays, par rapport à ces objectifs. Toutes deux intègrent un examen par les pairs (bien qu'à des degrés divers). On peut aussi avancer que toutes deux sont semblables en ce qui concerne leurs diagnostics politiques (par exemple sur l'« activation »). On pourrait donc conclure que la SEE et la Stratégie de l'OCDE sont des instruments semblables. Pourtant, il existe aussi des différences qui peuvent contredire cette affirmation. En voici trois.

1. Normatif vs déclaratif

L'une des différences importantes entre la Stratégie de l'OCDE et la SEE est la présence ou l'absence respective de « remèdes » concrets prescrits aux États pour résoudre les problèmes diagnostiqués. La Stratégie de l'OCDE propose des mesures spécifiques pour résoudre des problèmes spécifiques. Ainsi, pour lutter contre le chômage de longue durée, elle va prôner la réduction du niveau et de la durée des allocations de chômage, et l'intensification des contrôles et des sanctions. La SEE préférera mettre l'accent sur le renforcement d'une politique active du marché du travail en vue de combattre le chômage structurel. En somme, là où l'OCDE se place en position d'« expert » central et unique, la SEE fait participer des délégués nationaux dans sa définition et sa conception.

2. Dé-contextualisation vs contextualisation

Une deuxième différence entre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et la SEE se situe dans la distinction entre la « dé-contextualisation » et une « imitation contextualisée » (*contextualised mimicking*). Dans le premier cas, qui distingue la Stratégie de l'OCDE,

l'excellence est définie sans prêter beaucoup d'attention aux conditions locales ou à la marge d'interprétation. Dans le second, qui caractérise la SEE, l'accent est mis sur la participation de multiples partenaires intéressés, et il existe une marge de manœuvre pour la mise en œuvre. La contextualisation de la SEE apparaît bien dans l'EMCO, où des représentants des différents États membres négocient l'élaboration des lignes directrices et les indicateurs. En ce sens, la SEE prévoit une coopération directe entre États membres là où l'OCDE est érigée en institution internationale plus ou moins indépendante des situations nationales spécifiques. En somme, l'OCDE donnerait la priorité à la validité de ses préceptes ; la SEE à leur fiabilité et au consensus.

3. Stable vs dynamique

La Stratégie de l'OCDE semble à première vue très stable (un seul ajustement formel depuis 1994), alors que la SEE est régulièrement révisée (à l'origine tous les ans, aujourd'hui tous les trois ans). Mais au-delà des modifications formelles, des analyses approfondies ont montré que la Stratégie de l'OCDE avait changé sur le fond dans un certain nombre de questions-clés. Lors du lancement de la SEE, les différences idéologiques entre les deux Stratégies étaient assez claires, la SEE prêtant plus d'attention que l'OCDE à la sécurité, l'égalité et la qualité de travail. Aujourd'hui, elles ont toutes deux développé peu à peu des préoccupations communes. La Stratégie de l'OCDE s'est quelque peu éloignée de ses arguments unilatéraux d'efficacité (par exemple sur les systèmes d'allocation de chômage). La SEE, de son côté, promeut aujourd'hui une vision intégrée de l'emploi et de l'économie. Au final, on peut donc dire que la distinction entre stabilité et dynamisme est surtout formelle, et non substantielle.

Cette analyse des ressemblances et différences entre ces deux stratégies nous amène à formuler deux hypothèses tendant à démontrer que la SEE influence davantage que l'OCDE l'agenda politique de réformes. Premièrement, on peut s'attendre à ce que la SEE soit plus efficace car elle vise des objectifs au lieu de prescrire des moyens ; deuxièmement, il apparaît que les mécanismes de la SEE sont plus à même d'infiltrer la scène politique nationale, grâce à la coopération entre acteurs plutôt que le conseil unilatéral d'expert.

La première hypothèse quant aux ressemblances et différences entre la SEE vs Stratégie de l'OCDE pour l'emploi touche au fait de viser des objectifs plutôt que prescrire des moyens. Toutes les personnes interrogées perçoivent des différences claires d'impact entre la SEE et la

Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Elles déclarent toutes investir davantage dans la SEE que dans l'OCDE. Globalement, deux arguments expliquent cette priorité donnée à l'UE. Premièrement, l'UE est beaucoup plus visible dans l'opinion publique et dans le monde politique que l'OCDE. La Stratégie de l'OCDE est généralement décrite comme un exercice intellectuel, là où la SEE est considérée comme un instrument politique. Les personnes interrogées reconnaissent le rôle innovateur de l'OCDE dans la promotion de la comparaison des politiques. Cependant, elles estiment que la capacité de l'OCDE de comparer les politiques nationales est doublement limitée. D'une part, en produisant des rapports par pays, l'OCDE n'encourage pas vraiment les décideurs nationaux à comparer les résultats entre eux. D'autre part, lorsque de telles comparaisons sont effectuées, elles concernent aussi des pays non-européens, dont les systèmes de protection sociale ne sont pas assez familiers aux Européens pour être réellement utiles. Dans la SEE, en revanche, les comparaisons sont toujours intra-européennes, contextualisées et sans doute plus légitimes.

Deuxièmement, toutes les personnes interrogées indiquent que la SEE est beaucoup plus exigeante car elle est toujours en cours de développement, à un rythme qui est même difficile à suivre. Les traités européens donnent à la SEE un caractère plus contraignant (via les PAN/PNR) ; l'EMCO agit comme un moteur pour garder la « flamme » de la SEE allumée au niveau national ; et les parties prenantes sont sans cesse amenées à aborder de nouvelles questions. Au final, bien qu'aucune des deux stratégies n'ait un quelconque pouvoir juridiquement contraignant[24], la pression de la SEE est perçue comme plus « réussie » que celle de l'OCDE. Ce serait précisément le caractère à plus court terme, politique et cyclique de la SEE qui augmenterait l'investissement des acteurs nationaux. Et cela, même si les personnes interrogées apprécient les analyses plus sophistiquées de l'OCDE concernant les problèmes des marchés du travail. La SEE va cependant plus loin en fournissant des exemples concrets d'examens par les pairs, d'échange de meilleures pratiques et de recommandations. En résumé, la SEE est plus efficace en termes de procédures et de consensus sur les objectifs ; la Stratégie de l'OCDE est plus efficace sur le plan de l'apport intellectuel. Notre hypothèse de départ se trouve donc confirmée.

[24] Sauf à rappeler, pour les compétences de simple coordination assignées par les traités européens, qu'elles peuvent impliquer des décisions procédurales contraignantes de la Commission vis-à-vis des États membres : voir par exemple C.J.C.E., arrêt du 9 juillet 1987, Allemagne e.a./Commission, 281/85, 283/85 à 285/85 et 287/85, Rec. p. 3203.

La deuxième hypothèse quant aux ressemblances et différences entre ces deux stratégies porte plutôt sur le fait de pénétrer la scène politique intérieure plutôt que de transférer des expertises de haut en bas. Lorsque la SEE exerce un impact sur la scène nationale, elle le fait rarement de manière directe ou automatique. À l'exception notable de la question de l'approche préventive du chômage : tant aux Pays-Bas qu'en Belgique, les personnes interviewées ont souligné le rôle de la SEE dans le développement d'une politique active du marché du travail. Un tel impact direct semble totalement absent en ce qui concerne la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Autre différence entre l'OCDE et la SEE : cette dernière peut s'accompagner du soutien financier du FSE. Or, lorsque de l'argent est proposé pour soutenir la réalisation d'objectifs, l'effet de stimulation s'accroît.

Outre cet impact cognitif, la SEE a influencé indirectement les contextes intérieurs belge et néerlandais, en offrant des ressources stratégiques afin que certaines questions soient mises à l'ordre du jour (par exemple, lors des négociations entre partenaires sociaux et Gouvernement). L'exemple type est le thème de la formation pour adultes. En raison de son caractère ouvert, délibératif et négocié, la SEE agit comme une ressource créatrice tant formelle qu'informelle, en fournissant plates-formes, réseaux et appui financier (limité). C'est beaucoup moins vrai pour la Stratégie de l'OCDE, qui est un processus centralisé, décontextualisé et conduit par des experts.

CHAPITRE 5

LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN ET LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Gert Verschraegen, Mieke Beckers, Rika Verpoorten et Minna van Gerven

5.1. Le FSE, instrument européen historique pour l'emploi

Dès l'origine, le projet économique de la CE s'accompagne d'une dimension sociale. Le Traité de Rome crée le FSE comme instrument financier « afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie » (art. 123-125).

À l'origine, le FSE était surtout un instrument rétroactif, les États membres finançant leurs propres programmes de formation professionnelle dans le cadre des restructurations économiques. Au fil des ans, il va devenir un instrument proactif de la politique de l'emploi européenne, en définissant des priorités communautaires concernant l'emploi et en faisant jouer un rôle plus actif à la Commission européenne dans la préparation des plans nationaux pour les financements du FSE. Depuis la fin des années 1990, le FSE a renforcé son rôle dans le cadre de la SEE. Il est l'instrument financier de soutien à la SEE et à ses actions en matière de prévention du chômage, d'amélioration de l'employabilité, d'égalité des chances, d'intégration au marché du travail, de formation, etc. (voir le tableau 5.1 et l'évolution des objectifs du FSE concernant l'emploi).

Tableau 5.1. Évolution 1988-2000 des objectifs du FSE concernant l'emploi

1988-1993 (Règlement du Conseil 2052/88)
Objectif 3 : Combattre le chômage de longue durée Objectif 4 : Faciliter l'intégration professionnelle des jeunes
1994-1999 (Règlement du Conseil 2084/93)
Objectif 3 : Faciliter l'intégration professionnelle des chômeurs exposés au chômage de longue durée ; faciliter l'intégration professionnelle des jeunes à la recherche d'un emploi ; promouvoir l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail Objectif 4 : Faciliter l'adaptation des travailleurs des deux sexes, particulièrement ceux menacés par le chômage, par le changement industriel et les changements dans les systèmes de production
2000-2006 (Règlement du Conseil 1260/99)
Objectif 3 : Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'enseignement, de formation et d'emploi

Source : Commission des Communautés européennes, 15.07.1988, 31.07.1993, 26.06.1999.

À partir de 1988, la Commission européenne fixe des objectifs concrets pour les fonds structurels, en coordonnant les procédures du FSE avec celles des autres fonds structurels et en garantissant une certaine cohérence dans leurs opérations par la définition de cinq principes directeurs communs :

- programmation : élaboration de programmes pluriannuels de développement présentés par les États membres ;
- partenariat : implication des autorités régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux, etc. ;
- additionnalité : les aides européennes viennent s'ajouter aux aides nationales ;
- gestion, suivi et évaluation : les États membres désignent pour chaque programme une autorité de gestion, chargée de couvrir la mise en œuvre, la régularité de la gestion et l'efficacité du programme ;
- paiements et contrôle financier : une autorité de paiement est créée pour agir comme un intermédiaire entre la Commission et les bénéficiaires et lutter contre la fraude.

Cette évolution du fonctionnement du FSE s'accompagne d'une augmentation des budgets. En 1970, le FSE ne représentait que 1 % du budget total européen ; en 2000, il en représente presque 10 %. Plus de 35 % du budget de l'UE sont consacrés aux dépenses de cohésion sociale via les fonds structurels. Par ailleurs, la quasi-totalité du budget européen consacré à l'emploi et la politique sociale est dépensée via le FSE (98 % en moyenne, entre 2001 et 2008). Si l'on tient compte du fait qu'entre 50 et 85 % du coût total des interventions du FSE doivent être cofinancés par les États membres eux-mêmes, on obtient au final des chiffres encore bien plus élevés de l'engagement européen dans la politique de l'emploi. Enfin, suite notamment à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, les financements du FSE se sont concentrés sur les régions les plus pauvres afin de réduire les disparités des niveaux de vie entre pays et régions. Quelque 45 % des financements du FSE sont concentrés dans ces régions.

5.2. *Uploader* et *downloader* le Fonds social européen

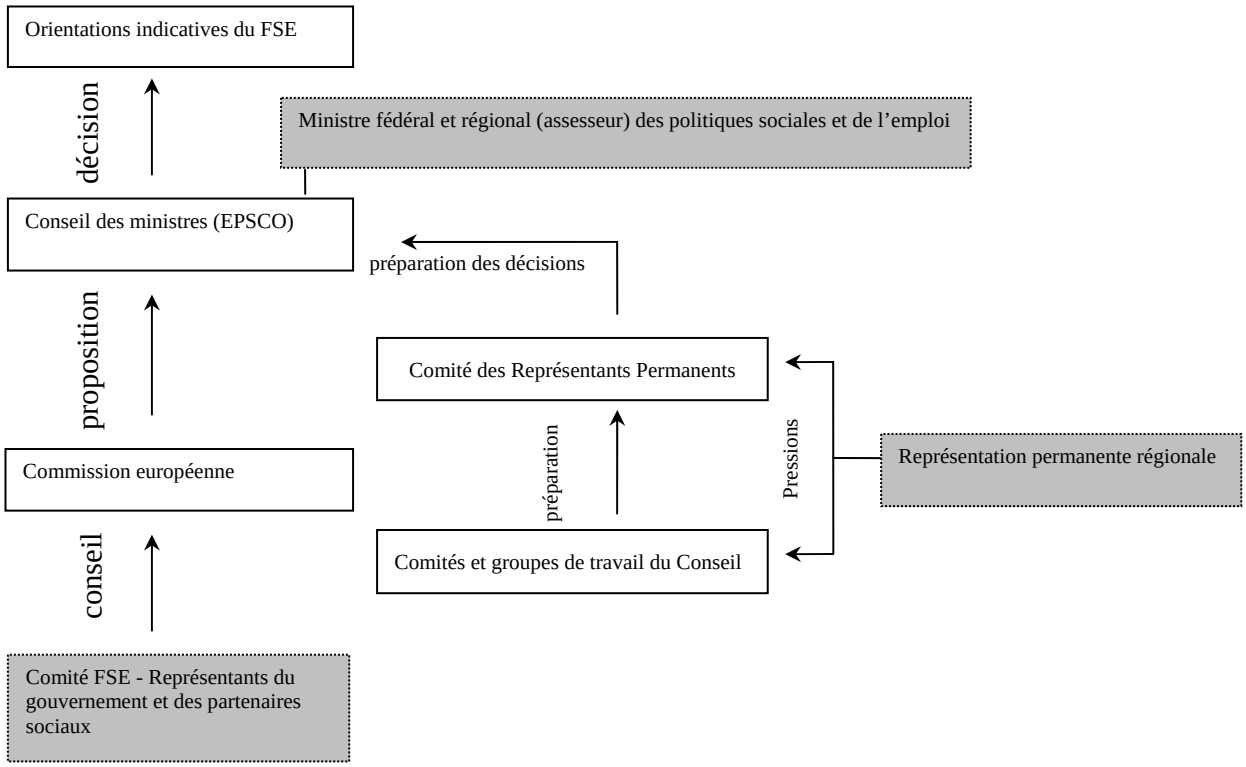
Les relations entre États membres et FSE sont des relations d'influence mutuelle, où le FSE détient des instruments lui permettant d'influencer les politiques nationales et régionales d'emploi, et où les États membres tentent d'orienter les financements du FSE vers leurs préférences politiques propres.

5.2.1. *Uploading*

Les États membres tentent d'orienter les financements du FSE vers leurs préférences politiques propres de deux manières également :

1) via la définition des objectifs du FSE et du contenu de la SEE, lesquels sont discutés et décidés au sein du Conseil européen. C'est là que les États peuvent faire prévaloir les préférences de leurs politiques nationales (en tenant compte du fait qu'en Belgique, l'emploi est en grande partie une compétence régionale et les ministres régionaux ne participent pas aux réunions du Conseil européen) ;
2) via la définition des orientations indicatives à la base des plans nationaux du FSE. Les États membres et les entités fédérées peuvent les influencer de deux manières (voir figure 5.1).

Figure 5.1. Les voies d'influence des États membres sur les orientations indicatives du FSE



Dans un premier temps, la Commission propose les orientations indicatives après décision du Comité FSE. Ce Comité est composé de six représentants (trois membres permanents et trois membres suppléants) de chaque État membre et tous les représentants ont un poids égal sur la décision finale du Comité. Mais, d'une part, ses avis sont consultatifs, de l'autre, il est difficile d'avoir des points de vue communs entre les représentants des gouvernements et ceux des partenaires sociaux, ce qui sape son pouvoir. La Commission aurait toutefois du mal à refuser un avis adopté à l'unanimité.

Ensuite, après proposition de la Commission sur les orientations indicatives, c'est le Conseil de l'UE qui doit prendre la décision finale. Toutefois, les résolutions du FSE ne sont pas discutées au Conseil EPSCO mais au Conseil Affaires générales. Or, la plupart des décisions y sont prises au préalable de façon informelle par le Comité des représentants permanents (COREPER), le Conseil se contentant de prendre la décision formelle. De cette manière, le Représentant permanent d'un État membre peut tenter d'influencer les décisions prises par le Conseil Affaires générales.

Un groupe de travail européen sur la politique de cohésion aide le COREPER en préparant ses décisions. Il est composé de représentants officiels nationaux. Dans le cas de la Belgique, les débats sur le FSE ont été menés par des représentants permanents régionaux qui ont dû défendre un point de vue belge commun. Pendant la préparation du dernier paquet de règlements sur les fonds structurels, les représentants belges sont activement intervenus sur la question de l'utilisation de financement privé pour le cofinancement des programmes du FSE. Après des débats intensifs, la Commission a décidé d'autoriser les États membres à utiliser de tels fonds comme source de cofinancement, donnant suite aux points de vue des négociateurs belges.

5.2.2. *Downloading*

Le FSE est utilisé par la Commission, et aussi par le Conseil, pour influencer la politique de l'emploi des États membres et pour, d'une certaine façon, européaniser les politiques nationales d'emploi. Cela se fait de trois manières :

– via la SEE, qui oriente les dépenses de financement du FSE. Ainsi, le FSE contribue aux actions entreprises dans le cadre de la SEE et de ses lignes directrices. Les États membres peuvent utiliser les financements du FSE pour adapter leur politique de l'emploi aux recommandations de la Commission dans le cadre de la SEE. Chaque programme de financement présenté par un État membre est évalué en lien avec la SEE. De cette façon, le Conseil européen, qui adopte les lignes directrices de la SEE, peut influencer les politiques nationales de l'emploi ;

– via la publication des orientations indicatives générales fondées sur les politiques communautaires pertinentes par la Commission et cela afin d'aider les autorités nationales et régionales lors de l'élaboration des plans de financement du FSE. Le lien fort entre ces orientations et la SEE rend plus facile l'acceptation par les États membres des propositions (même si cela ne se fait pas toujours sans discussion) ;

– enfin, via la distribution des financements du FSE. C'est la Commission qui décide l'allocation de ces financements, en prenant en compte la population éligible, la situation de l'emploi et l'importance des problèmes. Puisque le Comité FSE conseille la Commission sur

l’allocation des financements, les membres de ce Comité peuvent tenter d'influencer ses avis – même si ce pouvoir d’influence reste sans doute très limité.

5.3. Le FSE en Belgique

Dans les lignes qui suivent, nous examinerons les acteurs impliqués dans les programmes du FSE aux niveaux national et fédéré, les procédures, les priorités qui guident les projets en matière d'emploi, l'impact réel du FSE et la contribution financière du FSE.

5.3.1. Acteurs et procédures

En Belgique, les questions d’emploi et de politique du marché du travail sont, depuis 1989, en grande partie assignées aux Régions, tandis que les Communautés sont compétentes en matière d’enseignement, de formation et d’aide aux personnes. L'élaboration des programmes du FSE est donc toujours une question de coopération entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés. Les règlements du FSE définissent comment les financements doivent être gérés, et les acteurs et institutions qui en sont responsables. Il y a donc beaucoup de ressemblances dans l'élaboration du FSE au sein des différentes autorités fédérées.

Malgré la régionalisation d’une partie de la politique de l’emploi, jusqu'en 2000, la Belgique était l’interlocuteur unique de la Commission. Le programme belge commun du FSE était rédigé sous la forme d'un Cadre communautaire d’appui (CCA), après consultation des différentes parties, tant au niveau fédéral que fédéré (ministère fédéral de l'Emploi, Office national de sécurité sociale – ONSS, VDAB, Forem, Actiris, etc.). La coordination et l'administration du CCA ont été confiées à un comité de contrôle national. Le CCA a été mis en œuvre via différents Programmes opérationnels (PO), développés au niveau fédéré par les autorités compétentes. Un comité de contrôle régional a été mis en place pour l'administration et le suivi du PO. Les services publics régionaux de l'emploi (VDAB, Actiris et Forem) ont joué un rôle important dans l'exécution du programme FSE.

À partir de 2000, la Commission a reconnu les autorités régionales comme interlocuteurs dans le domaine de la politique du marché du travail et de l'emploi. Dès lors, les Régions ont commencé à rédiger leurs propres Documents uniques de programmation (DOCUP), au lieu

de contribuer au CCA national. Le comité de contrôle national a été dissous ; les comités de contrôle régionaux sont restés en place ; et des cellules FSE supplémentaires ont été créées pour la gestion quotidienne des programmes FSE régionaux. Les services régionaux de l'emploi conservent une place importante dans l'élaboration de projets du FSE. En Flandre et à Bruxelles, le VDAB et Actiris jouent un rôle important dans l'administration, le paiement et le suivi des projets FSE régionaux. Ainsi, étant donné que plus de 70 % du budget du FSE flamand sont consacrés à l'employabilité, il est clair que le VDAB détient une position très importante dans la programmation régionale du FSE.

Si les différences régionales dans la mise en œuvre du FSE sont généralement assez marginales, on a cependant constaté une différence importante entre les Régions dans la sélection des projets durant la période de programmation 2000-2006. Alors qu'en Flandre, cette tâche a été assignée à un groupe de travail incluant non seulement des représentants politiques mais aussi des acteurs administratifs et des partenaires sociaux, l'attribution des projets en Wallonie avait un caractère plus politique : la décision finale sur la sélection des projets était prise par le ministère compétent, sans participation d'autres acteurs.

La régionalisation d'une partie de la politique de l'emploi a permis de mieux adapter celle-ci à la situation régionale du marché du travail. Cependant, cela risquait de se faire au détriment de la cohérence entre les politiques des différentes Régions. C'est donc pour garantir un niveau minimal de coordination entre les programmes du FSE que le Gouvernement fédéral a créé l'ENIAC (voir chapitre précédent). Cette cellule vise à promouvoir une collaboration entre Gouvernement fédéral, Communautés et Régions, afin d'assurer la cohérence entre les différents programmes régionaux du FSE et entre ceux-ci et la SEE et le PAN du SEE. Cette cellule comprend des représentants des autorités politiques compétentes (premier niveau), des autorités administratives (deuxième niveau), et des experts (troisième niveau). Toutefois, seul ce dernier niveau semble avoir livré des résultats. Un certain nombre de problèmes ont en effet empêché l'ENIAC d'atteindre pleinement ses objectifs (*turnover* trop important des membres de la cellule, intérêts personnels trop marqués, obstination de certains représentants, etc.). Cela ne signifie pas pour autant que l'ENIAC n'a rien produit. Mais ses résultats paraissent trop maigres – développement d'indicateurs communs, base de données – par rapport aux ambitions affichées initialement.

La cohérence entre les programmes régionaux du FSE, la SEE et le PAN a été confiée non seulement à l'ENIAC, mais aussi aux différents Comités de suivi régionaux. Un représentant de la Commission et des représentants des autres Régions participent à chaque Comité de suivi, pour garantir cette cohérence.

5.3.2. Points d'intérêt

Lors des premières périodes de programmation du FSE en Belgique (1990-1992 ; 1994-1999), les priorités en matière de distribution des financements étaient les mêmes pour toutes autorités fédérées (tableau 5.2). Celles-ci devaient donc s'en tenir à ces priorités pour préparer leurs PO, bien qu'existait une certaine flexibilité.

Tableau 5.2. Les priorités du FSE comme partie du Cadre communautaire d'appui (1990-1992 et 1994-1999)

Cadre communautaire d'appui 1990-1992	
Objectif 3 : Combattre le chômage de longue durée	Objectif 4 : Promouvoir l'insertion professionnelle de jeunes
1. Compétences de base, formation de base, formation professionnelle *2.* Formation technologique *3.* Mesures pour les femmes et les groupes désavantagés (personnes handicapées et migrants) *4.* Subventions de recrutement	

Cadre communautaire d'appui 1994-1999	
Objectif 3 : Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'intégration dans la vie active des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail	Objectif 4 : Promouvoir l'adaptation des travailleurs au changement industriel et des systèmes de production
1. Intégration des chômeurs de longue durée et de ceux menacés par le chômage de longue durée dans le marché du travail *2.* Intégration des jeunes *3.* Intégration des gens menacés par l'exclusion du marché du travail *4.* Égalité des chances entre hommes et femmes *5.* Mesures pour des structures d'intégration et de formation.	*1.* Anticiper les tendances du marché de l'emploi et des qualifications *2.* Améliorer les formations et mieux conseiller *3.* Développer les formations et les conseils *4.* Mesures ayant des effets horizontaux sur tout le CSF

Sources: Commission européenne, 1992, pp.19-22 ; Commission européenne, 1996, p.15 ; Commission européenne, 1997, pp. 16-17.

Durant la première période de programmation, les financements du FSE étaient divisés en parts relativement égales entre les objectifs 3 et 4. Les PO des autorités fédérées mettaient l'accent sur la formation, la reconversion et le développement de compétences sociales. Cela se reflète dans la répartition des financements en Flandre et en Wallonie, où respectivement 55 % et 59 % du budget FSE régional étaient consacrés à ces mesures.

Durant la période de programmation suivante, la Commission change les objectifs, se concentrant d'une part sur la lutte contre le chômage et l'intégration du marché du travail (anciens objectifs 3 et 4) et, de l'autre, sur l'adaptabilité des travailleurs (nouvel objectif 4). Les Régions ont consacré la plus grande part du financement des projets FSE à l'objectif 3 (environ 85 % des financements, principalement pour la lutte contre le chômage de longue durée et l'intégration des groupes spécifiques) et la portion congrue (15 % restants) aux projets du nouvel objectif 4, à savoir l'adaptabilité.

En 1999, la Commission change une nouvelle fois les objectifs du FSE, pour se concentrer sur l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'enseignement, de formation et d'emploi (objectif 3). Par ailleurs, elle accorde aux autorités fédérées la possibilité de concevoir leur propre DOCUP, ce qui aboutit à des petites différences dans les priorités (bien que ces DOCUP doivent rester liés aux lignes directrices de la SEE et au règlement FSE) (voir tableau 5.3).

Tableau 5.3. Les priorités régionales concernant les objectifs 3 du FSE (2000-2006)

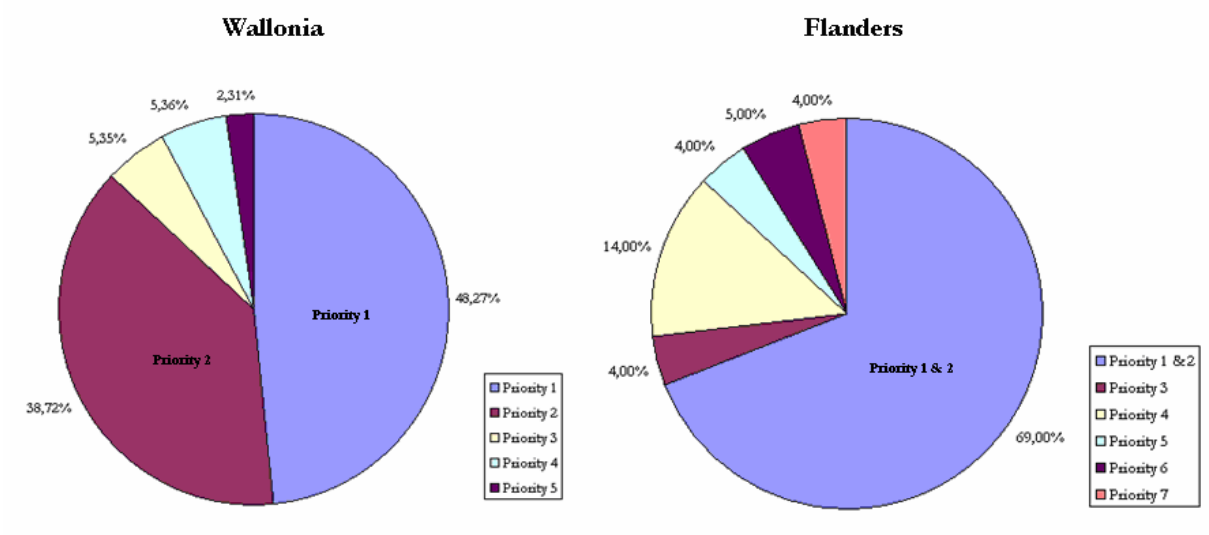
Niveau fédéral	Flandre	Wallonie[25]	Bruxelles
1. Cohérence du PAN-Emploi et du FSE			
2. Intégration sociale	1 & 2. Disponibilité	1. Politique préventive du marché du travail	1 & 2. Lutte contre l'exclusion sociale et mesures préventives contre le chômage de longue durée
		2. Facilitation de l'intégration au marché du travail et inclusion sociale	
	3. Esprit d'entreprise		
3. Consolidation de l'emploi	4. Adaptation	3. Renforcement des systèmes et des mesures de conseils	
4. Égalité des chances	5. Égalité des chances	4. Égalité des chances	3. Égalité des chances
	6. Mesures de conseil		4. Cohérence de la politique de l'emploi
			5. Amélioration des structures et systèmes
5. Assistance technique	7. Assistance technique	5. Assistance technique	6. Assistance technique

Source : Commission européenne et Gouvernement fédéral, 2000, pp. 41-55 ; Commission européenne et Gouvernement flamand, 2000, pp. 72-108 ; Commission européenne, Gouvernement de la Région wallonne, Gouvernement de la Communauté française et de la COCOF, 2000, pp. 98-122 ; Commission européenne et Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2000, pp. 63-70.

Entre 2000 et 2006, les Régions concentrent leur attention sur les mesures préventives du marché de l'emploi, sur l'inclusion sociale et l'intégration dans le marché du travail. Dans toutes les Régions, plus de la moitié du budget est dépensée dans ces domaines, qui ont même augmenté à plus de 70 % en Flandre et Wallonie (voir figure 5.2).

[25] Dans ce tableau, la « Wallonie » se rapporte à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Commission communautaire française (COCOF), étant donné leur regroupement dans un programme conjoint autour de l'agence FSE. Par facilité, on regroupe donc ici, dans la colonne « Wallonie », tant le DOCUP conjoint à la Région wallonne, à la Communauté française et à la COCOF (dit programme « Troïka ») afin de bénéficier du FSE dans le cadre de l'objectif 3, que le DOCUP spécifique à la Région wallonne.

Figure 5.2. Distribution du budget du FSE en Flandre et en Wallonie (en %, 2000-2006)



Source: Commission européenne et Gouvernement flamand, 2000, p.146 ; Commission européenne, Gouvernement de la Région wallonne, Gouvernement de la Communauté française et de la COCOF, 2000, p. 89.

5.3.3. La contribution financière du FSE au budget belge pour l'emploi

La répartition du budget total du FSE entre les États membres dépend de plusieurs facteurs définis dans le règlement du FSE (population éligible, situation de marché du travail, présence de certains problèmes sociaux, etc.). Au niveau européen, le FSE s'est renforcé, en lien avec la mise en œuvre de la SEE. Ses moyens financiers se sont aussi accrus. Ainsi, au niveau belge, le budget du FSE a plus que doublé entre 1990 et 2006 : d'environ 55 millions d'ECU[26] par an pour 1990-1992 à plus de 100 millions d'euros par an pendant la dernière période de programmation. La plus grande partie de ces financements vont à la Flandre et à la Wallonie. Sur la période 2000-2006, la Flandre a reçu plus de 376 millions d'euros, qui ont représenté près de la moitié du budget « objectif 3 » du FSE pour la Belgique. La Wallonie a pu compter sur 37 % du budget, tandis que les 15 % restants ont été distribués via le niveau fédéral (9 %), Bruxelles (3 %) et la Communauté germanophone (1 %).

[26] L'ECU (pour *European Currency Unit*) est l'ancienne unité de compte européenne, créée lors de la mise en place du système monétaire européen en 1979. Il sera remplacé par l'Euro le 1er janvier 1999.

Mais ces sommes considérables du FSE ne représentent qu'une petite part du budget total du Gouvernement pour l'emploi et pour les projets qui lui sont liés. Entre 2000 et 2005, le FSE a représenté environ 1,3 % de la dépense publique totale. Cette part augmente si l'on s'en tient à la contribution du FSE dans les mesures préventives du marché du travail : elle représente alors environ 4,5 % de la dépense publique totale. Pour les agences publiques de l'emploi, la contribution financière du FSE est donc importante. Ainsi, presque 8 % du budget opérationnel du VDAB viennent du FSE.

5.4. *Downloading* : l'impact du FSE sur la politique de l'emploi belge[27]

Les financements du FSE stimulent-ils le changement dans les politiques d'emploi nationales, ou sont-ils plutôt utilisés pour mettre en œuvre les préférences politiques nationales ou régionales ? Si les objectifs et orientations générales de la Commission ont effectivement un impact sur la politique de l'emploi belge, on constate tout de même que dans certains cas, le fonctionnement et l'efficacité des projets financés par le FSE semblent douteux, notamment en raison d'un manque d'adaptation aux réalités régionales et du caractère relativement marginal du budget du FSE dans les budgets globaux du marché de l'emploi aux niveaux fédéral et régional. Dans les lignes qui suivent, nous analyserons les différences d'impact de chaque période de programmation du FSE ; nous examinerons ensuite le caractère de cet impact (sur les méthodes utilisées pour la politique de l'emploi et sur le contenu de la politique de l'emploi proprement dite). Enfin, nous observerons les différences d'impact dans les trois grandes Régions belges que sont la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

5.4.1. De l'innovation au *mainstreaming*

L'impact du FSE dans le temps concerne essentiellement l'évolution des priorités de la politique de l'emploi. Le FSE a mis l'accent sur les politiques préventives et l'intégration dans le marché du travail à une époque où les autorités publiques nationales mettaient surtout l'accent sur une approche curative (principalement la question du chômage). Le FSE visait davantage à stimuler la demande de main-d'œuvre, par exemple en encourageant l'esprit d'entreprise, mais aussi en améliorant le développement du potentiel de main-d'œuvre via l'enseignement et la formation. En ce sens, les financements du FSE ont eu, dans les années

[27] Si le volet *uploading* du processus d'européanisation en relation avec le FSE n'est pas abordé ici, il l'est en revanche dans le chapitre 9 du rapport, ci-après.

1990, un impact sur le contenu de la politique de l'emploi, en termes d'expérimentation et d'innovation. Et ce, notamment parce qu'il est plus aisé de réorienter les budgets du FSE que de modifier les procédures administratives traditionnelles, qui sont souvent longues et compliquées.

Toutefois, il faut souligner aussi que le manque de coordination et de communication entre les différents acteurs concernés par les financements du FSE fait souvent perdre du temps. Durant la période de programmation 2000-2006, la Commission a lancé l'initiative communautaire EQUAL pour améliorer la dissémination de la connaissance. Financée par le budget du FSE, cette initiative a fonctionné comme un laboratoire pour étudier des mesures d'emploi innovatrices et a stimulé la collaboration entre les Régions.

Cependant, certaines personnes interrogées en Flandre estiment qu'au cours des dernières années, le FSE a de plus en plus orienté son action vers les politiques déjà en cours (*mainstream*) et moins vers l'innovation. En ce sens, le FSE est plus devenu une source de financement supplémentaire des politiques en cours qu'une source de financement de mesures innovatrices. Et là où il est utilisé comme un complément aux financements traditionnels, il favorise surtout certains acteurs et certaines organisations. De même, la logique économique qui domine de plus en plus le FSE actuellement décourage des expériences et des actions innovatrices. Étrangement, les personnes interrogées en Wallonie et à Bruxelles ne semblent pas partager ces observations, et mentionnent même quelques mesures innovatrices lancées dans la dernière période de programmation.

5.4.2. Vers une méthodologie du marché du travail améliorée

Le FSE a également influencé les méthodes utilisées pour la conception de la politique du marché du travail dans les États membres et pour la mise en œuvre, par les opérateurs, de projets financés par lui.

Premièrement, grâce au principe de partenariat, le FSE a stimulé la collaboration entre autorités publiques et acteurs externes (organisations à but non lucratif, entreprises privées, etc.) dans l'exécution des projets. Plusieurs idées ont d'ailleurs été développées avec d'autres États membres grâce à de tels partenariats. Deuxièmement, le FSE a stimulé des méthodes spécifiques pour le conseil et la guidance sur le marché du travail. Certes, ces méthodes

existaient déjà pour les chômeurs belges, mais le FSE a contribué à quelques réformes fondamentales (par exemple, passage d'une approche volontaire à un diagnostic obligatoire après six mois de chômage, entretiens personnalisés, formation professionnelle, guidance sur le terrain, etc.). Troisièmement, l'impact combiné de la SEE et du FSE a favorisé l'émergence d'objectifs quantitatifs, d'indicateurs et de points de référence (*benchmarks*) pour mesurer l'évolution et les performances du marché du travail. Cette quantification des marchés du travail a poussé les États membres à faire de leur mieux pour ne pas apparaître comme les derniers de la classe.

Finalement, ces changements de méthodes sont venus s'ajouter à une professionnalisation accrue des acteurs impliqués dans les programmes du FSE. Cette professionnalisation est particulièrement stimulée par les règlements FSE concernant les procédures et l'organisation administrative. Les acteurs sont obligés de suivre ces règlements pour le plan du projet, l'élaboration et l'évaluation. Par exemple, puisque la programmation du FSE est plus longue qu'une législature (respectivement sept ans et quatre ans), les acteurs politiques sont forcés de travailler sur une planification à long terme de l'affectation des financements du FSE.

5.4.3. Le FSE : source d'inspiration pour les réformes de la politique de l'emploi

Suite au couplage entre la SEE et le FSE (1999), les gouvernements doivent inscrire leur action dans un cadre politique clairement établi dans le règlement du FSE. Ils doivent non seulement adapter leur politique à ce cadre, mais ils peuvent aussi utiliser les orientations générales qui y sont définies comme source de légitimation des nouvelles orientations politiques. Ces orientations étant les mêmes pour tous, il en résulte l'émergence et la stimulation d'un état d'esprit européen concernant la politique du marché du travail et de l'emploi.

L'influence la plus visible et la plus importante de ce processus se trouve dans la mise en place d'une politique préventive et active de l'emploi. Lorsque, dans les années 1990, le FSE concentrait déjà son attention sur la prévention du chômage de longue durée, la plupart des gouvernements s'attachaient toujours à son traitement curatif. Le FSE a stimulé le développement de formations et de compétences pour éviter que les travailleurs ne tombent dans le chômage de longue durée. Au début des années 1990, le Gouvernement belge a dépensé plus de 70 % de son budget à des programmes d'emploi, alors que seulement 12 %

étaient dépensés pour l'enseignement et la formation. Les financements du FSE ont, au contraire, été surtout orientés vers l'enseignement et la formation professionnelle (plus de 85 % du budget du FSE belge total). Cela a stimulé le développement de l'enseignement et de la formation comme partie intégrante d'une politique préventive de l'emploi. Le côté négatif de cette évolution est que l'attention pour le chômage de longue durée a baissé. Mais cette lacune a été comblée à la fin des années 1990, lorsque des lignes directrices de la SEE ont remis l'attention sur le chômage de longue durée.

Une autre influence importante du FSE dans la politique belge de l'emploi concerne l'attention aux groupes cibles (femmes, personnes handicapées, migrants). C'est sous l'impulsion du FSE que la politique du marché du travail a été adaptée aux besoins de ces groupes sociaux spécifiques. Bien que le FSE promeuve des droits égaux depuis déjà longtemps, ce n'est qu'en 2000 que l'UE a adopté la directive rendant illégale la discrimination au travail. En outre, certaines personnes interrogées ont mentionné que le FSE a aussi centré son attention sur les jeunes demandeurs d'emploi, conformément aux principes d'une politique préventive et active. Mais cela a aussi eu comme conséquence une moindre attention aux chômeurs âgés et de longue durée.

Encadré 5.1. Le FSE aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas aussi, le FSE a été utilisé pour soutenir la mise en œuvre de l'approche complète et préventive du chômage. Mais son rôle semble avoir été moins important qu'en Belgique, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'histoire du FSE dans ce pays est marquée par des problèmes d'administration des fonds durant les années 1990. Des parts de financements du FSE avaient alors servi à indemniser les services d'emploi pour compenser des coupes budgétaires imposées par les autorités en 1994. Il n'était donc pas sûr que les financements du FSE avaient été utilisés pour financer des projets concrets, comme cela doit être le cas. Une enquête a donc été effectuée et les Pays-Bas ont finalement dû rembourser quelque 90 millions d'euros. Cette situation a créé des problèmes dans la programmation et la mise en œuvre du FSE pour la période 2000-2006. L'image de ce fonds était écornée auprès des demandeurs et le nombre de financements a baissé, en partie pour cette raison. Les personnes interrogées ont en effet dit avoir hésité à demander des financements du FSE par peur des contrôles et par manque de règles suffisamment claires.

Deuxièmement, dès les années 1990 (période durant laquelle les budgets du FSE ont considérablement progressé), les Pays-Bas expérimentaient déjà une approche globale. Le FSE contribuait de manière importante à l'élargissement de cette approche (alors qu'en Belgique, il n'aidait encore qu'à l'amorcer). Bien que les budgets du FSE aient été largement utilisés à cette période, certaines personnes interrogées estiment toutefois que des événements internes – en particulier l'adoption de la nouvelle Loi sur l'aide sociale de 2004 – ont probablement fourni une motivation financière plus importante que celle du FSE pour inciter les municipalités à travailler ensemble et à remettre rapidement les gens au travail. Selon la Loi sur l'aide sociale, les municipalités doivent en effet cofinancer les politiques de réintégration sur le marché de l'emploi, dans le but affirmé de donner un plus grand incitant pour ramener les gens au travail. Selon certains, le rôle du FSE a donc été moins déterminant en matière de réintégration des chômeurs, mais celui-ci a tout de même été important dans la formation des travailleurs et le développement des compétences. Depuis 1994, le FSE a contribué à davantage de fonds « o&o » (fonds sectoriels basés sur des conventions collectives) fournissant des moyens pour certains secteurs en vue de maintenir les compétences des travailleurs à jour. Selon nos interviews, l'Agence de Sécurité sociale n'utilise presque pas le FSE. Ce ne sont pratiquement que les municipalités qui l'utilisent. La contribution la plus importante de l'UE porte donc sur la formation des travailleurs et les fonds sectoriels. Si le FSE « compte » donc, ce n'est pas en créant quelque chose de neuf, mais en rendant plus substantiel quelque chose d'existant.

5.4.4. FSE *vs* Régions belges et leurs politiques de l'emploi

Bien que les règlements du FSE et de la SEE soient les mêmes pour tous les États membres – et donc aussi pour toutes les régions belges – , il n'en résulte pas une volonté d'unification des politiques d'emploi régionales. En Belgique, des parts importantes de la politique de l'emploi ont été régionalisées dans les années 1990. Cela a permis aux autorités régionales d'adapter leur politique à la situation régionale du marché du travail. Or les situations socio-économiques régionales sont très différentes, c'est pourquoi des approches différenciées du marché du travail sont inévitables. Par exemple, depuis les années 1990, la Wallonie et Bruxelles font face à un plus haut taux de chômage que la Flandre : entre 1999 et 2002, le taux moyen de chômage était de 10,9 % en Wallonie, de 14,4 % à Bruxelles et seulement de 4,7 % en Flandre. Malgré cela, certaines personnes interrogées estiment que la politique

d'activation n’est pas la meilleure réponse au problème du chômage. Activer les chômeurs pour les laisser au chômage en raison d'un manque d’emplois disponibles est totalement inutile. La Wallonie et Bruxelles doivent donc d’abord encourager la demande du marché du travail en stimulant l'esprit d'entreprise et en créant des opportunités d'emplois supplémentaires, avant de se concentrer sur l’activation. En Flandre, au contraire, la demande du marché du travail est plus forte et la politique d'activation a un réel effet positif sur les chiffres du chômage.

Bien qu'il existe d’importantes différences de fonctionnement dans le programme du FSE, cela ne signifie pas que la politique sous-jacente soit fondamentalement différente. Il y a toujours une partie de la politique de l’emploi qui relève de la compétence fédérale. De plus, la coopération entre les différents acteurs régionaux (par exemple dans les Comités de suivi) contribue aussi à plus de cohérence dans la politique du marché du travail des Régions.

5.5. Recommandations

Le FSE influence la politique de l’emploi, tant nationale que régionale, et cela de plusieurs façons. Le FSE définit des principes directeurs et des orientations générales qui s’intègrent à la politique de l’emploi nationale ; ses financements sont conditionnés au respect de ces principes et orientations ; et cela, depuis 1997, en lien avec les lignes directrices définies dans la SEE. Cela ne signifie pas que les autorités nationales ou régionales n’ont pas leur mot à dire dans le FSE : à leur tour, elles tentent d'influencer les débats qui précèdent l’adoption de la SEE et du FSE pour les adapter à leurs préférences politiques propres.

Suivant notre analyse, quelques recommandations concernant le FSE peuvent être faites. Tout d'abord, certains acteurs plaident pour remettre à l’avant-plan le caractère innovateur des projets financés par le FSE – comme c’était le cas auparavant. Le FSE doit être plus ouvert à l’expérimentation, même si, parfois, l’échec est lié à l’innovation. Cela implique que les gouvernements doivent chercher un meilleur flux de projets financés par le FSE et que l'appui financier structurel avec les budgets du FSE doit être évité. Deuxièmement, le FSE et l'UE doivent accorder plus d'attention aux disparités régionales au sein même des pays. Un même pays peut avoir besoin d’approches différentes en matière de politique de marché du travail pour lutter contre le chômage dans ses différentes régions. Cela ne doit cependant pas mener à

une hétérogénéité accrue des priorités, mesures et projets. Nous recommandons que les régions conservent une part de projets et d'actions, mais que la coordination entre les régions soit préservée. Troisièmement, une question qui s'entend de plus en plus souvent est celle de savoir si le FSE est toujours adapté pour les États membres les plus riches de l'UE. Les disparités de développement nourrissent ce débat entre États membres depuis l'élargissement de l'Union en 2004. Faut-il continuer à distribuer les financements du FSE entre tous les États membres, ou faut-il que les États les plus riches règlent leurs propres problèmes, ce qui permettrait de consacrer tous les financements du FSE aux États plus pauvres ? Certains s'y opposent, arguant du fait que les financements du FSE sont nécessaires pour la légitimation de la SEE, et que le FSE stimule une vision européenne de la politique de l'emploi.

Enfin, une plus grande attention devrait être accordée au contrôle et à l'évaluation des résultats et des impacts des projets financés par le FSE sur la situation du marché du travail. Les résultats d'une telle recherche devraient être étendus aux acteurs travaillant avec le FSE, mais aussi au reste de la société afin d'améliorer la visibilité des actions du FSE. Cela pourrait influencer positivement la crise de légitimité que subit l'UE, en renforçant les liens entre les peuples européens et l'Union.

CHAPITRE 6

L'IMPACT DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE

Philippe Reyniers

L'attention est d'abord concentrée sur la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail[28]. Fondée sur les dispositions de l'article 118A (actuellement 137 TCE), elle représente un exemple topique de protection minimale en matière de santé et de sécurité au travail. Le principe même de voir arrêtées des dispositions régissant les conditions de travail (le temps de travail) sur pied d'une compétence en matière de santé et de sécurité fera question – et sera validé par la CJCE. Le corrélat de ce principe, soit l'ancrage du droit au repos et singulièrement au congé annuel rémunéré au titre d'un droit fondamental sera, lui aussi, affirmé par la Cour. Ensuite, l'on examine aussi la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE, devenu BusinessEurope en 2007), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES)[29]. Issue des procédures (138 et 139 TCE) qui associent le dialogue social à l'œuvre législative en matière sociale, celle-ci reçoit en droit dérivé le contenu de l'accord-cadre négocié entre interlocuteurs sociaux. La démarche mérite d'autant plus d'intérêt que les interlocuteurs sociaux n'y font pas mystère de ce que, à leurs propres yeux, cet accord-cadre est une contribution à la stratégie européenne générale pour l'emploi. L'outil juridique européen est-il alors au service de ses fins propres, ou à celui des nouvelles méthodes concertées, telle la SEE ?

[28] JO L 307 du 13.12.1993, p. 18 ; voir aussi sa « codification », après modifications successives, par la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18.11.2003, p. 9.

[29] JO L 14 du 20.1.1998, p. 9-14.

6.1. La directive sur le temps de travail

Le choix de la transposition de la directive Temps de travail en Belgique, comme exemple pour l'étude de l'européanisation de la politique sociale belge, tient à plusieurs caractéristiques déterminantes. Premièrement, en tant qu'instrument législatif, cette directive constitue un élément central de la législation sociale européenne. Son contenu fait d'elle un symbole de l'« intégration par le droit ». Son importance est plus que symbolique, le contenu du texte étant relativement substantiel (même s'il prévoit des dérogations). En deuxième lieu, l'adoption de cette directive est liée à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, un texte non contraignant adopté par le Conseil européen en 1989, et qui a servi de base à l'adoption d'un programme d'action législatif. La directive peut donc être considérée comme l'exemple type d'un instrument juridique « dur », qui a fait l'objet d'une importante jurisprudence de la CJCE. C'est pourquoi les choix belges en ce qui concerne les décisions juridiques méritent une place dans notre étude, d'autant plus que le rôle de la Belgique dans l'adoption de cette directive est reconnu.

6.1.1. Politique belge du temps de travail avant la directive

La réduction du temps de travail constituait jusqu'en 1975 environ la question principale de la politique belge du temps de travail. Dans cet « âge d'or de planification sociale et de croissance », cette réduction du temps de travail, forme de redistribution de la croissance économique, résultait d'un compromis entre travail et capital. Le patronat était prêt à concéder une réduction du temps de travail à salaires constants, en échange d'une garantie non contraignante de paix sociale. À cet égard, les syndicats plaident pour un modèle de réduction générale et linéaire du temps de travail, et s'attachent aux instruments légaux (tels que les conventions de l'OIT). La législation belge en matière de temps de travail, en dépit des apparences, n'est pas codifiée. La loi sur le travail du 16 mars 1971 ne comprend qu'une coordination incomplète des anciennes parties de législation. Elle en demeure cependant le centre de gravité et ne s'applique qu'aux travailleurs du secteur privé.

Dès la fin des années 1970, la politique du temps de travail a commencé à être considérée comme un instrument de lutte contre le chômage. La Belgique était le premier pays européen à amorcer cette transformation, qui a rencontré un certain écho au niveau européen. Le

Congrès de Londres de la CES (avril 1976) a ainsi lancé une campagne européenne pour la réduction du temps de travail hebdomadaire à trente-cinq heures en vue d'augmenter l'emploi. Dans une résolution du 18 décembre 1979, le Conseil en appelle à une stratégie globale pour renforcer l'emploi dans les États membres. La Belgique s'est engagée dans ce chemin et a pris des mesures expérimentales, notamment en matière de flexibilité. La flexibilité du temps de travail est ainsi devenue un principe transversal dans la loi du 17 mars 1987 concernant les nouveaux régimes de travail. Cette loi ne modifie pas la loi de 1971 et constitue, comme telle, une « législation à la carte ». Lorsqu'à la fin des années 1980, la Commission présente sa proposition de directive Temps de travail, la législation belge est très complexe et surtout centrée sur la question du chômage.

6.1.2. Émergence et élaboration d'une norme européenne en matière de temps de travail

Le temps de travail peut être traité de trois façons différentes :

- il peut être vu comme une composante de la politique économique en vue de renforcer la productivité, la compétitivité, le service aux consommateurs ;
- il peut constituer une politique sociale en vue d'améliorer la qualité de vie (santé-sécurité, équilibre entre vie professionnelle et vie familiale) ;
- il peut être un moyen de régulation du marché du travail, dans le cadre d'une politique d'emploi.

Le Comité économique et social européen souligne que ce dernier objectif doit être « la priorité-clé de l'Union européenne ».

La proposition de directive adoptée par la Commission le 25 juillet 1990 et transmise au Conseil le 3 septembre 1990 n'a été rendue possible que par les nouvelles dispositions contenues dans l'Acte unique européen et par le programme d'action mettant en œuvre la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Son contenu et sa base juridique sont la santé et la sécurité des travailleurs, alors seule base possible pour l'adoption d'une norme européenne de droit du travail.

Quelques remarques doivent être faites. D'abord, l'article 118a du Traité de la CE (aujourd'hui article 137 CE), pierre angulaire de la législation sociale communautaire, prévoit la possibilité

pour les institutions d'adopter des « normes minimales », que les États membres qui le souhaitent peuvent ensuite renforcer au niveau national. Ensuite, bien que justifiée par des arguments de santé-sécurité, la directive telle qu'adoptée par le Conseil contient des dispositions qui ne paraissent pas leur être liées (par exemple, l'obligation de garantir un congé payé annuel de quatre semaines). La CJCE a été appelée, sur plainte du Royaume-Uni, à évaluer la légalité de la directive. Londres estimait en effet que ce texte visait en réalité à organiser le temps de travail en vue de créer de l'emploi et de réduire le chômage. La CJCE a estimé, dans une interprétation large des compétences européennes, que la directive avait un impact favorable sur la santé et la sécurité grâce notamment aux périodes de repos obligatoires, et a déclaré qu'elle pouvait aussi avoir un effet sur l'emploi, même si ce n'était pas son objectif principal. Par ailleurs, s'agissant d'une mesure de santé et de sécurité, les dispositions sont surtout centrées sur les périodes de repos, davantage que sur le temps de travail en tant que tel. *Last but not least*, les motivations d'une politique du temps de travail en termes de santé et de sécurité devraient avoir une conséquence sur le caractère dérogeable de ses dispositions. La directive étant apparemment basée sur un problème objectif, ses dispositions devraient rester impératives. Or, ce n'est pas le cas : à bien des égards, le point central de la directive se trouve dans ses dérogations.

Selon la Commission, l'initiative était nécessaire au regard de la Charte des droits sociaux fondamentaux, ainsi que pour limiter, au nom de la santé-sécurité, la flexibilité en tant que mesure de promotion de l'emploi. Mais la grande diversité des situations nationales a obligé la Commission à présenter un texte très prudent, faisant référence aux multiples traditions et pratiques nationales. Malgré cette prudence, le processus d'adoption de ce texte fut très long et n'aboutit qu'à l'été 1993.

6.1.3. *Uploading* et rôle belge dans les négociations

Selon nos interviews avec les membres du ministère du Travail, de la Représentation permanente belge auprès de l'UE et de la Commission européenne, la Belgique a joué un rôle déterminant dans l'adoption de la directive Temps de travail.

Beaucoup a été dit sur les règles de droit public concernant le pouvoir de représentation internationale reconnu aux Régions et aux Communautés en ce qui concerne leurs compétences propres (principe *in foro interno, in foro externo*). Ces règles impliquent une

procédure de coordination dans la préparation de la position belge, dans le processus de décision européen, lorsque les questions traitées au Conseil de l'UE relèvent de la division interne des compétences. Cette organisation est complexe puisqu'elle n'a pas été pensée en vue d'une participation accrue au processus de décision européen. Notre étude de cas reflète la plus faible coordination possible, tant verticalement (entre le fédéral et les Régions et Communautés) qu'horizontalement (entre ministères différents). Le temps de travail relève spécifiquement du droit du travail, qui reste une matière fédérale et est donc négocié au niveau fédéral. Or il apparaît qu'un petit État peut jouer un rôle de *leadership* dans l'*uploading* européen s'il adopte un système de coordination interne efficace et adapté au fonctionnement du Conseil. En ce qui concerne la préparation des négociations sur la directive Temps de travail, la simplicité organisationnelle était, au début des années 1990, et demeure aujourd'hui, une caractéristique essentielle de la Belgique. La position belge peut être adoptée rapidement et sans veto possible. Autre caractéristique : les fonctionnaires qui traitent ce dossier traitent également les questions du temps de travail au niveau interne.

La position belge s'élabore en trois étapes : au sein du Groupe de travail sur les questions sociales (WPSQ), puis du COREPER et enfin au Conseil des ministres. Le WPSQ regroupe les attachés aux questions sociales des Représentations permanentes nationales. Ce sont eux qui concluent les premiers compromis. Les fonctionnaires du ministère sont impliqués à ce niveau, en aidant les attachés, et au niveau du Conseil, en offrant une assistance technique pour les positions politiques adoptées par le ministre compétent. La nature des négociations diffère dans ces deux lieux, puisqu'il s'agit essentiellement d'expertise technique au WPSQ, et de politique au Conseil.

Un article de J. Beyers et J. Trondal[30] identifie la structure conceptuelle qui permet comprendre le rôle de représentation joué par les fonctionnaires impliqués dans ce processus de prise de décisions. Ceux-ci se basent sur deux modèles différents de représentation. Dans le « modèle impérieux », l'autonomie et la liberté de décision du représentant gouvernemental sont limitées. Le fonctionnaire est sous l'influence directe du politique. Dans le « modèle libéral », le représentant gouvernemental national a plus de marge de manœuvre. Il peut prendre en compte des facteurs additionnels à son mandat national, sur la base de la

[30] J. BEYERS, J. TRONDAL (2004). How Nation-States 'hit' Europe. Ambiguity and Representation in the European Union. *West European Politics*, Vol. 27, No. 4, pp. 919-942, également disponible dans *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 7, No. 5 [http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-005a.htm].

« rationalité analytique » et du « jugement scientifique », plus que sur la fidélité politique. Cette typologie reflète différents types de négociations politiques : les négociations intergouvernementales, où les intérêts nationaux s'équilibrent et s'agrègent au sein de compromis réalistes, et les délibérations supranationales, où doivent se réaliser des objectifs d'utilité collective ou d'intérêt commun. Il semble que l'administration belge ait combiné ces deux modèles de manière efficace : une expertise dépassant les détails techniques du dossier « temps de travail » articulée à une vision politique pragmatique et socialement ambitieuse. Cette « division de travail » s'est efficacement répercutée dans les différentes étapes de négociations au Conseil.

On sait, sur la base des travaux préparatoires de la directive, que la Belgique n'a pas été la plus active des États membres (contrairement aux délégations danoise et britannique). Puisque la stratégie vise à limiter les coûts d'adaptation à la future directive, la Belgique a vite compris que le texte présenté par la Commission n'impliquait pas de modifications majeures pour elle. Elle a donc eu pour intention de respecter globalement le texte proposé. Cela n'a pas empêché quelques interventions limitées, en particulier en ce qui concerne les références aux « lois et/ou pratiques nationales ». Ces références ont aisément été acceptées par les autres États membres, car elles semblaient limiter les intrusions potentielles de la CJCE dans ces questions (même si cet apport belge réservera plus tard quelques surprises, avec des interprétations juridiques dont l'impact sera majeur).

Si une représentation peut être considérée comme efficace lorsque le travail de ses représentants rend présent ce qui ne l'est pas encore, alors il faut reconnaître que le fructueux *upload* belge n'était pas un apport « matériel », mais plutôt formel. En d'autres mots, nous n'assistons pas à l'émergence d'une capacité belge à convaincre les autres États d'adopter une directive européenne selon ses propres vues. La Belgique a plutôt agi comme courtier entre représentants des États membres, en vue d'obtenir un accord politique sur la directive. Elle a d'ailleurs présenté l'adoption de ce texte comme un succès social de sa présidence du deuxième semestre 1993. La position commune du Conseil fut adoptée le 30 juin 1993, l'intervention ministérielle belge ayant eu lieu au Conseil lui-même.

Comment expliquer ce « coup » belge ? En ce qui concerne les experts belges, le plafond négocié pour le temps de travail n'était pas un sujet politiquement sensible. Nos experts pouvaient donc se mouvoir dans le « modèle libéral » de Beyers et Trondal. Ne défendant pas

de positions nationales pré-établies, ils pouvaient être perçus comme impartiaux. L'élite politique belge a toujours été en faveur de l'« Europe sociale », ce qui motive les ministres à obtenir des accords. C'est lorsque les négociations ont tourné au conflit que le politique est intervenu : la ministre Miet Smet a alors démontré sa capacité à agir comme conciliateur.

La conjonction de l'expertise et de la conviction profonde en l'Europe sociale renforce la mémoire institutionnelle de l'administration belge. Cela se confirme à l'heure de la révision de la directive. Pour la Belgique, la directive Temps de travail est l'un des accomplissements de sa présidence de 1993. Le prix payé à l'époque fut l'*opt-out* britannique (dérogation spécifique à la durée maximale du temps de travail selon certaines conditions). La Belgique fait aujourd'hui partie d'une minorité d'États qui n'ont pas voté l'adoption de la directive révisée au sein du Conseil parce que l'*opt-out* demeure. Le projet de directive est actuellement bloqué au Parlement européen. Or elle considère que cet *opt-out* était à l'époque une concession provisoire et qu'il devait être éliminé progressivement. La position belge actuelle est donc clairement déterminée par la position adoptée dans le passé.

6.1.4. *Downloading* de la directive Temps de travail

a) La transposition de la directive dans le droit belge

La directive Temps de travail est transposée, pour l'essentiel, dans les lois du 17 février 1997 concernant le travail de nuit, du 4 décembre 1998 transposant certaines dispositions de la directive 93/104, et du 14 décembre 2000 déterminant certains aspects de l'organisation du temps de travail dans le secteur public. La Belgique est réputée pour ses retards de transposition. Le cas de la directive Temps de travail ne fait pas exception. Pourtant, cette transposition n'a pas nécessité de modifier profondément sa législation. La tâche n'était ni énorme, ni politiquement problématique. Du coup, elle n'a pas figuré, semble-t-il, au rang des priorités du ministère du Travail. Le processus d'appropriation d'une directive est un peu plus long et développé, sur le plan organisationnel, que le processus d'élaboration. Il faut consulter les partenaires sociaux, le CNT), et le Parlement fédéral doit adopter la législation modifiant la loi.

Dans le cas présent, plusieurs éléments indiquent que la transposition n'était pas considérée comme une priorité pour les acteurs. Bien que la directive ait été adoptée le 23 novembre

1993, le ministère du Travail n'a demandé l'avis du CNT que le 25 janvier 1995, soit plus d'un an après sa publication dans le Journal Officiel du 13 décembre 1993. Le CNT a ensuite pris plus de deux ans pour rendre son avis. Les travaux préparatoires de la loi du 4 décembre 1998 montrent que le Gouvernement cherchait l'approbation du CNT. Selon l'une de nos interviews, la longueur de ce processus et la multiplicité d'acteurs impliqués ont pour effet de socialiser la norme et de renforcer la connaissance de son contenu. On en déduit que si des lacunes apparaissent dans la transposition, ce serait donc en connaissance de cause.

Concrètement, la directive n'innove pas mais elle s'écarte de la législation belge en ce qui concerne les périodes de repos quotidien et hebdomadaire et les pauses. La loi du 17 février 1997 modifie celle du 16 mars 1971 pour garantir un repos quotidien de onze heures consécutives pour chaque période de vingt-quatre heures. La loi du 4 décembre 1998 vise à s'assurer que les périodes de repos quotidien et hebdomadaire s'additionnent pour atteindre trente-cinq heures par semaine. La directive prévoit que certains détails, comme la durée et les périodes sur lesquelles on s'accorde, seront fixés dans des conventions collectives ou des accords entre partenaires sociaux et, en cas d'échec, par la législation nationale. La nouvelle loi insère un septième titre sur le repos dans la loi du 16 mars 1971, qui prévoit une pause de quinze minutes pour chaque période de travail de six heures, lorsque aucune convention collective ne le prévoit autrement. Avant l'entrée en vigueur de cet amendement, l'article 34 de la même loi ne donnait ce droit qu'aux jeunes travailleurs, et selon des modalités spécifiques. La transposition de la directive pour le secteur public s'est faite par la loi du 14 décembre 2000. Le ministère du Travail a veillé à la cohérence des dispositions entre secteurs public et privé.

La transposition belge de la directive reste lacunaire. Les travailleurs à temps partiel n'ont toujours pas droit au congé annuel. La Belgique a également été condamnée pour non-applicabilité des règles concernant le temps de travail aux personnes occupées dans les entreprises foraines. En outre, l'article de la directive donnant la possibilité aux États membres d'exclure de son champ d'application les cadres dirigeants et personnes à responsabilité semble avoir été mal interprété. La loi du 16 mars 1971 ne s'applique pas aux « directeurs » mais cette notion n'inclut pas les « personnes investies d'un poste de direction ou de confiance ». Or, on peut considérer que ces personnes sont visées par l'article de la directive. Il faut donc se référer à un arrêté royal du 10 février 1965, qui définit trente-cinq fonctions de ce type (contremaîtres, docteurs en médecine vétérinaire, concierges dans une

entreprise commerciale ou industrielle, etc.). Dans son avis n° 1403 (28 mai 2002), le CNT a commencé un processus de révision à proposer au Gouvernement, tout en déclarant que cette tâche devrait être laissée au dialogue social sectoriel, et que le CNT n'agirait que pour les secteurs qui ne le feraient pas volontairement. À ce jour, ce processus n'est pas terminé. Cette violation de la directive n'est pas dénoncée par les tribunaux du travail sans doute en raison du fait que la plupart des litiges concernant cette catégorie de travailleurs portent davantage sur les rémunérations que sur le temps de travail.

b) La problématique du temps de travail des médecins

L'un des impacts importants de la directive Temps de travail concerne son application à l'activité des médecins dans les hôpitaux. Initialement, ceux-ci sont exclus de la loi du 16 mars 1971. Mais ils sont inclus dans la directive. À cet égard, la législation belge n'a pas été modifiée par la loi du 4 décembre 1998, laquelle s'est contentée de conférer au Gouvernement, via l'article 3*ter*, le pouvoir d'inclure dans son champ d'application, par arrêté royal, les médecins en formation. Le dernier article a été modifié par la loi-programme du 2 août 2002. Depuis lors, le Roi peut inclure par arrêté royal dans le champ d'application de la loi non seulement les médecins en formation, mais aussi les médecins, vétérinaires, dentistes et docteurs spécialisés. Les pouvoirs spéciaux donnés au Gouvernement – destinés à simplifier la procédure d'adaptation de la loi aux contraintes de la directive – indiquent que la violation de ladite directive s'est faite en connaissance de cause.

En 2000, le Parlement européen et le Conseil modifient la directive afin d'y inclure les médecins en formation. Le 24 avril 2002, la Commission européenne envoie une lettre de mise en demeure à la Belgique. Elle y critique l'exclusion des médecins de la législation sur le temps de travail. Le Gouvernement veut alors se servir de ses pouvoirs spéciaux. Son objectif est d'adopter un premier projet d'arrêté royal incluant les professions médicales dans le champ de la loi, et un second visant à « neutraliser » certaines périodes de garde. Il est clair que la directive allait mener à des réajustements importants dans la gestion des ressources humaines au sein des services médicaux en manque de personnel. Ce système de neutralisation conçu par le ministère du Travail visait à considérer les périodes de garde inactives comme n'étant pas du temps de travail. Les partenaires sociaux ont été consultés, mais ne sont pas parvenus à s'entendre dans les délais prescrits par la loi (7 mai 2003). Malgré cela, le Gouvernement a retardé l'adoption de toute mesure. Le premier arrêté royal

étendant l'application de la loi de 1971 aux médecins et médecins en formation a été adopté le 16 juin 2003. Après les élections fédérales de 2003, le second arrêté royal devait être adopté par le nouveau Gouvernement (Verhofstadt II), en consultation avec les partenaires sociaux. Mais l'arrêt de la CJCE dans l'affaire Jaeger (9 septembre 2003) aurait amené le Gouvernement à reporter *sine die* l'adoption de cet arrêté royal.

Dans l'affaire Jaeger, la CJCE estime que toute période de garde exécutée par un médecin et exigeant sa présence physique à l'hôpital constitue du temps de travail au sens de la directive 93/104, même si l'intéressé est autorisé à se reposer sur son lieu de travail pendant les périodes où ses services ne sont pas sollicités. La législation d'un État membre qui considérerait comme période de repos les périodes d'inactivité d'un salarié dans le contexte d'un service de garde serait dès lors non conforme à la directive.

La Cour note que la directive définit la notion de temps de travail comme étant toute période durant laquelle le travailleur travaille, est à la disposition de l'employeur et effectue son activité ou ses obligations « conformément aux lois et/ou pratiques nationales » et que ce concept s'oppose aux périodes de repos, les deux étant mutuellement exclusifs. Elle répète que, contrairement à l'interprétation belge, les concepts de temps de travail et de période de repos au sens de la directive 93/104 ne peuvent en aucun cas être interprétés « conformément aux exigences des diverses législations des États membres », mais constituent des concepts qui relèvent de la législation communautaire et doivent être définis conformément aux caractéristiques objectives en référence aux arrangements et objectifs de la directive. Selon la Cour, seule cette interprétation est en mesure de garantir l'efficacité de la directive et son application uniforme dans tous les États membres. Le fait que la définition du « temps de travail » se réfère à une loi et/ou une pratique nationale ne signifie donc pas que les États membres peuvent déterminer unilatéralement la portée de ce concept.

Comme nous l'avons vu, l'insertion d'une référence aux lois et/ou pratiques nationales dans la définition du temps de travail était un important apport belge durant les négociations de 1993. Cet apport visait à faciliter l'adoption de la directive en « lissant » son contenu. Mais en réalité, nous nous trouvons devant un cas d'*upload* incomplet d'une politique nationale, entraînant d'importantes conséquences. Dans la législation belge, la question du temps de travail et de la garde inactive a été laissée aux autorités judiciaires ; la Cour de cassation considère elle-même qu'il s'agit d'une question qui doit être traitée par des juridictions

inférieures. Le négociateur belge a donc voulu injecter une dose de subsidiarité dans la définition du temps de travail. On peut penser que WPSQ a dû se rendre compte que la référence à la législation et aux pratiques nationales poserait un problème en regard de l'exigence d'interprétation uniforme, continûment poursuivie par la jurisprudence de la CJCE.

Après l'affaire Jaeger, les hôpitaux se sont sentis trahis, ne pouvant plus compter sur une neutralisation des périodes de garde inactives. Une action en annulation de l'arrêté royal a été introduite le 23 septembre 2003 auprès de la section d'administration du Conseil d'État, qui a rendu son arrêt le 9 février 2004. Celle-ci a annulé l'arrêté royal parce que le Gouvernement n'avait pas consulté la section de législation du Conseil d'État alors que les conditions d'urgence n'étaient pas remplies.

Il en résulte finalement un sérieux problème de conformité avec la directive. En effet, dans la loi belge, les médecins ne sont pas couverts par la législation nationale sur le temps de travail. Les médecins en formation voient quant à eux leur temps de travail limité à quarante-huit heures par semaine et neuf heures par jour sur une période de référence de huit semaines, selon un arrêté ministériel du 30 avril 1999. Cette législation, même si elle est compatible avec le droit européen, ne semble pas être une mise en œuvre en bonne et due forme. Sous l'empire du droit européen en effet, un droit de recours en cas de violation des règles d'origine européenne est soumis à un test d'effectivité. La voie de droit ouverte à un étudiant en médecine dont le stage ne répond pas aux conditions de temps de travail n'aboutirait qu'au retrait de l'agrément du patron de stage, sans viser le respect de la norme ou la réparation du dommage dans la perspective d'un recours en responsabilité.

6.2. Un instrument issu du dialogue social européen : la directive « temps partiel »

L'apparition de structures de dialogue social européen dans le Protocole social du Traité de Maastricht intervient après des années d'activité très incertaine de dialogue. Les partenaires sociaux européens, très impliqués dans la rédaction des articles actuels 138 et 139 CE, se voient conférer le droit d'interrompre le processus législatif et de s'emparer du sujet traité pendant neuf mois en vue de conclure leur propre accord-cadre. En cas d'accord, celui-ci peut soit être mis en œuvre de manière autonome, soit via une directive du Conseil de l'UE. Ce

processus donne donc la priorité à la méthode conventionnelle négociée sur la loi imposée, comme source de droit communautaire. Néanmoins, cet instrument de dialogue social européen est rapidement apparu lacunaire : quel est le système légal à lui appliquer ? Les parties sont-elles en droit de choisir la loi ? Un effet juridiquement contraignant peut-il s'appliquer aux organisations membres des partenaires sociaux ? Sur la relation d'emploi individuelle ? Une convention collective européenne partage-t-elle la suprématie de la législation européenne ? Bien des années plus tard, ces questions n'ont pas eu de réelles conséquences sur l'expérience concrète du dialogue social européen. À ce jour, six accords-cadres ont été conclus, dont trois mis en œuvre par des directives du Conseil. Dans les lignes qui suivent, nous étudions l'accord-cadre sur le travail à temps partiel.

6.2.1. La politique de travail à temps partiel en Belgique avant la directive

Pour rappel, la politique belge du temps de travail a longtemps été liée à une politique de promotion de l'emploi. La directive Temps de travail visait à limiter les formes de flexibilité généralement mises en œuvre dans les États membres dans les années 1980. Dans ce contexte, la question du travail à temps partiel s'inscrit dans la politique du temps de travail.

Historiquement, l'institutionnalisation du travail à temps partiel en Belgique a longtemps fait l'objet de controverses entre partenaires sociaux. La Fédération des entreprises de Belgique (FEB) plaidait, dès 1977, pour une réglementation de cette forme de travail, alors que les organisations syndicales demandaient, elles, la semaine de trente-six heures. Pour les employeurs, le travail à temps partiel devait être promu aux niveaux sectoriels et de l'entreprise, afin de rendre la production plus flexible et de donner plus de liberté personnelle aux travailleurs. Une position combattue par les syndicats, en particulier le syndicat socialiste (*Algemeen Belgish Vakverbond* – Fédération générale du travail de Belgique, ABVV-FGTB) qui y voyait le démantèlement du contrat statutaire à temps plein, pilier du droit du travail.

La première initiative du Gouvernement Martens, plutôt favorable aux thèses de la FEB, visait à introduire une plus grande flexibilité dans le droit du travail. Répondant aux projets gouvernementaux, le CNT rendait le 29 mai 1980 un avis unanime (nº 655) sur le travail à temps partiel. Cet avis, limité, visait uniquement à examiner la situation légale d'un travailleur à temps partiel du point de vue de la législation alors en vigueur. Il marque le point de départ d'une évolution de la position syndicale sur ce thème. Le principal facteur lié à cette

évolution était l'augmentation considérable du nombre de travailleurs à temps partiel. C'est ainsi que furent promulgués les premiers cadres légaux applicables au travail à temps partiel. Une loi du 23 juin 1981 modifia plusieurs éléments de législation dans ce domaine, et les partenaires sociaux adoptèrent une convention collective (n° 35) le 27 février 1981. Celle-ci aborde des questions telles que le droit pour un travailleur à temps partiel d'obtenir en priorité un travail à plein temps, la modification des heures de travail et la rémunération. L'accord a été ratifié par arrêté royal le 21 septembre 1981.

Aucune de ces initiatives ne confère une définition légale au travail à temps partiel. Celui-ci est considéré comme une modalité particulière du contrat de travail, lequel demeure par défaut à temps plein. Les seules dispositions spécifiques concernent les droits à la sécurité sociale, qui doivent être non discriminatoires et proportionnels. Le CNT a soutenu ce point de vue. À part cela, les règles spécifiques applicables au travail à temps partiel ont pour seul but une protection stricte du travailleur engagé abusivement dans ce type de contrat (avec contrôle administratif) et le droit d'obtenir en priorité un travail à plein temps à la demande du travailleur à temps partiel.

6.2.2. L'émergence de la directive sur le travail à temps partiel

En 1981, la Commission présente sa proposition de directive sur le travail à temps partiel volontaire. Le Conseil la rejette avec hostilité, par crainte de ses implications en matière de sécurité sociale. Quelques années plus tard, la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs donne une nouvelle impulsion à ce projet de la Commission. Celle-ci propose un « paquet » sur le travail atypique avec, comme base juridique, l'achèvement du marché intérieur. Ces propositions sont à nouveau discutées entre 1990 et 1994 au Conseil, mais ne sont pas adoptées en raison des coûts qui seraient imposés aux systèmes de sécurité sociale des États membres. En juillet 1994, la Commission publie un Livre blanc sur l'avenir de la politique sociale européenne, qui place en haut des priorités l'adoption par le Conseil de ses propositions sur le travail atypique, prenant en compte la convention de l'OIT sur le travail à temps partiel, adoptée en juin 1994. Elle précise aussi que si la voie législative demeure bloquée, elle consultera les partenaires sociaux européens, conformément à l'Accord sur la politique sociale du Traité de Maastricht.

Aucun progrès n'étant réalisé, la Commission propose aux partenaires sociaux de conclure un accord-cadre sur ce thème. Le premier *round* de consultation débute le 27 septembre 1995 et montre un large appui des partenaires sociaux. Le deuxième *round* commence le 9 avril 1996, et l'UNICE, le CEEP et la CES annoncent leur intention d'entamer des négociations sur ce thème le 19 juin 1996. L'accord-cadre est conclu le 6 juin 1997 et est envoyé à la Commission, avec la demande qu'il soit transformé en directive du Conseil. Bien que les partenaires sociaux aient été consultés sur le thème plus large de la flexibilité et de la sécurité des travailleurs, les partenaires sociaux ont limité leur négociation au temps partiel. Des études ont montré que les syndicats étaient divisés sur cette question, entre pays à bas salaires (Grèce et Portugal, auxquels s'est jointe la Belgique), pour lesquels le temps partiel était considéré comme une forme imposée, précaire et affaiblie du travail à temps plein, et pays à hauts salaires, qui le considéraient comme un instrument pertinent de flexibilité du marché de l'emploi. L'objectif de la Commission était donc de combiner la protection des travailleurs et la flexibilité. En ce sens, il s'agissait d'une première approche de la flexicurité.

6.2.3. *Upload* belge et contenu de la directive

Les canaux d'européanisation pour les instruments du dialogue social ne s'organisent pas de la même manière que pour la législation. Les organisations d'employeurs et de travailleurs participant directement aux négociations de l'accord au niveau européen représentent les organisations nationales. Le lien avec le niveau national est donc strictement basé sur l'affiliation et le pouvoir de représentation d'un négociateur n'est lié à aucun facteur national. En ce qui concerne le rôle joué par les acteurs belges dans la négociation de l'accord-cadre, seules des données empiriques peuvent indiquer si un modèle d'*upload* peut exister, en fonction des organisations auxquelles les acteurs appartiennent. Ainsi, il semble que les syndicats ont une réelle influence pour leur expertise, fortement enracinée dans l'expérience nationale (tout comme celle des fonctionnaires, dans le cas de la législation). Du côté des employeurs, la situation est différente : le représentant de la FEB ne traite que des questions européennes et a donc moins d'enracinement dans l'expérience nationale. À noter qu'en général, ce sont les organisations syndicales qui sont en position de demande d'accord, et non les employeurs.

Le contenu de l'accord-cadre est hybride. Il vise deux choses : supprimer les discriminations à l'encontre des travailleurs à temps partiel en améliorant la qualité de cette forme de travail ; et

faciliter le développement du temps partiel sur une base volontaire, en contribuant à flexibiliser le temps de travail.

6.2.4. *Download* de la directive en Belgique

Les accords-cadres mis en œuvre par une décision du Conseil ont juridiquement le même effet qu'un instrument législatif traditionnel. Dans le cas présent, l'impact de la directive sur le travail à temps partiel était double, comme l'étaient les objectifs de l'accord. Les mesures de transposition, qui ont respecté les délais, se trouvent principalement dans une modification de la convention collective nº 35 et dans la promulgation d'une nouvelle loi.

La transposition a en fait conféré une existence légale tangible au principe de non-discrimination sur la base du temps partiel. Toutefois, la transposition de la clause 4 de l'accord (un traitement différencié peut être justifié pour des raisons objectives) se limite à un copié/collé. L'occasion n'a donc pas été saisie de renforcer ce principe de non-discrimination. Selon le président du CNT, les partenaires sociaux et le ministère du Travail se seraient entendus pour garantir l'aspect collectif du droit du travail et éviter les recours individuels auprès des tribunaux du travail. Dans cette matière, la transposition diffère donc de la législation concernant l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Ce qui se justifierait par le fait que la législation sur l'égalité des sexes a une portée plus large d'application que la directive 97/81.

Les dispositions semblables de la loi et de la convention collective ont en réalité une portée différente, car la loi a également un effet sur les instruments de droit public. Le principe de non-discrimination contenu dans la directive elle-même semble avoir eu un effet direct sur la modification de règles spécifiques telles que l'accès des travailleurs à temps partiel à une formation payée.

La directive prévoit des dispositions de *soft law* concernant notamment la suppression des obstacles au travail à temps partiel et la protection du travailleur contre les conséquences d'un refus d'être transféré d'un travail à temps partiel vers un travail à temps plein, ou vice-versa (Clause 5). La transposition de ces dispositions est très incertaine. Le CNT s'est engagé, dans son avis n° 1302 du 9 février 2000, à identifier les obstacles légaux ou administratifs au travail à temps partiel. Aucune disposition législative n'a été modifiée sur cette base. Notons

que le Sénat a évoqué le projet de loi relatif au principe de non-discrimination en faveur des travailleurs à temps partiel durant son processus d'adoption. Le débat qui eut lieu alors avec la ministre du Travail est révélateur : quelques amendements furent proposés par la commission des affaires sociales du Sénat afin d'inclure dans le texte une mise en œuvre de la Clause 5(1) via l'abolition de la limite minimale de treize heures hebdomadaires, l'abolition des amendes pénales et administratives imposées en cas d'infraction à certaines formalités, l'abolition de la période de trois mois de référence, etc. Selon Laurette Onkelinx, la « Belgique est très bien placée au niveau international en termes de flexibilité, de productivité, et d'autres critères ». Ces dispositions ont été adoptées afin de protéger les travailleurs et empêcher les abus. L'engagement des partenaires sociaux était suffisant. Ainsi, lors de la transposition, l'effet de la Clause 5(1) a été fortement limité dans l'ordre légal belge. Un problème surgira néanmoins. Dans un jugement du 24 avril 2008, la CJCE a considéré que la Clause 5(1) avait un effet juridiquement contraignant : les États membres sont donc obligés d'identifier – et d'éliminer – les obstacles légaux ou administratifs qui pourraient limiter le travail à temps partiel.

Enfin, et surtout, on notera que la directive sur l'égalité des sexes a un impact beaucoup plus concret. Par son avis nº 61 du 9 décembre 1991, la Commission du travail des femmes a rapporté aux ministres du Travail et des Services publics de l'époque la situation discriminatoire de certaines catégories de fonctionnaires travaillant à temps partiel. L'avis faisait clairement référence au jugement de la CJCE dans l'affaire Nimz, qui concernait une convention collective par laquelle seule la moitié de la période de service de certains travailleurs à temps partiel était prise en compte dans le calcul de leur salaire. En Belgique, les fonctionnaires sont, par défaut, embauchés sur une base à plein temps. Le contrat de travail (loi privée) peut être conclu avec un travailleur sur la base du temps partiel.

CONCLUSIONS

Gert Verschraegen et Philippe Reyniers

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, aux conditions de travail. Cette gouvernance est basée sur trois instruments étudiés dans ce chapitre : la SEE, le FSE et le droit du travail (y compris la législation issue des accords-cadres du dialogue social). Bien que notre analyse ait été limitée à la Belgique, avec quelques comparaisons avec les Pays-Bas, nous pouvons prudemment mettre en évidence quelques éléments concernant l'impact de ce système de gouvernance européen dans ces deux pays.

Depuis son lancement en 1997, la SEE est utilisée pour amorcer des réformes et améliorer les conditions de travail dans les États 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.

Beaucoup de chercheurs se sont montrés sceptiques quant à l'impact de la *soft law* sur les politiques nationales, en raison de son caractère non obligatoire. Notre étude empirique montre toutefois que les procédures et mécanismes de la SEE ont un impact substantiel sur les priorités des politiques nationales de l'emploi et sur la coordination interne de ces politiques : perception des marchés du travail, réorganisation aux différents niveaux de pouvoir, contribution à certaines réformes. L'effet principal de la SEE, tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, est cognitif. Elle influe sur la manière de penser les réformes et introduit des concepts européens dans les débats nationaux (activation, vieillissement actif, flexicurité). Elle renforce la prise de conscience de problèmes politiques urgents, tels que le vieillissement actif, et offre un système de référence pour la conception et l'orientation des politiques. Ainsi en va-t-il de l'augmentation du taux d'emploi *vs* la réduction du chômage, l'approche préventive et globale du chômage *vs* 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'auto-satisfaction » et exerce une pression pour relever les défis politiques urgents. Ainsi, en Belgique, les instruments de la SEE ont convaincu 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 une culture de planification et d'évaluation. 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 généraux européens. Le FSE a également influencé les méthodes de conception des politiques et l'élaboration des projets. Pendant les années 1990 surtout, il a souvent financé des projets innovateurs. 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 de guidance, de conseils pour les trajectoires professionnelles, de bons 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 par ses directives un socle de droit 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 (travail à temps partiel, par exemple). Nous avons examiné l'impact de ces normes et leur adaptabilité aux législations nationales. Notre analyse des directives Temps de travail et 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 a tout de même nécessité une adaptation substantielle. 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 en tout cas 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 basée seulement sur la méthode communautaire (législative) traditionnelle. Elle utilise de plus en plus une combinaison de *hard* et de *soft law*. 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 : au moins est-ce vrai lorsque personne ne songe plus à « faire mieux » que le socle minimum européen. Tandis que 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). Enfin, la régulation basée sur le *benchmarking* et le suivi, dans le cas de la SEE, est couplée à l'appui financier du FSE et basée sur les droits fondamentaux et le principe de non-discrimination.

Cette combinaison d'instruments de gouvernance est souvent décrite comme une « hybridation » (et non un amalgame), 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 et 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'elle 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'intégration entre FSE et SEE se reflète également dans l'établissement de l'ENIAC et dans le PAN. Ainsi, le PAN commence à inclure des informations sur la manière dont le FSE est utilisé pour soutenir la SEE. Enfin, il faut souligner que les critiques de la SEE selon lesquelles cet instrument serait faible et inefficace, ne tiennent presque pas compte du lien entre SEE et FSE. Elles n'analysent généralement la SEE que de manière isolée, alors que notre analyse montre que le lien avec le FSE permet de traduire en actions concrètes les objectifs de la SEE. Comme tel, le FSE constitue un mécanisme plutôt puissant pour changer la gouvernance du marché du travail. Le soutien financier du FSE augmente les chances de résultats de la SEE et contribue à son efficacité. En outre, le principe d'additionnalité (cf. le chapitre FSE) contraint les États membres à s'engager eux-mêmes, à « faire quelque chose » dans les secteurs où ils veulent attirer des financements du FSE. Autrement dit, les budgets nationaux s'adaptent en grande partie aux critères du FSE, même s'il est quasi impossible de démontrer cette affirmation.

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 des 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 aussi un rôle et refusant aux gouvernements le monopole de l'initiative ;
- 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 États membres vers les objectifs convenus au niveau européen, et qui permettent de quantifier les politiques d'emploi et du travail.

Les acteurs internes tentent d'*uploader* leurs propres priorités de politique intérieure dans les instruments européens et 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 sans accroc et bien organisée pour définir efficacement les positions nationales dans les négociations européennes. Et enfin, le *timing* : est-ce le meilleur moment pour lancer tel sujet particulier ?

Pour en savoir plus – Partie II

APPELTANS, W. (2004). De impact van tien jaar internationale beleidsprocessen op het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. In GEURTS, K., HERREMANS, W., VERMANDERE, C. & VAN DER HALLEN, P. (eds.), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek WAV* (pp. 305-323). Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

APPELTANS, W. & VAN WICHELEN, L. (2005). De Vlaamse aanpak en realisaties in het kader van de Europese Lissabonstrategie. *Over.Werk, 14* (4), pp. 61-70.

BÖRZEL, T. A. (2003). Shaping and taking EU policies: member state responses to Europeanization. *Queen's papers on Europeanisation*, 2/2003. Belfast: IDEAS [03.11.2006, http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload38412en.pdf].

BRINE, J. (2002). *The European Social Fund and the EU: Flexibility, growth, stability*. London: Sheffield Academic Press. 200 p.

BÜCHS, M. (2007). *New Governance in European Social Policy. The Open Method of Coordination.* Basingstoke: Palgrave Macmillan. 224 p.

BURSENS, P., HELSEN S. (2003). Multi-level governance in de praktijk strategieën ter optimalisering van de Belgische EU-coördinatie. *Studia diplomatica*, pp. 3-34.

DE LA PORTE, C. & POCHET, P. (2002). Supple co-ordination at EU-level and the key actors' involvement. In DE LA PORTE, C. & POCHET, P. (eds.). *Building social Europe through the Open Method of Co-ordination* (pp. 27-68). Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

DE LA PORTE, C., POCHET, P. & ROOM, G. (2001). Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy, 11*(4), pp. 291-307.

FALKNER, G. (2006). Forms of governance in the European Union social policy: Continuity and/or change? *International Social Security Review, 59*(2), pp. 77-103.

FALKNER, G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBER S. (2005). *Complying with Europe, EU harmonisation and soft law in the Member States*. Cambridge University Press. 428 p.

HERMANS, K. (2005). De onbedoelde effecten van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Trajectwerking op de werkvloer van de VDAB. *Facta*, 13(1), pp. 16-18.

JACOBSSON, K. (2004). *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy* [Research report]. Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research (SCORE). 33 p.

LOPEZ-SANTANA, M. (2005). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy, 13*(4), pp. 481-499.

NUGENT, N. (2006). *Government and politics of the European Union.* Hampshire: Palgrave MacMillan. 630 p.

PLASMAN, R., LALLEMAND, T., SISSOKO, S., BOLLENS, J., CORTEBEECK, V., DOUTERLUNGNE, M., GROENEZ, S., LAMBERTS, M., MARX, S., NICAISE, I., PACOLET, J., RAMIOUL, M., SCHRYVERS, E., VAN DAMME, B., VAN DE PUTTE, I. & VAN GYES, G. WITH C. MAROY (2002). *Evaluatie van de impact van de Europese werkgelegenheidstrategie in België.* Brussels/Leuven: DULBEA/HIVA. 256 p.

STRUYVEN, L. & BOLLENS, J. (2004). Activation policies in Flanders: the paradox of the comprehensive approach. In VRANKEN, J., JANS, M. & VAN DER HALLEN, P. (eds.). *Conference book. Labour market research and policy making in Flanders* (pp. 173-193). Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

TRUBEK, D. M. & MOSHER, J. S. (2003). New governance, employment policy, and the European social model. In ZEITLIN, J. & TRUBEK, D. (eds). *Governing work and welfare in a*

new economy. European and American experiments (pp. 33-58). Oxford: Oxford University Press.

VISSER, J. (2005). The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform – What the Netherlands wants and learns from Europe. In ZEITLIN, J. & POCHET, Ph. (eds.). *The Open Method of Coordination in Action* (pp. 173-216). Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

ZEITLIN, J. & POCHET, P. with L. MAGNUSSON (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang. 511 p.

DEEL III

SOCIALE BESCHERMING EN SOCIALE INSLUITING

INLEIDING: PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Bart Vanhercke

Sociaal Europa: mythe of realiteit?

Het lijkt misschien vreemd om drie hoofdstukken van een boek over de Europeanisering van het sociaal beleid te wijden aan het thema « sociale bescherming en sociale insluiting ». Immers, de mogelijkheden die de Europese Unie (EU) heeft om initiatieven te nemen in deze beleidsdomeinen zijn erg beperkt door zowel institutionele als politieke hindernissen. De lidstaten en de Europese instellingen zijn tot op heden inderdaad niet bereid gevonden of in staat geweest – omwille van nationale belangen, politieke gevoeligheden en de zeer grote verschillen in beleidspraktijk – om op deze terreinen wetgeving uit te vaardigen. En dat ondanks de vaststelling dat het proces van Europese integratie zowel de soevereiniteit (wettelijke autoriteit) als de autonomie (*de facto* regelgevende capaciteit) van de lidstaten op het gebied van sociaal beleid sterk heeft uitgehold[31].

Maar impliceert deze beperkte manoeuvreerruimte voor de EU dat het « Europa van sociale bescherming en sociale insluiting » helemaal niet bestaat? Er zijn minstens drie goede redenen die een dergelijk overhaaste conclusie niet toelaten. Ten eerste, het feit dat de wetgevende bevoegdheden van de EU op het gebied van sociale bescherming nog niet werden *gerealiseerd,* betekent niet dat de EU niet *zou kunnen* optreden (zie hoofdstuk 7). Ten tweede, de EU organiseert sinds 2000 een versterkte samenwerking tussen de lidstaten over de modernisering van de sociale beschermingssystemen. Dit gebeurt via een zogenaamde Open Coördinatiemethode (OCM) op het gebied van sociale insluiting, pensioenen en

[31] S. LEIBFRIED en P. PIERSON (2000), Social Policy. Left to Courts and Markets?. In WALLACE, H. en WALLACE, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union.* Vierde editie, The New European Union Series, Oxford University Press, p. 268.

gezondheidszorgen, waarover we het in hoofdstuk 8 zullen hebben. Ten derde kunnen de lidstaten rekenen op financiële middelen van de Structuurfondsen: hoofdstuk 9 bespreekt hoe een van deze fondsen, het Europees Sociaal Fonds (ESF), een brede waaier aan sociale (insluitings-) doelstellingen ondersteunt.

De centrale onderzoeksvragen die we in de volgende hoofdstukken trachten te beantwoorden zijn de volgende:

- hebben verschillende Europese beleidsinstrumenten (Europese wetgeving, OCM en het ESF) een impact op het sociale insluitingsbeleid in België (« wat » is het effect van Europa)?
- indien die Europese invloed kan worden vastgesteld, via welke *mechanismen* verloopt deze dan wel (« hoe » werkt Europa)?

Naast deze vragen, die te maken hebben met wat we in deel 1 van deze publicatie als *downloading* hebben bestempeld (impact en gebruik van Europese instrumenten in een nationale setting), kijken we ook naar de *uploading* dimensie. Vandaar dus de derde onderzoeksvraag:

- in welke mate is België erin geslaagd om haar voorkeuren op het gebied van sociaal beleid ingang te doen vinden in de Europese besluitvormingsprocessen?

Bij het beantwoorden van deze vragen besteden we bijzondere aandacht aan de specifieke institutionele context van het sociale insluitingsbeleid in België, waarin subnationale actoren het leeuwendeel van de bevoegdheden hebben, maar het federale niveau toch een belangrijke rol blijft spelen.

Een bevroren continentale welvaartsstaat?

Volgens Anton Hemerijck en Ives Marx is de belangrijkste uitdaging van de continentale welvaartsstaten de omslag van passief beleid gericht op het garanderen van een inkomen, naar een grotere nadruk op integratie in de arbeidsmarkt, in het bijzonder via activerende

maatregelen[32]. Als deze vaststelling al waar is voor de continentale welvaartsstaten in het algemeen, dan is dat vast en zeker het geval voor België: in scherp contrast met bijvoorbeeld Nederland is België tot vandaag de perfecte illustratie van het « welvaart zonder werk »-syndroom van continentaal Europa, zoals onder andere blijkt uit de zeer lage Belgische werkgelegenheidsgraad[33]. Maar betekent het feit dat op dit gebied maar weinig vooruitgang is geboekt tijdens de voorbije dertig jaar[34] meteen ook dat België een archetypisch voorbeeld is van een « bevroren welvaartsstaat »[35]? Dit zou een opnieuw een overhaaste conclusie zijn: het landschap van de Belgische welvaartsstaat onderging de voorbije decennia een aantal fundamentele veranderingen. Wat daarbij het meest opvalt, is zonder meer de transformatie van een Bismarckiaans sociale-zekerheidssysteem naar een systeem dat gericht is op minimale inkomensbescherming[36]. Het gaat hier niet louter om aanpassing van bestaande beleidsinstrumenten of het aannemen van nieuwe instrumenten. We hebben daarentegen te maken met wat Peter Hall een verandering van de derde orde noemt, oftewel een paradigmatische verandering: ook de *doelstellingen* zelf van het beleid werden bijgestuurd[37].

Als het « welvaart zonder werk »-syndroom in België de belangrijkste uitdaging is op het gebied van sociaal beleid, en een beweging richting minimale inkomensbescherming de belangrijkste beleidsverandering, dan lijkt het zinvol om te bestuderen *of* en *hoe* de EU een rol heeft gespeeld bij het aanpakken van deze uitdagingen. We zullen in dit deel voornamelijk nagaan hoe de initiatieven van de EU betreffende sociale insluiting een rol hebben gespeeld bij:

(a) de veranderde houding betreffende de activering van personen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt; en
(b) de toegenomen aandacht voor minimale inkomensbescherming.

---

[32] A. HEMERIJCK & I. MARX (2010), Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands. In PALIER, B. (ed.). *A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press, forthcoming.
[33] *Ibid.*
[34] A. HEMERIJCK & J. VISSER (2000). Change and immobility: Three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium. *West European Politics*, Volume 23 (2), april 2000, pp. 229-256.
[35] G. ESPING-ANDERSEN (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. ESPING-ANDERSEN (Ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, p. 24.
[36] *Ibid.*, p. 24.
[37] P.A. HALL (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics.* 25(3), pp. 275-296.

Het voordeel om « sociale insluiting » als case studie te nemen is dat we – in overeenstemming met de algemene onderzoeksopzet (zie deel 1) — de werking van drie verschillende Europese beleidsinstrumenten (wetgeving, OCM en ESF), met elkaar kunnen vergelijken. Dit is niet mogelijk voor de traditionele takken van de sociale zekerheid. Op het gebied van gezondheidszorg heeft de EU geen wetgevende bevoegdheden en staat de OCM nog in de kinderschoenen; en ESF-middelen kunnen niet worden ingezet om het pensioen- of gezondheidszorgbeleid van de lidstaten te ondersteunen.

Sociale insluiting in België: institutionele context in een notendop

Als we de Europeanisering van het (activerend) sociale insluitingsbeleid willen bestuderen, moeten we iets meer te weten komen over hoe dit beleidsdomein – institutioneel gezien – georganiseerd is in België. Een belangrijk gegeven is de evolutie van een unitaire naar een federale staat, die het resultaat is van een gradueel proces dat in 1970 werd ingezet. Vooral relevant voor onze studie is dat de radicale hervorming van 1993 (die formeel een federale staat maakte van België) naast het federale niveau ook Gemeenschappen[38] en Gewesten[39] introduceerde, waardoor het centrum verder werd uitgehold[40]. Hoewel de bevoegdheidsverdeling tussen deze besluitvormingsniveaus zeer ingewikkeld is, durven we hun respectievelijk optreden op het gebied van sociale insluiting als volgt samenvatten (a) de federale staat is verantwoordelijk voor de sociale bijstand (incl. het bepalen van de hoogte van uitkeringen en de toekenningvoorwaarden), (b) de regio's hebben de voornaamste sleutels in handen betreffende huisvesting en werkgelegenheid, (c) de Gemeenschappen zijn bevoegd voor persoonsgebonden materies, inclusief de implementering van de sociale bijstand. De verticale coördinatie tussen al deze besluitvormingsniveaus werd geformaliseerd door een Samenwerkinsakkoord (afgesloten in 1988), dat voorzag in de oprichting van een Steunpunt tot bestrijding van Armoede[41] en een Interministeriële Conferentie (IMC) voor Sociale Integratie[42].

[38] De Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap.
[39] Vlaanderen, Wallonië en Brussel.
[40] L. HOOGHE (2004). Belgium: Hollowing the Center. In U. AMORETTI & N. BERMEO (Eds.). *Federalism and Territorial Cleavages (*pp. 55-92). Baltimore: Johns Hopkins Press.
[41] Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting werd in 1999 opgericht om een permanente dialoog tussen alle *stakeholders* op gang te brengen.
[42] De IMC voor Sociale Integratie werd opgezet om meer coherentie te brengen in het sociale insluitingsbeleid.

CHAPITRE 7

LE POTENTIEL DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Philippe Reyniers, Pierre-Paul Van Gehuchten et Bart Vanhercke

Le Traité européen souligne que la sécurité sociale et la protection des travailleurs sont des matières dans lesquelles la Communauté européenne (CE) soutient et complète l'action des États membres. Sur cette base, des standards minimums peuvent être adoptés via des directives ou via des mesures visant à encourager la coopération entre États membres (échanges d'informations et de bonnes pratiques, évaluation des expériences, etc.), mais en excluant toute harmonisation législative ou réglementaire. Les diverses réformes des traités ont, de manière constante, laissé la sécurité sociale en dehors du champ de la codécision et du vote à la majorité qualifiée. Soumises à l'unanimité, les questions de sécurité sociale visant à introduire des standards minimums ont donc toujours rencontré encore plus de difficultés que les autres champs de la politique sociale (tels que les questions de santé et sécurité). C'est pourquoi le potentiel législatif européen en matière de sécurité sociale demeure non atteint – pour ne pas dire inexploré.

De ce fait, la marge de manœuvre nationale en matière de sécurité sociale demeure très large. La Cour de justice européenne (CJCE) répète d'ailleurs que la loi communautaire ne peut empiéter sur l'organisation par les États membres de leurs systèmes de sécurité sociale. On peut considérer que les fonctions de solidarité mises en œuvre par les États membres constituent une île dans l'océan de la jurisprudence de la CJCE.

La lutte européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale a toujours vu sa légitimité réduite, voire contestée par des États membres. Dans le prolongement du programme « Pauvreté 3 » de la Communauté, la Commission avait soumis un projet de programme « Pauvreté 4 » en 1993. Mais il est apparu, en juin 1995, que ce programme ne serait pas adopté par le Conseil de l'Union européenne (UE) en raison, notamment, de l'opposition de l'Allemagne. La Commission avait alors décidé d'utiliser une partie du budget communautaire de 1995 pour financer, elle-même, quatre-vingt-six projets pilotes de lutte

contre la pauvreté. Le Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne, le Danemark et le Conseil de l'UE, avait saisi la CJCE pour annuler cette décision, affirmant que la Commission n'avait pas de compétences formelles pour engager de telles dépenses. La Commission faisait valoir qu'il ne s'agissait que de projets-pilotes et que, dans ce cas, elle disposait de pouvoirs d'initiative directement dérivés des traités. Toutefois, la CJCE ne l'avait pas suivie dans ce raisonnement et avait conclu, comme l'affirmait Londres, que la Commission n'était pas compétente pour engager des dépenses dans la lutte contre l'exclusion sociale. Sa décision de 1995 avait donc été annulée.

L'arrêt de la CJCE a constitué un rude coup porté à la Commission. Toutefois, il a aussi contribué au lancement d'un projet européen plus ambitieux en matière de protection sociale et d'inclusion. Il a en effet provoqué une importante mobilisation d'organisations non gouvernementales (ONG), pour introduire dans les traités une base juridique dans le domaine de l'inclusion sociale. Ainsi, le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, affirme la compétence de l'UE dans la lutte contre l'exclusion sociale. Cette compétence est cependant strictement limitée aux mesures de coordination, d'échange d'expériences, etc., à l'exception de l'adoption de toute directive ou harmonisation des législations et réglementations nationales.

Cela dit, l'absence d'une « vraie » législation européenne en matière de sécurité sociale ne signifie pas l'absence d'un processus d'intégration positive dans ce champ. On pense d'abord aux règles de coordination des systèmes de sécurité sociale, visant à éliminer les obstacles à la libre circulation des personnes. Ces règles n'harmonisent pas la protection sociale, mais empêchent les systèmes discriminatoires. Ensuite, les systèmes nationaux de sécurité sociale sont affectés par les directives sur l'égalité des genres. Celles-ci obligent les États membres à éliminer toute discrimination directe ou indirecte sur la base du sexe. Ceci a par exemple nécessité une révision du système des « droits dérivés » (pour les femmes mariées) dans la sécurité sociale belge.

Par ailleurs, si la sécurité sociale demeure une compétence nationale, elle est encadrée par le respect de la libre circulation. À nouveau, le rôle de la CJCE a été décisif dans ce domaine. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine des soins de santé, et de la libre circulation des patients souhaitant se faire soigner dans un autre pays que leur pays de résidence. Depuis le fameux arrêt Kohll et Decker *(*1998), la jurisprudence européenne a confirmé un processus de

déterritorialisation de la sécurité sociale. La mobilité des patients a suscité des préoccupations dans les États membres en ce qui concerne l'organisation financière de leur système de sécurité sociale. Cela les a conduits, dans le Traité de Nice (2001), à réaffirmer leurs responsabilités dans la définition des principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité sociale et à souligner que les mesures européennes « ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier ». La Commission a récemment proposé un cadre législatif concernant les services de soins de santé transfrontaliers. Cette proposition de directive se fonde sur l'article 95CE, c'est-à-dire la base juridique pour l'harmonisation dans le cadre de la réalisation du marché intérieur.

Comme le montre la question de la mobilité des patients, les libertés de circulation ne sont pas seulement source d'intégration négative dans le champ de la sécurité sociale, mais peuvent aussi conduire au rapprochement des législations nationales. Elles peuvent aussi avoir des objectifs strictement de marché. C'est par exemple le cas pour la réglementation applicable aux services d'assurances privées tels que les pensions complémentaires. L'harmonisation des règles vise alors à promouvoir la libre fourniture de services.

Enfin, même si les compétences communautaires dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion demeurent de nature coopérative, elles peuvent donner lieu à des actes juridiquement contraignants, au moins au niveau procédural. Ainsi, en 1987, la CJCE a souligné que là où un article du traité confère une tâche spécifique à la Commission, celle-ci doit nécessairement disposer des pouvoirs lui permettant d'exécuter cette tâche. Cela inclut les pouvoirs nécessaires pour organiser des consultations. Ce qui, à son tour, implique que la Commission doit nécessairement pouvoir exiger des États membres qu'ils lui fournissent l'information essentielle, par exemple pour identifier les problèmes et les solutions possibles, et qu'ils prennent part à la consultation. En d'autres termes, les mécanismes *soft* dans lesquels la Commission joue un rôle formel peuvent impliquer des mécanismes *hard* de consultation, de transparence et de participation.

On peut en déduire qu'il existe une sorte de droit européen de la sécurité sociale, qui a un impact sur les politiques en la matière développées par les États membres au niveau national. Peut-on, toutefois, qualifier cet impact de politique sociale européenne ? Tout indique que dans un futur proche, le cœur même des politiques de sécurité sociale nationales, c'est-à-dire la redistribution, restera au niveau national et non européen (à l'exception des fonds

structurels). Les règles européennes sur la libre circulation ou l'égalité entre les sexes contraignent les politiques nationales de sécurité sociale, mais sans les changer fondamentalement.

Formellement, les compétences conférées à l'UE permettent l'adoption de normes minimales en matière de sécurité sociale, mais les traditions politiques et les circonstances montrent que les États membres ne tiennent pas à s'engager dans cette voie. Les processus flexibles tels que la méthode ouverte de coordination (MOC) et l'utilisation des fonds structurels européens fournissent à ceux-ci un espace pour développer une vision politique européenne sur ces questions, tout en préservant leur « souveraineté » dans ce domaine.

Dans les chapitres qui suivent, nous verrons comment les systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale influencent et sont influencés par cet espace politique européen.

CHAPITRE 8

POLITIQUE NATIONALE ET COOPÉRATION EUROPÉENNE : LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION EST-ELLE DEVENUE PLUS CONTRAIGNANTE[43] ?

Marie-Pierre Hamel et Bart Vanhercke

La prolifération des MOC au tournant du siècle s'est accompagnée d'une production scientifique ininterrompue sur ce thème. Dès le départ, certains auteurs ont qualifié la MOC de symbolique et de futile, tandis que d'autres en faisaient l'apologie. Toutefois, les louanges initiales ont récemment fait place à une attitude nettement plus critique de la communauté académique envers ce mode de *soft* gouvernance, aujourd'hui considéré comme un instrument faible et inefficace, voire comme une simple diversion. Cette attitude contraste avec certains auteurs qui fournissent des preuves convaincantes de différents types « d'impact » des MOC. Elle s'oppose également aux vues exprimées par de nombreux acteurs lors d'une évaluation formelle à grande échelle de la MOC pour la Protection sociale et l'inclusion sociale (MOC/Ps) réalisée par la Commission : bien que la plupart des acteurs impliqués dans la MOC/Ps sont critiques, ils n'en soutiennent pas moins fermement ce processus. Ce scepticisme semble aussi contraster avec un rapport récent du Parlement européen dans lequel la commission des affaires juridiques met en garde contre les effets légaux indirects de la *soft law*, qui risque de contourner l'influence d'autres instruments et pourrait autoriser l'exécutif à légiférer à l'aide d'instruments de *soft law*, minant potentiellement l'ordre juridique communautaire[44].

Des différences d'évaluation aussi tranchées mènent à la question qui sous-tend ce chapitre : « comment définir et mesurer l'efficacité des modes de *soft* gouvernance ? ». L'idée centrale que nous défendons est la suivante : la MOC, à condition de ne pas s'intéresser qu'aux changements purement législatifs, a une réelle influence sur la politique d'inclusion sociale de

[43] Une version plus élaborée de ce chapitre a été publiée dans M.P. HAMEL et B. VANHERCKE (2008). Politique nationale et coopération européenne: la méthode de la coordination ouverte est-elle devenue plus contraignante? *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 1 (2008), p 73 - 111.

[44] Pour les références exactes des études citées et une présentation plus élaborée de la littérature sur la MOC, voir M.P. HAMEL et B. VANHERCKE (2008), *op. cit.*

certains États membres, particulièrement par le biais d'un processus d'influence réciproque, et non à sens unique, entre l'UE et la scène nationale. Pour comprendre l'impact national de la MOC, nous comparons deux pays, la Belgique et la France, qui ont tous deux des systèmes de protection sociale de type bismarckien basés sur l'assurance sociale et combinés avec une protection minimale spécifique pour ceux qui sont exclus de l'assurance sociale. Ces deux pays ont également choisi de décentraliser la plupart de leurs politiques d'inclusion sociale. Enfin, ils ont joué un rôle crucial dans l'émergence de la MOC Inclusion sociale (MOC/Incl.).

Dans la première section, nous décrirons brièvement les instruments analytiques auxquels nous recourons pour analyser l'impact de la MOC. La seconde section fournit des preuves empiriques du fonctionnement réel de la MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale en Belgique et en France. Les conclusions et un résumé des observations sont l'objet de la dernière section.

8.1. Une approche théorique pour étudier l'influence de la *soft law* européenne

Selon nous, la « boîte à outils » de la MOC (objectifs communs, Plans d'action nationaux (PAN), indicateurs, cibles et évaluations par les pairs) exerce un impact sur les États membres à deux niveaux : procédural d'une part (mode de gouvernance ou de la décision politique), substantiel de l'autre (changements politiques).

– La MOC peut engendrer des modifications de procédure dans la gouvernance et la décision politique : l'engagement pris par tous les États membres de rédiger des Plans d'action nationaux Inclusion sociale (PAN/Incl.) et de veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et des acteurs concernés, peut en effet accroître l'intégration politique horizontale et intersectorielle. Avec la MOC, on peut par exemple s'attendre à une amélioration de la collaboration entre administrations régionales et fédérales. Par ailleurs, l'évaluation régulière des performances requise par la MOC (à la lumière des objectifs communs et des indicateurs) est susceptible d'entraîner une amélioration de la capacité nationale d'évaluation. Enfin, l'engagement des

États membres à inclure tous les acteurs concernés peut favoriser et structurer l'implication des acteurs non gouvernementaux (ONG, etc.) dans les politiques nationales.

– L'implication dans la MOC peut créer des changements politiques nationaux plus substantiels : la MOC est susceptible d'engendrer des changements cognitifs, c'est-à-dire l'incorporation de concepts et de catégories européennes dans les débats nationaux. Il est plausible que le niveau européen soit utilisé pour discréditer certaines approches domestiques. La MOC peut aussi contribuer à certains changements politiques du fait de la modification de l'agenda politique : de nouveaux thèmes apparaissent dans le débat, d'autres disparaissent. Enfin, la MOC peut influer sur l'évolution de certaines politiques nationales telles que les propositions législatives.

Par quels mécanismes la MOC, critiquée précisément pour sa faiblesse, peut-elle réellement influencer les politiques nationales ? L'une des explications les mieux décrites est sans aucun doute l'appropriation créative de la MOC par les acteurs domestiques (« effet de levier », ou *leverage effect*). Autrement dit, certains acteurs, gouvernementaux ou non, administratifs ou (sub)nationaux, peuvent utiliser la MOC pour mettre à l'avant-plan leur propre agenda, leurs préférences personnelles, ou pour critiquer les positions officielles ou encore demander à participer davantage au processus de gouvernance.

Un autre mécanisme d'influence décrit par certains auteurs porte sur la socialisation. Lorsqu'ils s'impliquent dans la MOC, les acteurs incorporent parfois dans le débat national des catégories et des concepts européens, qui influencent leurs propres idées et normes. Le processus européen contribue à créer des changements dans la pensée politique nationale à travers une conscience accrue de différentes approches et des normes de performance d'autres pays. Il contribue aussi à développer les capacités nationales d'évaluation, en participant entre autres à l'amélioration de la capacité institutionnelle de collecte de l'information et de supervision. Enfin, les pressions extérieures, comme la pression des pairs, les recommandations et les « classements », peuvent aussi expliquer les évolutions nationales.

Un troisième mécanisme peut être souligné : l'impact de la MOC est lié à la capacité des acteurs domestiques à influencer dès le départ le processus décisionnel européen. Pour éviter des inadéquations politiques entre l'UE et le niveau national, les États membres essayent de

faire monter leurs préférences à l'échelon de l'UE (*uploading*), afin de réduire les coûts d'adaptation.

8.2. L' (in)efficacité empirique de la MOC

Cette section fournit des preuves empiriques des effets vraisemblablement attribuables à la MOC et tente de mettre en évidence les mécanismes de cette influence. Les résultats, fondés sur plus de soixante interviews, sont structurés selon les cinq instruments de la MOC (objectifs communs, PAN, cibles, indicateurs et évaluation par les pairs). Notre analyse repose aussi sur une analyse documentaire (déclarations de politique, textes légaux, évaluations, etc.).

8.2.1. Les objectifs communs

Les nouveaux « Objectifs généraux pour la protection sociale et l'inclusion sociale », avalisés par les chefs d'État et de Gouvernement en mars 2006, donnent des orientations générales pour les politiques sociales des États membres, afin de « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale », selon la Commission.

a) Donner de l'importance au problème de la pauvreté

Selon plusieurs acteurs belges, l'engagement des chefs d'État a mis la lutte contre la pauvreté à l'agenda politique et l'y a maintenue. Le coordinateur de la Région de Bruxelles-Capitale estime que si la MOC venait à être abandonnée au niveau de l'UE, les Gouvernements régionaux ne continueraient sans doute pas à investir autant dans ce domaine. « Parfois, je considère que la MOC n'est que du bluff, mais je crois tout de même qu'elle a mobilisé nos trois ou quatre Gouvernements pour intensifier la lutte contre la pauvreté ». Son homologue flamand confirme que l'Europe a joué un rôle. « De façon détournée, la MOC nous oblige à porter une plus grande attention à la lutte contre la pauvreté : parce que le sujet se voit accorder de l'attention, parce que nous devons « vendre » ce que nous faisons, parce que nous avons à expliquer nos actions ». Un acteur français confirme : « Nous avons plusieurs choses, les *peer reviews*, les tables rondes, un phénomène d'émulation qui fait que la pauvreté reste à l'agenda et que l'on ne tire pas trop vers le bas la protection sociale dans les pays riches ».

Selon un autre acteur français, « la MOC a mis en valeur la politique de 1998 [Loi française visant à lutter contre l'exclusion]. Elle permet aussi de ne pas s'endormir sur nos lauriers et d'innover ».

b) Transformer les principes de « l'activation » en activation effective en France

La France a joué un rôle important dans le lancement de la MOC/Incl. C'est sous sa présidence que le Conseil européen de Nice (2000) a approuvé les objectifs de la lutte contre l'exclusion sociale et a confirmé la création de PAN/Incl., tout comme la nécessité de définir des indicateurs et de superviser les mécanismes. Selon un ancien président du Comité de la protection sociale (CPS), la ministre socialiste du Travail et des affaires sociales de l'époque, Martine Aubry, considérait la définition d'une stratégie européenne d'inclusion comme une manière de soutenir la stratégie nationale contre l'exclusion, et plus particulièrement la Loi de 1998.

Toutefois, même si l'influence française a été forte, les objectifs communs initiaux représentaient un compromis européen, certains d'entre eux illustrant clairement les visions différentes, voire conflictuelles, que les États membres avaient de la question. Ainsi, la priorité de la politique d'inclusion des États membres en représente en réalité deux (et non une seule) : « promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ». Ce qui fait dire à un interviewé que la version finale de ces objectifs communs était un « compromis européen totalement illogique ».

La France refusait à l'époque d'accorder la priorité à « l'inclusion active ». La Commission n'a pourtant pas cessé d'affirmer l'importance de ce thème. Dans quelle mesure cette focalisation européenne a-t-elle rejailli sur la scène nationale française ? De manière formelle, l'activation est déjà présente par exemple dans les « contrats d'insertion » liés au Revenu minimum d'insertion (RMI) depuis sa création en 1988. Mais ces contrats ne sont pas toujours signés ou appliqués : en 2006, 88 % de l'ensemble des bénéficiaires du RMI n'avait pas reçu le moindre soutien axé sur l'activation.

Un Revenu de solidarité active (RSA) est entrée en vigueur en juin 2009, et donne désormais la possibilité à ceux qui réintègrent la vie active de conserver pendant quelque temps certaines des allocations sociales qu'ils perçoivent. La plupart des acteurs interrogés voient notamment

dans le RSA l'influence européenne sur la sphère nationale. Si la proposition de RSA se réfère explicitement au niveau européen, on peut supposer que c'est essentiellement pour légitimer cette initiative. Mais il semble bien que les débats au niveau européen ont mis la question de l'activation plus en avant à l'agenda français, créant ainsi progressivement un changement substantiel.

Plus généralement, de nombreux acteurs français envisagent les objectifs de la MOC comme des cadres pour le discours national. La Commission propose de nouveaux concepts (activation, flexicurité, etc.) et il est difficile d'en mesurer l'influence exacte. En ce sens, la MOC structure les débats nationaux. « L'influence est massive mais cachée », souligne un interlocuteur. Un haut fonctionnaire de la Commission confirme : « Sans jamais le dire ou presque, on se rapproche en France du processus européen. La France est baignée dans la MOC, mais on n'en parle pas ».

c) La pauvreté des enfants : mise à l'agenda et nouvelle fenêtre d'opportunité

Un exemple concret du changement de fond initié par la MOC/Incl. est l'arrivée sur la scène politique belge et française de la thématique de la pauvreté des enfants. Ce sujet ne figure pas formellement dans les objectifs communs de la MOC, mais il a acquis un statut similaire depuis que le Conseil européen a demandé aux États membres, en 2006, « de prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants ». La Commission a donc invité les États membres à considérer ce thème comme l'un des trois thèmes prioritaires de leurs Rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale 2006-2008 (ci-après les « Rapports stratégiques nationaux », RSN).

La troisième priorité politique du RSN 2006-2008 belge est de s'attaquer à la pauvreté des enfants en brisant le cycle de la pauvreté. Ce choix, estiment certains, illustre l'influence croissante de l'Europe et de la MOC sur la scène belge. Jusque-là, la pauvreté infantile ne figurait pas explicitement à l'agenda politique. Les enfants vivant dans la pauvreté étaient quasiment invisibles dans les discours. Un acteur flamand estime que la pression de l'UE a été manifeste. Le conseiller européen du ministre de l'Intégration sociale confirme que la MOC est utilisée pour l'établissement des agendas politiques nationaux.

Certains acteurs belges ont rapidement compris l'avantage de cette nouvelle focalisation. L'administration fédérale de l'Intégration sociale a par exemple proposé de fixer des cibles en rapport avec la lutte contre la pauvreté des enfants, ce qui nécessite un suivi des mesures dans divers domaines politiques et à différents niveaux de gouvernement, et qui renforce clairement la nécessité d'une coordination au niveau fédéral. De son côté, le Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole (*Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen*) « utilisera la focalisation européenne sur les enfants pauvres pour demander des mesures radicales (…) ». Il s'agit d'un cas évident d'appropriation créative. La Belgique a ainsi découvert qu'elle sous-estimait le poids de certains aspects spécifiques du problème, tels que les grossesses à l'adolescence ou la situation des enfants des migrants. Même s'il existe encore des « angles morts » dans la connaissance de cette question (manque d'indicateurs), il semble bien que la problématique de la pauvreté des enfants ait été importée de la MOC vers l'agenda politique belge.

Un virage similaire, bien que moins explicite, semble également s'être produit en France. Certes, le RSN 2006-2008 français ne se réfère pas explicitement aux enfants pauvres, mais il identifie l'intégration sociale des jeunes comme sa deuxième priorité. Avant cela, seuls une conférence de 2003, un rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale de 2004, et un rapport de Martin Hirsch avaient fait débat sur ce thème. Certains acteurs confirment que c'est en étant confronté à cette question au niveau européen qu'ils ont fini par l'utiliser au niveau national. Ces affirmations sont confirmées dans le Rapport annuel 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales. On y lit que la pauvreté des enfants devient une préoccupation nationale en raison de l'inquiétude européenne, et qu'il faut déplorer qu'aucune politique nationale spécifique n'ait été développée en vue d'éradiquer la pauvreté infantile. Il semble donc que ce thème européen soit susceptible d'entraîner des changements dans les politiques.

8.2.2. Les Rapports stratégiques nationaux

Les États membres sont désormais chargés de traduire les objectifs communs dans leur RSN pour chacun des trois volets de la MOC (Inclusion sociale, Pensions, Soins de santé et soins de longue durée). En ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission a fait pression pour que les États impliquent un large panel d'acteurs dans la préparation des RSN.

a) L'implication des acteurs non gouvernementaux

Lors du lancement de la MOC/Incl en 2000, la Belgique était relativement confiante quant à sa façon d'impliquer les ONG dans le développement de ses politiques d'inclusion sociale. Ainsi, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale institué en 1999 inclut une commission d'accompagnement dans laquelle se retrouvent des représentants d'organisations rassemblant les personnes démunies, des interlocuteurs sociaux, les Unions des villes et des communes (des agences publiques locales) et des organismes assureurs (mutualités). Il semblait donc plausible que la MOC n'exerce pas d'impact procédural significatif sur le niveau national.

Pourtant, il semble que le « modèle » belge d'implication des ONG fonctionnait mieux sur le papier que dans la pratique : les ONG n'ont pas participé à la conception du premier PAN/Incl. et c'est à peine si elles ont été informées de son existence deux semaines avant qu'il soit soumis à la Commission européenne. Il a donc fallu procéder à des ajustements en vue du deuxième PAN/Incl. C'est ainsi que deux groupes de travail ont été créés, incluant les niveaux fédéral, régional, les administrations locales, les représentants de l'industrie, le monde académique et les associations de personnes démunies. Ce qui a permis d'améliorer l'implication effective des acteurs, sans toutefois la faire évoluer de manière radicale. Pour le deuxième PAN/Incl., la consultation avec d'autres représentants (y compris d'ONG) a été relativement élargie, mais le temps a manqué pour permettre aux représentants de passer en revue et de débattre de la version préliminaire du PAN 2003-2005. Le Réseau flamand a par ailleurs fait clairement comprendre qu'une participation permanente et systématique des associations au processus politique était considérée comme un engagement gouvernemental, même si le Gouvernement n'avait pas respecté cet engagement.

Dans l'évaluation du deuxième PAN, la Commission a toutefois souligné que la mobilisation n'avait été qu'une réussite partielle et qu'il restait encore beaucoup à faire. Cette deuxième « douche froide » combinée avec la reconnaissance du fait que la Belgique n'était peut-être pas le meilleur élève de la classe, a entraîné un véritable changement de procédure pour impliquer davantage les acteurs dans l'élaboration du PAN au début de 2005.

Ce modèle d'implication des ONG a donc lentement mûri et les autorités belges ont appris que leur modèle de participation pouvait être amélioré. Ces progrès résultent d'une stratégie

consciente de la part des ONG. Alors que la conception et le suivi du premier PAN avaient dans une certaine mesure été déconnectés des forums de décision et d'évaluation, il semble que les responsables de la MOC/Incl se les soient désormais fortement appropriés. Cette implication a lieu en dépit du fait que le PAN/Incl. continue à coexister avec les rapports bisannuels sur la pauvreté, qui sont produits, depuis 2001, par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Ces changements de procédure sont en voie d'être institutionnalisés à différents échelons politiques. Ils favorisent l'implication des acteurs non étatiques non seulement dans la préparation du PAN, mais aussi dans les politiques d'inclusion sociale nationales. Les structures de coordination du PAN, telles que les groupes de travail, sont progressivement intégrées dans les mécanismes nationaux de coordination, comme la Conférence interministérielle de l'intégration sociale, instituée avant la MOC pour améliorer la cohérence des politiques d'inclusion sociale. Des changements procéduraux apparaissent par ailleurs en Wallonie, où le PAN est élaboré par un Groupe de travail interdépartemental mis en place lors de l'élaboration du premier PAN. Un acteur fait remarquer que la MOC offre donc aux acteurs un rôle dans le processus décisionnel qu'ils n'avaient jamais obtenu auparavant.

Du côté des ONG françaises, celles-ci sont traditionnellement en contact avec le Gouvernement dans les matières liées à l'exclusion sociale. Depuis 1992, elles sont officiellement consultées par le biais du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Ce conseil met en place un dialogue entre représentants des autorités publiques, des ONG et des experts. L'implication des ONG nationales dans l'exercice des PAN/RSN passe principalement par le CNLE.

Selon certains acteurs, la MOC n'a pas réellement influé sur l'implication des acteurs non gouvernementaux, car la consultation était déjà effective avant son lancement. De plus, des ONG sont souvent moins impliquées dans les consultations de la MOC que dans le processus national, car le PAN/Incl. n'est pas considéré comme un exercice stratégique (le PAN/Incl. français présente en effet des politiques qui sont déjà en place ou qui sont déjà décidées). À côté des PAN, des plans nationaux plus stratégiques sur l'exclusion sont régulièrement publiés (1998, 2003, 2004, 2007). Selon certains acteurs français, « il faudrait que l'on arrête d'avoir 36 plans (…). Il est difficile d'être motivé lorsqu'on travaille sur quelque chose qui a déjà été écrit ». Pour améliorer les choses, certains proposent de présenter le PAN/Incl. devant

le Parlement, d'autres suggèrent que les Plans nationaux sur l'exclusion sociale et les PAN/Incl. soient joints dans un plan unique.

b) Coordination intersectorielle

La préparation des PAN/Incl. est un défi particulièrement important dans un pays comme la Belgique, où la plupart des compétences dans le champ de la lutte contre la pauvreté relèvent des Régions et des Communautés. La nécessité de rédiger des rapports nationaux dans le cadre de la MOC met ainsi en lumière les différences entre politiques subnationales.

L'intégration politique intersectorielle varie largement d'une Région belge à l'autre. Le Plan annuel d'action flamand pour la réduction de la pauvreté (VAP), adopté pour la première fois par le Gouvernement régional en 2001, coordonne les initiatives dans pas moins de dix domaines politiques différents. La Région wallonne a pour sa part créé, au sein du Gouvernement et sous la tutelle du ministre-président, la Direction interdépartementale de l'intégration sociale (DIIS) qui coordonne, au sein de l'administration, la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale. À Bruxelles, les efforts de coordination intersectorielle sont plus limités : un Observatoire de la santé et du social rédige des rapports annuels sur la pauvreté et l'exclusion sociale et fournit une assistance technique aux initiatives du Gouvernement régional.

La MOC semble avoir engendré des efforts accrus pour coordonner les initiatives politiques en Wallonie et à Bruxelles. Ces deux Régions ont récemment annoncé leur intention d'élaborer des plans stratégiques sur la pauvreté, ce qui, sans l'UE, ne se serait sans doute pas produit.

En France, depuis la loi de 1998, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est officiellement une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation et elle est basée sur la coopération et le partenariat interministériel. Cette loi a créé le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion sociale (CILE), dont les membres se sont réunis pour la première fois en 2004 et une deuxième fois en 2006 en vue de préparer le PAN 2006-08. La Direction générale de l'action sociale (DGAS) est un autre acteur central de cette coordination des politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Conformément aux exigences nationales et

européennes, la DGAS soumet les RSN à l'avis des autres acteurs (principalement par le biais du CILE et du CNLE).

Selon certains acteurs, les PAN/Incl. ont renforcé la collaboration entre administrations prévue par la Loi de 1998, mais cette coopération demeure toujours très limitée. Il semble que même la rationalisation des MOC Pensions, exclusion, soins de santé et soins de longue durée (2006) n'ait pas amélioré la coordination administrative. Comme l'affirme un acteur administratif : « personne n'est vraiment chargé de coordonner les exercices et il n'y a pas de dialogue réel entre les ministères ».

Rien n'indique donc que la collaboration horizontale voulue par la Loi sur l'exclusion de 1998 a été améliorée de manière significative par l'exercice du PAN/Incl. Cette collaboration reste très limitée. Le PAN/Incl. étant considéré par la majorité des acteurs concernés comme un simple exercice descriptif, et non pas comme un document stratégique, il semble peu probable que l'on puisse créer autour de celui-ci un véritable élan. Ces observations ne signifient pas que les PAN/Incl. n'ont aucune influence sur l'intégration horizontale en France. Un mécanisme de « fertilisation croisée » entre l'exercice du PAN et le nouveau cadre budgétaire français (loi d'orientation sur les lois de finances, LOLF) est en effet susceptible d'exercer un impact majeur sur le renforcement de la coopération horizontale.

La LOLF inaugure une nouvelle architecture du budget de l'État français. Au sein de la LOLF, onze « Documents de politique transversale » (DPT) ont été élaborés pour traiter d'un certain nombre de politiques interministérielles. L'un de ces DPT fait état de toutes les ressources financières de tous les ministères qui prennent part à la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce « Document de politique transversale Inclusion sociale » (DPT Inclusion sociale) a été élaboré par le CILE, est publié annuellement depuis 2006, et est géré par la DGAS. Le DPT Inclusion sociale de 2006 souligne que « la décision de créer un DPT Inclusion sociale s'inscrit dans cette démarche transversale qui, bien qu'initiée dès la loi du 29 juillet 1998, a été renforcée et amplifiée à l'occasion de l'élaboration du Plan national d'action pour l'inclusion sociale de 2003 » (PAN/Incl.). Par ailleurs, dans un souci de cohérence, le périmètre du DPT Inclusion sociale reprend celui du plan national d'action pour l'inclusion sociale. Il en est de même en ce qui concerne l'architecture interne du DPT, qui s'articule autour des trois objectifs communs du PAN/Incl.

En renforçant le caractère interministériel de la politique de lutte contre l'exclusion, le lien qui est fait entre le DPT et les PAN permet de mettre en valeur la légitimité de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le DPT (national) reste certes indépendant de la MOC/Incl., mais ses auteurs ont choisi de faire des références directes au PAN. Selon un spécialiste français de la MOC, ceci est loin d'être une coïncidence : « (…) on assiste à une interpénétration des modèles de gestion entre les pratiques européennes et françaises. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le document de politique transversale sur l'inclusion sociale constituent de bons exemples de ces fertilisations croisées ».

En France, donc, les références au PAN que l'on retrouve dans le DPT correspondent à un « effet de levier » susceptible d'accroître la coopération entre différentes unités administratives. En Belgique, le renforcement de la coordination intersectorielle semble se limiter à la Région wallonne et tout particulièrement à Bruxelles-Capitale, principalement parce que l'écriture commune des PAN/Incl. a permis de mettre en évidence les différences avec les mécanismes qui existaient déjà en Flandre.

c) Coordination verticale dans des États membres décentralisés

Les nouveaux objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale demandent aux États membres de garantir que les politiques d'inclusion soient coordonnées. Les objectifs communs de 2000 stipulaient même que les États membres devaient mobiliser « conjointement les autorités aux niveaux national, régional et local, dans le respect de leurs compétences respectives ». Cette exigence a-t-elle eu une influence sur la coordination verticale entre les niveaux de gouvernement, tant en France qu'en Belgique ?

En France, depuis 2005, la plupart des responsabilités dans le domaine social - telles que le financement et la gestion du RMI ainsi que d'autres allocations sous condition de ressources - ont été transférées aux départements. La loi de 2004 relative aux responsabilités et libertés locales confirme le nouveau rôle des autorités publiques locales qui ont depuis la charge du développement des politiques d'action et d'insertion sociales. L'État national conserve principalement des responsabilités en ce qui concerne la grande exclusion (logement d'urgence des sans-logis ou des demandeurs d'asile…) ainsi que les conditions de distribution des allocations et de leur montant.

C’est dans ce contexte de décentralisation que le niveau national tente de définir son nouveau rôle de pilote des politiques sociales. Des instances comme les Commissions départementales pour la cohésion sociale (créées en 2006), ou les Chartes territoriales pour la cohésion sociale (2004) ont été créées dans ce but. Il s’agit pour le niveau national d’organiser la coordination entre une grande variété d’acteurs locaux.

En dépit de ces efforts, les Commissions départementales et les Chartes territoriales ne sont pour le moment pas opérationnelles car la plupart des acteurs qu’elles devaient impliquer n’y participent pas. Ces difficultés à organiser la coordination verticale s’expliquent notamment par le fait que les départements veulent conserver le contrôle de leurs politiques et se méfient de toute tentative de l’État de leur imposer sa volonté.

Ces évolutions sont-elles liées à la MOC ? Selon l’un de nos interlocuteurs, au moment du deuxième PAN (2003), les acteurs français tentaient de mettre en œuvre la décentralisation des politiques d’inclusion sociale, de sorte qu’à cette époque, le PAN a peut-être été jugé comme un inconvénient. Les fonctionnaires nationaux voyaient le PAN comme une opportunité pour affirmer leur rôle de pilotage en impliquant les acteurs locaux dans sa préparation. Dans le cadre des Chartes territoriales pour la cohésion sociale, il s’agissait par exemple de choisir un objectif du PAN qui correspondait aux préoccupations locales et de demander aux acteurs locaux de proposer des actions pour illustrer cet objectif. Ces exemples locaux, tout comme les propositions d’actions futures, devaient être groupés en « PAN régional ». Quant aux Commissions départementales pour la cohésion sociale, elles sont définies par l’administration nationale comme un corps qui « vise à donner aux préfets un outil de coordination, de mise en cohérence des politiques d’inclusion sociale et d’égalité des chances décidées par l’État et les instances européennes (PAN/Incl.) ».

La DGAS s’est donc inspirée de la MOC pour tenter de définir son nouveau rôle vis-à-vis des niveaux régional et départemental. Selon un observateur européen, l’administration nationale a été très pragmatique en tentant d’utiliser le niveau européen pour permettre une certaine coordination nationale dans un contexte de délégation. Selon un acteur national, « nous avons bien intégré la méthode et elle nous va bien. La MOC influe pour nous exclusivement ou presque sur la gouvernance. Elle nous inspire, fonctionne avec le nouveau rôle que nous sommes en train de nous définir depuis la décentralisation. Elle est en accord avec notre

vision et elle nous aide ». Un rapport publié par un groupe de travail du CNLE confirme le rôle de la MOC en tant que source d'inspiration pour le modèle de gouvernance.

Toutefois, le fait que l'administration nationale utilise la MOC pour tenter de renforcer sa position ne signifie pas qu'elle y parvienne toujours. Certains départements sont opposés aux interventions nationales et invoquent le principe de subsidiarité. D'autre part, il n'est pas dans la culture nationale de collaborer avec les niveaux inférieurs dans le processus décisionnel. Comme l'affirme un acteur, « au niveau local […] le PAN/Incl. apparaît comme un exercice parisien ».

Dans l'État fédéral belge, la division des compétences est extrêmement complexe. L'intervention des différents niveaux institutionnels dans les politiques d'inclusion sociale peut se résumer comme suit : (a) l'État fédéral intervient dans l'aide sociale (allocations et conditions d'éligibilité) ; (b) les Régions interviennent dans les politiques du logement et de l'emploi ; (c) les Communautés interviennent dans les domaines liés à la personne, y compris dans la mise en œuvre de l'aide sociale. La coordination verticale des politiques de lutte contre l'exclusion sociale de tous ces Gouvernements est formalisée dans le cadre d'un accord de coopération (conclu en 1988) qui prévoit l'instauration du Service de lutte contre la pauvreté et de la Conférence interministérielle de l'intégration sociale.

Dans ce cadre complexe, comment s'organisent les contributions aux PAN ? Notons que plusieurs pays (Belgique, Finlande, France, Allemagne, Irlande) ont tiré avantage de la coordination préexistante et des accords de consultation pour préparer leurs PAN. La Belgique utilise par exemple des structures fédérées, mais a ajouté des Groupes de travail sur les actions et les indicateurs pour préparer et assurer le suivi du PAN. Ces Groupes de travail « Actions » et « Indicateurs » sont préparés et présidés par des fonctionnaires fédéraux, issus respectivement des administrations de l'Intégration sociale et de la Sécurité sociale. En ce qui concerne l'évaluation, un instrument spécifique de supervision en ligne a été instauré par l'administration fédérale de l'intégration sociale pour le PAN/Incl. Par ailleurs, selon un interlocuteur, les trois priorités proposées par l'administration fédérale pour le dernier PAN/Incl s'inspirent du niveau européen. L'administration fédérale est aussi en charge de la Conférence bisannuelle durant laquelle la MOC et le PAN/Incl. sont discutés par un large panel d'acteurs, et qui a récemment pris la forme d'un examen par les pairs (*peer review*) interne à la Belgique.

Ce nouveau rôle de coordination de l'administration fédérale a attiré l'attention de la plupart des acteurs :

> « L'administration fédérale de l'intégration sociale suit les rapports sur la mise en œuvre et coordonne le PAN. Ce faisant, le niveau fédéral a une meilleure vision d'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté des Régions et des Communautés. On pourrait parler d'un 'léger effet de pilotage' (…). Les Régions changent d'avis sur cette situation. Parfois, elles la considèrent comme un fardeau, mais elles veulent cependant participer à cette coordination » (Interview conseiller politique fédéral).

En ce qui concerne les objectifs quantifiés du troisième PAN, l'administration fédérale a interprété très largement son rôle. Si la Belgique a toujours été en faveur de ces objectifs, elle n'est pas parvenue à les développer pour son propre PAN. Dès lors, l'administration a dû prendre ses responsabilités :

> « Nous avons été forcés de rédiger notre propre proposition basée sur le travail du Groupe de travail 'Indicateurs'. Nous avons mis sur pied un test d'évaluation interne, de telle manière que chacune des Régions réalise de bonnes performances pour au moins l'un des objectifs quantifiés. Le jour précédant la réunion définitive entre cabinets ministériels, nous avons adressé notre proposition au cabinet. Elle a été adoptée sans discussion et intégrée dans le PAN ; nous ne sommes même pas sûrs qu'ils savaient ce qu'ils avaient approuvé » (Interview administration fédérale).

Pour résumer, dans les deux pays, l'échelon européen est utilisé pour accroître le rôle de pilotage ou de coordination de l'échelon fédéral dans un contexte de décentralisation. En Belgique, les effets sont tangibles : la MOC/Ps stimule la coopération entre les Régions, les Communautés et le Gouvernement fédéral. Les entités fédérées semblent avoir délégué une certaine autorité au niveau fédéral en matière de coordination et de suivi de la MOC. Du fait de l'intégration européenne, le Gouvernement belge reste un acteur influent en ce qui concerne les questions qui ne relèvent pas directement de ses compétences.

d) La supervision des politiques de lutte contre la pauvreté en Belgique

Un effet procédural découlant de la participation à l'exercice du PAN est que les politiques d'inclusion sociale sont supervisées en permanence, à la fois par l'UE et par le niveau national. L'administration fédérale de l'intégration sociale a mis au point un instrument de supervision du PAN/Incl., qui contient des données de suivi de l'ensemble des mesures des PAN, tant aux niveaux fédéral que régional et communautaire. Alors que des données conséquentes sont disponibles pour certaines mesures, l'information demeure rare pour d'autres. Bien que cette supervision soit loin d'être parfaite, elle semble créer une certaine pression sur les personnes impliquées dans la décision politique, tant en termes de rythme de travail, que de contenu, de mesures, d'évaluation, d'explication, etc.

Selon un haut fonctionnaire de l'administration fédérale de l'Intégration sociale, jusqu'à présent, les instruments et les institutions existants publiaient des recommandations, mais vérifiaient rarement ce qu'il en advenait en termes de politique. Le Gouvernement lui-même ne vérifiait pas toujours s'il avait tenu ses promesses. La MOC et le PAN ont introduit une nouvelle phase politique de supervision et d'évaluation dans le processus décisionnel belge. On sait désormais que, de toutes les mesures annoncées dans le PAN 2001-2003, 80 % ont été effectivement réalisées tandis que 20 % ne l'ont pas été. Même si des obstacles semblent toujours empêcher l'évaluation minutieuse de la mise en œuvre de beaucoup de ces mesures, la MOC semble avoir contribué à susciter une évolution au niveau cognitif.

8.2.3. Les indicateurs : développer la capacité statistique à l'aide d'EU-SILC

Selon Frank Vandenbroucke, l'un des architectes de la MOC/Incl., les indicateurs sont un test décisif pour mesurer la volonté politique effective de s'engager dans la coordination ouverte. En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a adopté dix-huit indicateurs d'exclusion sociale. En 2006, le Comité de protection sociale a adopté un ensemble d'indicateurs communs destinés au processus de protection sociale et d'inclusion sociale. Il consiste en quatorze indicateurs transversaux ainsi que onze indicateurs contextuels conçus pour refléter les objectifs généraux fixés, et un portefeuille distinct d'indicateurs (primaires, secondaires et contextuels) pour chaque volet, notamment l'Inclusion sociale, les Pensions, les Soins de santé et soins de longue durée. Il semble qu'en dépit de positions initiales très disparates,

l'implication dans le volet « indicateurs » de la MOC a eu des effets importants et similaires en Belgique et en France.

À la fin des années 1990, l'Institut national de statistique (INS) disposait de peu de savoir-faire en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, et dépendait totalement de deux universités (Liège et Anvers) pour obtenir des informations statistiques dans ce domaine. Ces universités collectaient leurs informations via l'étude Panel des ménages belges, et mettaient ces données à la disposition d'Eurostat, qui les adaptait afin de satisfaire aux critères de l'Enquête sur les ménages de la Communauté européenne (ECHP). Les relations entre l'INS et Eurostat étaient très tendues : l'INS estimait qu'en raison des procédures d'imputation des revenus suivies par Eurostat, ce dernier surestimait de manière significative le risque de pauvreté en Belgique. Ce qui avait pour conséquence d'entraîner de vifs débats nationaux.

En 2001, la situation a radicalement changé. Le Plan de lutte contre l'exclusion sociale adopté à cette époque a donné lieu à de multiples discussions sur l'EU-SILC, le nouvel outil statistique qui allait remplacer, à partir de 2003, l'enquête ECHP. Dès lors, les problèmes techniques auxquels étaient confrontées les statistiques sociales en Belgique firent leur chemin jusqu'au niveau politique. Trouver un accord sur des indicateurs communs était l'une des priorités de la présidence belge de l'UE en 2001. Franck Vandenbroucke demanda à son cabinet de corriger la situation le plus rapidement possible.

En dépit des efforts politique et technique réalisés en 2001 et en 2002, les désaccords entre l'INS et Eurostat s'aggravèrent. La discussion technique devint un véritable problème politique. À la fin de 2002, la Commission confirmait que les indicateurs structurels sur la cohésion sociale du Rapport de Printemps 2003 consisteraient en une sélection des indicateurs de Laeken. Si donc la Belgique continuait à remettre en question les données belges de l'ECHP, elle serait le seul État membre à manquer d'indicateurs d'inclusion sociale. Ensuite, le désaccord avec Eurostat commençait à jeter quelques doutes sur la capacité réelle de la Belgique à participer au lancement de l'EU-SILC à partir de 2003. Enfin, en cas de désaccord sur les indicateurs de pauvreté et d'exclusion, il serait devenu très difficile pour la Belgique d'utiliser les indicateurs de Laeken dans le PAN/Incl. de 2003, alors même qu'elle avait poussé d'autres États membres à le faire.

Un compromis fut finalement trouvé en novembre 2002, après quoi les données ECHP des autorités belges furent débloquées. L'INS décida d'augmenter sa propre capacité statistique, de telle manière que la collecte des données sociales puisse être organisée par l'INS lui-même, comme cela est désormais le cas. La MOC/Ps a donc eu un impact majeur sur la constitution d'une capacité statistique en Belgique.

Un autre exemple de cette affaire d'indicateurs concerne l'augmentation en décembre 2006 du montant de la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Selon l'ancien ministre belge des Pensions, Bruno Tobback, c'est notamment la MOC qui a légitimé l'augmentation de la GRAPA en soulignant que le niveau de cette allocation se situait en deçà du seuil européen de risque de pauvreté. Selon certains, les organisations de lutte contre la pauvreté ont minutieusement exploité la mesure pour augmenter le revenu minimum pour les personnes âgées jusqu'à atteindre la norme de pauvreté européenne. Selon le chef de cabinet adjoint du ministre belge de l'Intégration sociale, les normes européennes telles que celle qui concerne le risque de pauvreté sont devenues des critères pertinents dans les discussions et les documents politiques.

Lorsque l'accord sur les indicateurs de Laeken a été signé, la France était dans une position très différente : sa capacité statistique nationale dans le domaine social était déjà bien développée, et des indicateurs sociaux (développés par l'INSEE, la DREES et la DARES) étaient généralement reconnus, même si des débats ont parfois lieu à propos de la définition de certains d'entre eux. L'implication française dans la partie « indicateurs » de la MOC inclusion n'a pas pour autant été sans conséquence dans ce pays. Ainsi, la définition des indicateurs révisés de Laeken aurait permis d'augmenter la capacité statistique de la France (prise en compte de certains indicateurs sociaux supplémentaires, analyse plus complète des transferts sociaux, et aussi meilleure connaissance de ce que font les autres États membres).

Le niveau européen peut également être utilisé pour faciliter l'harmonisation des indicateurs nationaux et pour améliorer la cohérence entre les indicateurs de pauvreté et d'exclusion proposés dans le PAN/Incl., le DPT, le Plan de cohésion sociale ou au niveau local. Ainsi, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a proposé dans son Rapport annuel de 2005-2006 de commencer à utiliser, au niveau national, onze indicateurs communs basés sur les indicateurs de Laeken.

Enfin, il est possible de s'intéresser à l'influence de la MOC sur la définition de l'indicateur de seuil de la pauvreté monétaire. En France, le taux officiel de pauvreté est de 50 % du revenu médian, alors qu'il est de 60 % au niveau européen. Depuis plusieurs années, la France refuse d'aligner son taux sur le taux européen. L'utilisation des indicateurs de Laeken dans le contexte domestique implique toutefois l'utilisation du seuil de 60 %. Alors que le CNLE doit encore donner son avis sur cette question, le CILE a décidé de changer la présentation du taux de pauvreté dans le futur RSN, en l'alignant sur le taux européen. Pour le moment, l'INSEE présente les deux seuils dans ses publications.

Au final, la partie « indicateurs » de la MOC/Incl. a eu pour effet d'améliorer la capacité statistique de la Belgique et de la France, même si ces pays avaient des capacités initialement fort différentes. La majorité des personnes interviewées ont souligné le rôle des délégations belge et française (et luxembourgeoise) dans le sous-groupe indicateurs de la Commission de protection sociale : ces délégations se sont fortement engagées dans le processus d'*uploading* de leurs préférences.

8.2.4. Objectifs quantitatifs : appropriation créative en Belgique et lente infiltration en France

Les objectifs quantitatifs (*targets*) représentent la quantification des objectifs communs. En 2001, lors du premier round des PAN/Incl., seule une minorité d'États membres proposait des objectifs à atteindre. Au Conseil européen de Barcelone de mars 2002, une forte impulsion a été donnée pour le renforcement de ces cibles. Cette impulsion s'est traduite par l'intégration d'objectifs à atteindre dans la plupart des PAN/Ici 2003. Il y a toutefois eu des exceptions. Ainsi, la plupart des partenaires européens de la Belgique ont été surpris d'apprendre que cette dernière n'intégrait aucun objectif quantifié dans son PAN/Incl. 2003. La Belgique, l'un des supporters les plus fervents et même l'un des architectes des conclusions relatives aux objectifs du Conseil européen de Barcelone, n'était pas parvenue à un accord politique sur les objectifs, en raison notamment du principe de subsidiarité dans le contexte belge.

La répartition des compétences dans la plupart des domaines politiques belges est en effet fort complexe. Les compétences, telles que le logement, sont souvent partagées entre autorités fédérales et régionales. Pour obtenir un accord sur un objectif quantifié dans le domaine des politiques sociales, il faut donc souvent obtenir un accord unanime entre cinq gouvernements

différents qui sont sur le même pied d'égalité. Toutefois, le PAN 2006-2008 belge a tout de même présenté un large ensemble d'objectifs quantitatifs à atteindre, notamment dans les domaines du logement et de l'éducation, deux sujets qui relèvent principalement des compétences subnationales, mais avec une importante implication fédérale. Notons que le PAN/Incl. fixe des objectifs cibles belges généraux, et non des objectifs cibles subnationaux. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces objectifs cibles nationaux en Belgique, mais il est largement admis que la poursuite de ces objectifs nationaux est uniquement possible grâce à une coordination accrue des politiques régionales.

Selon le président du Réseau flamand, un accord sur les objectifs cibles devait être atteint dans des domaines politiques de compétences partagées, car c'est dans ces domaines qu'on aboutit à des impasses à la suite d'un manque de coordination. Les objectifs cibles deviennent donc un argument stratégique supplémentaire pour la coordination des politiques entre les différents niveaux de gouvernement. Par ailleurs, en fixant des objectifs à atteindre, les Régions et le Gouvernement fédéral semblent développer un intérêt plus vif pour ce que font les autres entités, sans doute parce qu'ils réalisent que si les autres entités n'atteignent pas leurs objectifs subnationaux, l'objectif cible national ne se réalisera pas non plus. Certains des acteurs clés impliqués dans la MOC inclusion entrevoient déjà l'impact de ces objectifs. Ainsi, le coordinateur national du PAN belge constate que le Plan d'action national souligne que le nombre de logements sociaux doit augmenter, suite à quoi le logement social est devenu un sujet de discussion en Flandre. Le ministre du Logement fut interrogé par les médias, par les représentants du secteur et par le Parlement flamand.

En France, la MOC ne présente aucun objectif quantitatif national. Le PAN 2003-05 présentait bien quelques objectifs cibles minimaux, mais ils ont été abandonnés dans le PAN/Incl. 2006-08. En 2005, un groupe de travail du CNLE a même refusé l'idée d'adopter des objectifs quantitatifs nationaux dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette absence d'objectifs cibles serait liée au fait qu'il serait, selon certains, difficile d'influer sur un taux de pauvreté, et que l'interprétation qui peut être faite des variations de ces indicateurs pourrait être problématique. Il vaudrait mieux analyser et désagréger les indicateurs pour comprendre les causes plutôt que de fixer de tels objectifs cibles.

Une autre explication est liée au processus de décentralisation. La plupart des responsabilités dans le champ de la lutte contre la pauvreté ont été dévolues au niveau local. Les relations

difficiles et confuses entre l'échelon national et l'échelon local expliquent certainement pourquoi il est difficile de construire ces objectifs. Certes, la définition d'objectifs cibles nationaux qui découleraient d'indicateurs locaux pourrait constituer une manière d'atténuer les tensions entre ces deux niveaux. Mais cela supposerait un réel processus de consultation très éloigné de la tradition française, et le développement d'indicateurs locaux communs. Ceci étant dit, la gouvernance par objectifs promue par l'UE commence à s'introduire en France. Le CILE a décidé en 2006 de fixer des objectifs cibles pour évaluer les progrès dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le travail sur ces objectifs cibles devait commencer à la fin de 2006, mais aucun résultat concret n'a encore vu le jour. De même, dans son engagement national d'éradication de la pauvreté, Martin Hirsch propose de diminuer la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Cette culture d'objectifs quantifiés, complètement nouvelle en France, viendrait largement du niveau européen.

8.2.5. Évaluation par les pairs : apprentissage limité, appropriation interne et « effet miroir »

L'évaluation par les pairs (*peer review*) occupe une place centrale dans la MOC. Depuis 2004, et environ sept à huit fois par an, plusieurs États membres et représentants européens, membres d'ONG et experts indépendants discutent des bonnes pratiques ou des réformes qui sont proposées par les pays invités. Apprendre les « bonnes pratiques » en vigueur dans d'autres pays permet d'inspirer des changements de procédure et même de fond sur le plan national. Toutefois, l'évaluation par les pairs est surtout considérée comme un exercice pour spécialistes et experts. Par ailleurs, il y aurait d'importantes lacunes dans la diffusion des résultats de cet apprentissage.

Malgré ces critiques, les évaluations par les pairs ont au moins une conséquence intéressante et inattendue. Le champ français de lutte contre la pauvreté est extrêmement complexe en termes d'interlocuteurs, de compétences, de politiques spécialisées et cloisonnées. Dans le cadre d'une évaluation par les pairs, la DGAS a présenté un document expliquant ce champ. Ce document aurait permis, pour la première fois, d'identifier tous les acteurs de l'arène nationale, leurs rôles et les politiques dont ils avaient la charge. Autrement dit : expliquer à d'autres le champ national permet de clarifier ses propres pratiques (effet miroir).

Même si l'impact perçu des *peer reviews* (évaluations par les pairs) est très faible, la comparaison plus systématique avec d'autres pays est régulièrement citée par une majorité d'acteurs comme l'une des contributions les plus importantes de cet exercice. Ces comparaisons sont susceptibles de contribuer à des glissements cognitifs ou à des changements de politiques. Néanmoins, la comparaison serait « utilisée de manière plus politique par les acteurs qui souhaitent légitimer les actions nationales (effet de levier). » Et moins utilisée lorsqu'il s'agit d'apprendre comment modifier les politiques nationales.

Les acteurs belges confirment généralement ces points de vue. L'évaluation par les pairs telle qu'elle est interprétée en Belgique fournit un exemple frappant de révision du contexte institutionnel de la MOC : la manière européenne d'agir en ce qui concerne les évaluations par les pairs semble créer un processus d'apprentissage interne entre les différents niveaux décisionnels. Les coordinateurs nationaux du PAN belge observent par exemple un accroissement des échanges interrégionaux et font référence à une sorte de « MOC belge », complétée par des contacts informels accrus entre fonctionnaires des administrations régionales et fédérales. L'influence de l'UE se reflète dans l'apprentissage mutuel entre Régions. Ainsi, la façon plus coordonnée de travailler entre Régions et niveau fédéral serait venue du Groupe de travail Actions qui a commencé à préparer le PAN.

Selon le chef de cabinet adjoint du ministre de l'Intégration sociale, « (…) les lieux où l'on a une vue d'ensemble du pays et où les échanges d'idées sont possibles se font rares. Il est important que nous nous y cramponnions, surtout maintenant que le processus commence à mieux fonctionner (…). Aujourd'hui, nous savons plus clairement qui sont les acteurs, ils acquièrent une certaine légitimité. En conséquence, il y a plus d'espace pour des discussions de fond, nous sommes en mesure d'être un peu plus exigeants les uns vis-à-vis des autres. (…) Nous pouvons nous dire ce que nous trouvons de bien et ce que nous apprécions moins ».

En d'autres termes, alors que l'apprentissage mutuel est souvent cité comme l'un des effets potentiels de la MOC, il semble que la MOC ait pour le moment plutôt permis aux acteurs belges et français d'apprendre sur leurs propres pratiques. La MOC est donc à l'origine d'un véritable « effet miroir ». En Belgique, la participation à l'exercice du PAN semble générer un glissement cognitif vers une évaluation interne par les pairs dont l'importance ne peut être sous-estimée dans l'actuel contexte politique et institutionnel du pays.

8. 3. Résumé et conclusions

Cette contribution a montré que les différentes analyses de l'efficacité des MOC aboutissent souvent à des résultats très contrastés. Cela peut, selon nous, être attribué dans une large mesure aux différents instruments analytiques utilisés pour réaliser cette évaluation. Si le critère d'évaluation est le « changement de législation », alors notre recherche confirme les résultats les plus critiques de la littérature qui lui est consacrée : l'impact de la MOC est très limité. Si, en revanche, on mesure l'efficacité de la MOC au-delà des changements de législation, il est difficile d'affirmer que ce processus « n'est que du vent ». Trois séries d'effets peuvent être attribués à la MOC.

Premièrement, la MOC/Incl. a entraîné des changements de procédure dans les politiques d'inclusion sociale en Belgique et en France. Quatre types de changement peuvent être soulignés.

- La « rationalisation des politiques » : la MOC/Incl. donne un coup de fouet à (Belgique) ou renforce (France) la capacité statistique de ces deux pays. Elle promeut une culture de la supervision et de l'évaluation des politiques d'inclusion sociale (Belgique). Elle contribue à augmenter la cohérence des indicateurs nationaux de pauvreté et permet de mieux identifier les acteurs et les politiques (France).
- La « coordination verticale » : la participation à la MOC renforce la coopération entre les Régions belges et accroît le rôle de coordination du niveau fédéral. Ceci favorise les échanges et les apprentissages interrégionaux.
- L' « implication des acteurs » : la MOC renforce et institutionnalise l'implication des ONG dans les politiques d'inclusion sociale, en tout cas en Belgique (surtout en Wallonie).
- La « coordination horizontale » : la MOC contribue au renforcement de la coordination intersectorielle dans deux Régions belges (Wallonie et Bruxelles-Capitale). De même, les DPT inclusion sociale ont donné naissance en France à un large potentiel de coordination intersectorielle qui ne s'est toutefois pas encore matérialisé. Une « fertilisation croisée » apparaît entre les DPT qui s'inspirent des PAN/Incl.

Plus surprenant est le constat qu'il existe des changements substantiels importants dans les politiques d'inclusion sociale tant en Belgique qu'en France. Nous distinguons deux catégories d'influence. Tout d'abord, les « évolutions politiques » : la MOC accroît l'importance de la lutte contre la pauvreté dans les agendas politiques. Certains de ses éléments sont utilisés comme arguments dans les négociations budgétaires (surtout en Belgique). En France, la MOC fait émerger la question de l'activation des politiques d'inclusion sociale. Ensuite, nous observons des glissements cognitifs. La MOC/Incl. a permis d'inscrire le thème de la pauvreté des enfants à l'agenda politique en dépit d'une résistance plutôt forte dans les deux pays. La MOC a par ailleurs convaincu les décideurs politiques de l'utilité d'adopter des objectifs cibles (surtout en Belgique), et elle est devenue source d'inspiration pour l'administration nationale française qui tente de redéfinir son rôle de coordination dans un contexte de décentralisation. Nos observations empiriques permettent également de comprendre comment ces effets sont générés par ce mode de *soft* gouvernance. Le mécanisme le plus puissant d'influence de la MOC est de loin l'effet de levier : les acteurs s'approprient de manière créative les instruments de la MOC pour légitimer leurs préférences personnelles (via les objectifs communs, les PAN/Incl., les indicateurs, les « *peer reviews* », etc.).

« L'apprentissage » est le deuxième mécanisme d'influence politique de la MOC. Celle-ci crée un « effet miroir » lié au *peer review* qui permet de mieux reconnaître les acteurs impliqués dans la politique de lutte contre l'exclusion et de clarifier leurs rôles et leurs responsabilités. Cela s'est vu en France, mais aussi en Belgique en ce qui concerne la question de la pauvreté infantile. De manière inattendue, la nécessité de produire régulièrement des PAN a permis aux acteurs administratifs belges de mieux coordonner l'action des administrations impliquées dans la politique d'inclusion et de mieux collaborer avec les associations caritatives. La confiance entre acteurs se développe ainsi peu à peu.

Troisième et dernier mécanisme : la « pression extérieure ». En règle générale, elle est fortement ressentie par les acteurs, par exemple pour donner à la pauvreté des enfants un statut prioritaire, pour superviser sérieusement les politiques de lutte contre l'exclusion sociale, pour impliquer une grande variété d'acteurs, pour fixer des objectifs cibles nationaux ambitieux et quantifiés, etc.

Quelles conclusions tirer quant aux conditions de l'efficacité des MOC ? Tout d'abord, notre analyse montre que cette efficacité réside dans l'influence réciproque (en opposition à l'influence *top-down*). L'impact de la MOC dépend en tout premier lieu de l'implication dans — et par conséquent de l'engagement envers — le niveau décisionnel de l'UE. Ainsi, l'impact de la MOC/Incl. sur la capacité statistique belge résulte principalement de l'influence belge sur l'adoption des indicateurs de Laeken ; de même, l'importance donnée en France à l'inclusion active peut être liée au rôle clé que ce pays a joué dans la définition des objectifs communs.

Ensuite, notre analyse montre que l'influence de la MOC est indépendante des efforts d'*uploading* par un État membre. Ainsi en Belgique, l'implication des ONG dans la politique d'inclusion consécutif à la MOC s'est renforcée en dépit du fait que l'on observait déjà une forte correspondance entre exigences européennes et pratiques belges. Nous pensons que (i) en faisant « monter » leurs préférences au niveau UE, les acteurs peuvent se tromper quant au degré d'adaptation rendu nécessaire ; (ii) il est possible qu'entre l'adoption (*uploading*) et le transfert (*downloading*) des politiques européennes, des changements surviennent au niveau national ; (iii) l'*uploading* n'est par ailleurs jamais parfait ; (iv) quelle que soit l'importance du *misfit* (inadaptation), les acteurs nationaux peuvent l'utiliser — et l'utilisent — comme « levier » pour promouvoir des changements intérieurs.

Par ailleurs, les effets nationaux de la MOC ne dépendent pas du cadre institutionnel. L'exemple des effets de la MOC sur la constitution d'une capacité statistique en Belgique et en France illustre ce point. D'autres exemples montrent que des cadres institutionnels quasi semblables peuvent aboutir à des effets très différents. Ainsi, dans un contexte de délégation des politiques d'inclusion sociale en France et en Belgique, il y a un rôle accru de la coordination nationale en Belgique, et un rejet de l'influence « parisienne » en France.

Enfin, on constate qu'aucun acteur belge ou français ne déclare que la MOC a complètement transformé les politiques sociales domestiques. Certes, ils la perçoivent à différents degrés comme un instrument utile dans la boîte à outils des politiques nationales. Les références à la MOC/Incl. sont très présentes dans les politiques d'inclusion sociale en Belgique et, dans une moindre mesure, en France. Il est dès lors probable que des mécanismes de *feedback* entre niveaux national et européen assurent la poursuite de la MOC comme outil opérationnel, et ce en dépit de sa mort annoncée par certains chercheurs. Mais il y a une condition à cette

poursuite. En Belgique, il y a une forte implication politique dans la MOC ; en France, cette implication est davantage administrative. Or l'efficacité et la pérennité de la MOC semblent nécessiter un renforcement de l'implication politique.

L'analyse empirique du fonctionnement de la MOC/Incl. démontre qu'elle est certainement plus qu'un simple exercice de façade. À travers son effet de levier, l'apprentissage et la pression extérieure, elle suscite des effets procéduraux et substantiels significatifs, du moins dans les États membres étudiés. Ces effets résultent de processus d'influences réciproques entre l'UE et la scène nationale. En d'autres termes, la MOC a clairement plus d'influence que ce à quoi l'on pouvait s'attendre.

HOOFDSTUK 9
REVOLUTIE OF BERMUDADRIEHOEK?
ACTIVERENDE SOCIALE INSLUITING
VIA HET EUROPEES SOCIAAL FONDS

Bart Vanhercke

9.1. Van boude stelling naar empirisch vraagstuk

«Werken met het ESF heeft onze visie op de activering van mensen die echt ver van de arbeidsmarkt staan volledig veranderd» (Interview Openbaar Centrum voor Maatschappelijke Welzijn, OCMW). Die stelling van een leidinggevende ambtenaar in een OCMW is, voorzichtig gesteld, intrigerend. Is het echt mogelijk dat de al bij al bescheiden (volgens sommigen « verwaarloosbare ») middelen die via het ESF aan activering worden besteed een dergelijke verregaande impact hebben gehad? Het meest voor de hand liggend antwoord is natuurlijk: deze respondent is te optimistisch, slecht geïnformeerd en zit er dus in elk geval naast. Maar zo eenvoudig is het niet: deze op het eerste gezicht boude stelling wordt bevestigd, in meer of meer gelijkaardige bewoordingen, door een waaier van experten die op Europees, nationaal en regionaal vlak werken met het ESF.

Vertrekkend vanuit deze empirische puzzel onderzoekt dit hoofdstuk de Europeanisering van het Belgische beleid betreffende activering van personen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt. We bekijken in het bijzonder hoe het ESF op lokaal niveau wordt aangewend (*downloading*) om bepaalde doelgroepen te begeleiden naar de arbeidsmarkt. In overeenstemming met het theoretisch kader van dit onderzoeksrapport (zie deel 1), stellen we meteen ook de vraag of en op welke manier België de Europese besluitvorming op het gebied van het ESF mee heeft kunnen beïnvloeden (*uploading*). Met andere woorden: net als in de voorgaande hoofdstukken veronderstellen we dat de Europeanisering van dit aspect van het sociaal beleid de resultante is van een tweerichtingsverkeer tussen het Europese en het Belgische niveau.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: sectie 2 beschrijft kort de verschillende Europese Structuurfondsen en de plaats die het ESF in dat plaatje inneemt, terwijl we kennismaken met een streepje ESF-jargon. De volgende sectie verhaalt de plaats die « sociale insluiting » inneemt in de context van het ESF en beschrijft de case studie en de onderzoeksmethoden. Sectie 4 neemt de *uploading*-dimensie onder de loep: in welke fasen van de ESF-beleidscyclus heeft België een betekenisvolle rol kunnen spelen? Er wordt ook stilgestaan bij de mechanismen die kunnen verklaren hoe het kleine België zich (af en toe) kan laten gelden in het grote Europa. In Sectie 5 komen we te weten of de inspanningen om de Europese besluitvorming mee vorm te geven enig effect hebben in de nationale arena. Naast de inhoudelijke en procedurele effecten van het ESF leggen we de mechanismen bloot die kunnen verklaren hoe een relatief kleine bron van financiering tot significante resultaten leidt. Traditiegetrouw worden in de laatste sectie conclusies getrokken.

9.2. Vijf fondsen, drie doelstellingen en een streepje Europees jargon

In deel 2 van dit rapport werd al min of meer uitvoerig stilgestaan bij de verschillende Structuurfondsen die Europa rijk is, zodat we ons in dit deel kunnen beperken tot het onderlijnen van de belangrijkste elementen. Een daarvan is zonder twijfel dat het Verdrag zelf onderlijnt dat het versterken van de economische en sociale samenhang een van de sleuteldoelstellingen van de EU is, en dat deze doelstelling moet worden nagestreefd door het « Cohesiebeleid ». Dit laatste komt in feite neer op de cofinanciering van meerjaarlijkse ontwikkelingsprogramma's en projecten.

Om deze programma's the financieren voorziet de EU vooreerst twee zogenaamde Structuurfondsen: het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (EFRO) voor infrastructuur, en het ESF voor vorming, sociale integratie en tewerkstelling. Daarnaast is er het Cohesiefonds dat milieu – en transportprojecten financiert in de minst ontwikkelde regio's (België hoort daar – net als de meeste 'oude' lidstaten – niet bij). Merk op dat tot voor enkele jaren ook een Europees fonds gericht op plattelandsontwikkeling en hulp aan boerderijen alsook een fonds voor de herstructurering van de visserijsector tot het Cohesiebeleid werden gerekend. Voor België gaat het echter om verwaarloosbare bedragen, en daarenboven werden deze middelen in 2006 respectievelijk opgenomen in het gemeenschappelijke

landbouwbeleid en het gemeenschappelijke visserijbeleid; we zullen ze dan ook niet verder behandelen.

De andere genoemde fondsen (EFRO, ESF en het Cohesiefonds) vertegenwoordigen samen ongeveer 35% van het jaarlijkse budget van de EU: tussen januari 2007 en december 2013 (de huidige programmatieperiode) zal ongeveer 277 miljard euro worden uitgegeven aan het ESF en EFRO, en ongeveer 70 miljard euro aan het Cohesiefonds, voor alle lidstaten samen dus bijna 350 miljard euro. In België zal het cohesiebeleid over diezelfde periode ongeveer 2,3 miljard euro injecteren. Hoe duizelingwekkend deze cijfers ook mogen lijken in absolute termen, het feit blijft dat het totale EU budget (op dit moment ongeveer 120 miljard EUR) nauwelijks 1% van het BBP van de lidstaten vertegenwoordigt.

De vraag is dan: waarvoor dient al dat geld? Het Cohesiebeleid was tot voor kort toegespitst op 3 « Doelstellingen » (zie hoofdstuk 2). Ook in de huidige programmatieperiode zijn de fondsen toegespitst op drie gebieden:

(1) via de doelstelling Convergentie wil het Cohesiebeleid de economische ontwikkeling van de minder ontwikkelde regio's vooruithelpen; de financiering loopt via EFRO, ESF en het Cohesiefonds.

(2) de doelstelling Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling is gericht op het verhogen van de competitiviteit, tewerkstelling en het aantrekkelijk maken van de regio's door innovatie, het promoten van ondernemerschap en bescherming van het milieu; de financiering loopt via EFRO en ESF. Initiatieven binnen deze doelstelling moeten kaderen binnen de Europese Werkgelegenheidsstrategie (zie hoofdstuk 5).

(3) Europese Territoriale Samenwerking bouwt voort op de ervaringen binnen INTERREG[45] (een initiatief van de Europese Commissie in verband met grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking); de financiering loopt via EFRO.

45 INTERREG staat voor Interregionale Samenwerking.

Tabel 9.1. EU Cohesiebeleid: Doelstellingen en Europese Fondsen

Doelstellingen	**EU Fondsen**		
Convergentie	EFRO	ESF	Cohesie -fonds
Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling	EFRO	ESF	
Europese Territoriale Samenwerking	EFRO		

Tabel 9.1. vat samen hoe het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds bijdragen tot het verwezenlijken van de verschillende doelstellingen van het Cohesiebeleid. De gearceerde zone geeft weer waar het accent van dit hoofdstuk ligt: de bijdrage van het ESF aan de doelstellingen Convergentie en Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling. Daarmee worden meteen twee bewuste beperkingen zichtbaar. Ten eerste, we zullen ons enkel interesseren voor het grootste Europees fonds in België: het ESF. Dit lijkt een voor de hand liggende keuze aangezien België niet in aanmerking komt voor het Cohesiefonds en EFRO wordt besteed aan zaken als onderzoek, innovatie, milieu en risicopreventie, waardoor het dus buiten het « sociale » onderzoeksonderwerp van deze studie valt. Ten tweede, we zullen ons niet buigen over de doelstelling « Territoriale Samenwerking », die ook in België slechts een fractie van het budget van het Cohesiebeleid uitmaakt.

9.3. Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds: contradictio in terminis?

Het ESF, in 1957 opgericht door het Verdrag van Rome, is goed voor zo'n 10% van het totale Europese budget. In de periode 2007-2013 zal via het ESF meer dan 75 miljard euro (meer dan 10 miljard euro per jaar) worden uitgegeven in de 27 lidstaten. In België brengt het ESF gedurende die periode meer dan een miljard euro in het laatje. Het Verdag van Rome maakte van meet af aan duidelijk waar het met dit fonds om te doen was. Het ESF was in de

eerste plaats bedoeld om de tewerkstellingskansen van werknemers in de eengemaakte markt te bevorderen, in het bijzonder door hun geografische en professionele mobiliteit te verhogen. Waarom dit « economisch » instrument dan bestuderen in een hoofdstuk over « Sociale Bescherming en Sociale Insluiting »? De reden is eenvoudig: uit de feitelijke prioriteiten van het ESF (alle EU-lidstaten samen genomen) blijkt dat het ESF vrij ruime arbeidsmarkt- en sociale doelstellingen nastreeft. Zo wordt in de huidige programmatieperiode 34% van de ESF-middelen uitgegeven aan het « bevorderen van menselijk kapitaal » en gaat bijna evenveel geld naar het « bevorderen van de toegang tot tewerkstelling ». Na het « verhogen van de aanpasbaarheid » (18%) is de vierde uitgavenpost het « verbeteren van sociale insluiting van doelgroepen », waar 14% van de totale Europese ESF-middelen aan besteed worden.

Het plaatje ziet er nog anders uit wanneer we alleen naar de Belgische cijfers kijken. Voor de nieuwe programmatieperiode besliste België om niet minder dan 23% van de ESF middelen toe te kennen aan projecten die streven naar het « verbeteren van sociale insluiting van doelgroepen ». Alleen aan het « bevorderen van de toegang tot tewerkstelling » (40%) en het « verhogen van de aanpasbaarheid » (24%) wordt meer uitgegeven. Met andere woorden: sociale insluiting lijkt, ondanks de « economische » opzet van het ESF, toch binnen de doelstellingen van het ESF te vallen en we zullen nagaan wat de effecten zijn van het gebruik van deze middelen (zie tabel 9.2).

De « impact » van het ESF achterhalen blijkt geen sinecure: het zal de lezer misschien verbazen, maar de (wetenschappelijke) literatuur over dit onderwerp is erg dun gezaaid. Wanneer de structuurfondsen worden geanalyseerd ligt het accent vaak op het EFRO, het ESF wordt meestal genegeerd, niet alleen in België maar ook in andere landen (een recent rapport in het Verenigd Koninkrijk vormt de spreekwoordelijke uitzondering[46]). Wat misschien nog meer verwondert is dat specifieke ESF-evaluatie rapporten[47] tot de conclusie komen dat voor sommige landen alleen gegevens beschikbaar zijn over de financiële input in de projecten alsook over het aantal deelnemers. Als gevolg daarvan moet men voor sommige

[46] DWP (2008) « The effectiveness of ESF Global Grants Objective 3 Global Grants in increasing the employability of the most disadvantaged », DWP Research Report No 473, Department for Work and Pensions, 113 p.

[47] Grijpstra (2004), D. Assessment of the ESF Mid Term Evaluations in Austria, Flanders, Greece and the Netherlands, Presentation for the Frühjahrstagung des DeGEval-AK-Strukturpolitik, Die Halbzeitbewertung der Strukturfonds - Eine Bestandsaufnahme, Dresden 2 April 2004.

programma's terugvallen op de zelfbeoordeling van de projecten. En zelfs dat ligt niet voor de hand aangezien bepaalde projecten helemaal niets voorzien om de resultaten te meten op het niveau van de individuele deelnemer (bijvoorbeeld aan een activeringsproject). Ten slotte dient opgemerkt dat uit minstens één « assessment van ESF-evaluaties » bleek dat de evaluatoren zelfs niet op de hoogte waren van de kwaliteitscriteria en methodologische richtsnoeren die daarvoor door de Europese Commissie zijn opgesteld. Gelijkaardige bevindingen werden gedaan voor andere Europese structuurfondsen.

Tabel 9.2. ESF prioriteiten 2007-2013 en aandeel van het ESF toegewezen aan elke prioriteit: Europese Unie en België

ESF prioriteiten 2007-2013	**Aandeel in ESF België**	**Aandeel in ESF EU**
Versterking van de toegang tot en de duurzame integratie op de arbeidsmarkt	39,5% (1)	30% (2)
Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers, bedrijven en ondernemers	23,9% (2)	18% (3)
Verbetering van de sociale integratie van kansarmen en bestrijding van discriminatie	**22,7% (3)**	**14% (4)**
Vergroting van het menselijk kapitaal	10,5% (4)	34% (1)
Bevordering van partnerschappen voor hervorming op het gebied van werkgelegenheid en integratie op de arbeidsmarkt	0,2% (5)	1% (6)
Versterking van de institutionele capaciteit en de doeltreffendheid van overheidsadministraties en stakeholders	0,0% (6)	3% (5)

In een dergelijk context van schaarste aan secundair bronnenmateriaal lijkt het onontbeerlijk om op zoek te gaan naar primaire data, willen we in staat zijn geloofwaardige conclusies te trekken over de impact van het ESF in België. En omdat primaire data verzamelen een tijdrovende bezigheid is, impliceert deze keuze dat we een afgelijnde case studie onder de loep nemen die dan grondig kan bestudeerd worden. Om die reden besloten we om onze analyse te richten op het kleine deel van de ESF-middelen dat in België op federaal niveau

wordt beheerd. Daar waar 94% van de ESF-middelen door de gefedereerde entiteiten wordt beheerd, heeft de federale overheid inderdaad nog ongeveer 6% van de middelen ter beschikking. Ondanks de beperkte omvang van deze middelen lijkt het zinvol om de aanwending van deze kleine enveloppe van naderbij te bekijken. Uit het Operationeel Programma (waarin de prioriteiten worden uiteengezet) van de federale overheid leren we immers dat het « stimuleren van sociale insluiting » de allereerste prioriteit is voor de werking de komende jaren. Ongeveer 75% van de 33 miljoen EUR Europese ESF-middelen die federaal worden beheerd, worden aan dit doel besteed. In de praktijk gaat bijna al dit geld naar de OCMW, die sinds 1976 een sleutelrol spelen bij het lokale armoedebeleid.

Onze case studie vertrekt van de weinige (en meestal verouderde) bestaande evaluaties van het federale ESF-programma, analyseert (niet-gepubliceerde) primaire data over de activering van personen met een minimuminkomen (leefloon, vroeger bestaansminimum) via ESF-gelden, alsook een twintigtal diepte-interviews met evenveel sleutelactoren. Elk van deze actoren speelt een centrale rol in ofwel de vertaling van de Belgische prioriteiten op het gebied van het ESF naar de Europese besluitvormingstafels (*uploading*), ofwel in de toepassing van de Europese afspraken naar de Belgische praktijk (*downloading*). Zo interviewden we verschillende attachés bij de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, directeurs en topadviseurs van elk van de ESF-agentschappen, hoge ambtenaren van de Europese Commissie (ESF-eenheid, Belgische Desk), politieke adviseurs (kabinetten), regionale en federale ambtenaren (bijvoorbeeld zij die de pen van het Operationeel Programma vasthouden) en tenslotte verantwoordelijke voor de implementering van het ESF op lokaal vlak (bijvoorbeeld de personeelsverantwoordelijke van een OCMW). Elk van deze actoren werd geïnterviewd in een flexibele semigestructureerde setting: vetrekkend van een aantal thema’s die moesten worden aangesneden alsook een aantal standaardvragen, was er steeds ruimte om nieuwe vragen en thema’s aan te kaarten tijdens het gesprek (dat gemiddeld 85 minuten duurde).

9.4. De vertaling van de Belgische belangen naar Europa: tussen heroïsme en verslagenheid

De Europese landen beschikken over een aantal kanalen waarlangs ze kunnen trachten de Europese besluitvorming op het gebied van het ESF te beïnvloeden (zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport). In deze sectie bespreken we kort de drie voornaamste routes voor dergelijke *uploading* van nationale voorkeuren (1) de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (« Richtsnoeren » in het jargon), die het algemene raamwerk vormen voor het ESF; (2) de ESF-prioriteiten zoals die worden geformaliseerd in de algemene Verordeningen over de Structuurfondsen en de specifieke ESF-Verordeningen; (3) de verdeling van het ESF-geld tussen de lidstaten. De vraag daarbij is telkens: in welke mate zijn Belgische actoren erin geslaagd de beslissingen in deze kanalen naar hun hand te zetten.

Over de Belgische rol op het gebied van het vastleggen van de werkgelegenheidsrichtsnoeren kunnen we relatief kort zijn, omdat deze uitvoerig werden besproken in hoofdstuk 4 van dit rapport. Uit die bespreking bleek dat België een invloedrijke rol heeft binnen het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO)[48], dat een beslissende stem heeft bij het vastleggen van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Op die manier kon België zijn stempel drukken op de verschillende deelinstrumenten van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (richtsnoeren, indicatoren, gezamenlijk verslag, etc.).

Een belangrijke nuance is daarbij noodzakelijk, namelijk het feit dat de Belgische « stempel» op de genoemde richtsnoeren sterk verwaterd lijkt sinds de uitbreiding van de EU in 2004. In het bijzonder de herziening van de Lissabonstrategie zorgde ervoor dat de « Belgisch-Zweedse » erfenis van de « kwaliteit van de arbeid » voor een stuk verwaterde ten koste van meer nadruk op « flexicurity ». Dit wordt ook bevestigd door de evaluaties van het European Anti-Poverty Network, waaruit blijkt dat na 2003 de aandacht in de richtsnoeren voor topics zoals gelijkheid man-vrouw, antidiscriminatie, en meer algemeen armoede en sociale insluiting vervaagde, ten voordele van een *trickle-down*-aanpak: meer aandacht voor « werk en groei » zou deze sociale doelstellingen vanzelf ten goede komen.

[48] EMCO is één van de twee adviesorganen van de Europese Ministerraad (formatie Tewerkstelling en Sociaal Beleid).

Een blik op de ESF-prioriteiten zoals we die terugvinden in de algemene Verordeningen over de Structuurfondsen en de specifieke ESF-Verordeningen weerspiegelen de evolutie die we vonden in de EES-richtsnoeren. In de eerste Verordeningen die binnen het tijdsbestek van onze studie vallen (programmatieperiode 1988-1993) was de formele marge om actie te ondernemen betreffende sociale insluitingeerder beperkt: alleen « bestrijding van langdurige werkloosheid » kwam in de buurt.

De Verordeningen die de daaropvolgende programmatieperiode vastlegden (1993-1999) waren duidelijk explicieter. Het toepassingsgebied van (Doelstelling 3 van) het ESF werd uitgebreid tot de integratie via arbeid van « personen blootgesteld aan uitsluiting van de arbeidsmarkt », terwijl « vooropleidingen inclusief het opwaarderen van basisvaardigheden » expliciet kunnen ondersteund worden.

Daar waar de Verordeningen voor de Structuurfondsen van de periode 2000-2006 nergens verwijzen naar sociale insluiting of uitsluiting, verwijst de specifieke ESF-Verordening (die het ESF vanaf dan volledig « inkapselt » in de Europese Werkgelegenheidsstrategie, zie deel 2 van dit rapport) naar « personen blootgesteld aan sociale uitsluiting ». Verder stelt deze Verordening voor dat lokale groepen, inclusief *non-governmental organisations* (NGO) snel toegang kunnen krijgen tot middelen uit het Fonds om acties te ondersteunen in verband met de strijd tegen sociale uitsluiting. Ook wordt de mogelijkheid om vooropleidingen te organiseren uitgebreid tot « het voorzien en opwaarderen van basisvaardigheden » (en niet alleen het opwaarderen ervan) en blijkt dat het ontwikkelen van « de sociale economie » nu bij de financierbare activiteiten behoort. De ESF-Verordening van 1999 stelt overigens meer algemeen dat het ESF moet gekaderd worden binnen de « sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen » van de EU (en niet langer uitsluitend de werkgelegenheidsdoelstellingen).

Op het eerste zicht verruimt de ESF-Verordening die de huidige programmatieperiode vastlegt (2007-2013) de mogelijkheden om initiatieven te nemen betreffende sociale insluiting nog verder. Zo moet het ESF niet alleen de Richtsnoeren en Aanbevelingen in het kader van de Werkgelegenheidsstrategie ondersteunen, maar ook de relevante doelstellingen op het gebied van sociale insluiting. Meer concreet moet het ESF-geld worden besteed aan acties die niet alleen consistent zijn met de doelstellingen en prioriteiten van hun Nationaal Hervormingsprogramma, maar eveneens met het Nationale Actieplan Sociale Insluiting dat

ze opstellen in de context van de OCM (zie hoofdstuk 8). De ESF-Verordening verwijst op verschillende plaatsen naar deelinstrumenten van de OCM Sociale Insluiting: Nationale Actieplannen, indicatoren, deelname van NGO's aan ESF-projecten, etc.

Kortom, de lidstaten lijken over een toenemend aantal vrijheidsgraden te beschikken om ESF-geld te besteden aan sociale insluitingsprojecten. Er zitten echter drie adders onder het gras. Ten eerste, de genoemde Verordeningen maken bijna steeds de link tussen « sociale insluiting » en « de arbeidsmarkt » of « werkgelegenheidsbeleid ». Een tweede beperking is dat de algemene Verordening over de structuurfondsen van 2006 bepaalt dat 75% van de uitgaven in het kader van de Doelstelling Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling moet worden besteed aan de doelstellingen van de Herziene Lissabonstrategie (cf. supra), dat wil zeggen aan « groei en jobs ». Ten derde, de Strategische Richtsnoeren voor het Cohesiebeleid van 2006, die het algemene kader voor de structuurfondsen vastleggen, versterken de focus van « de beperkte beschikbare middelen » op het bevorderen van groei en competitiviteit. Anticiperen en bevorderen van economische verandering, innovatie kennismaatschappij, ondernemerschap, aanpassing van de werkkrachten zijn de toverwoorden. « Sociale insluiting » wordt niet een keer vermeld. Zelfs al staan deze Strategische Richtsnoeren vanuit juridisch oogpunt op dezelfde hoogte als de hoger beschreven ESF-Verordeningen (waarin wel een duidelijke focus op sociale insluiting staat) en blijven deze laatste dus onverminderd van kracht, toch geven ze duidelijk aan dat het ESF begonnen is aan een heroriëntering in de richting van haar oorspronkelijke – economische – doelstelling. Dit wordt ook bevestigd door de directeurs van verschillende ESF-agentschappen: « uiteindelijk is het ESF geen sociaal fonds, het is een economisch fonds » (Interview FL1).

De cruciale vraag is dan uiteraard in welke mate deze veranderingen in de ESF-Verordeningen mede zijn beïnvloed door België. Het heeft er alle schijn van dat de rechtstreekse invloed erg bescheiden is geweest, en wel om de reden die ook in deel 2 al werd uiteengezet. In de praktijk heeft de Commissie een zeer sterk overgewicht in het vastleggen van deze Verordeningen, in de mate zelfs dat verschillende van onze respondenten verwijzen naar « Verordeningen van de Commissie » waarover nauwelijks of geen discussie is. Noch in de technische Raadswerkgroepen, noch in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER), laat staan op het niveau van de Europese Ministerraad.

Toch lijkt het voorbarig om daaruit te concluderen dat België nauwelijks of niets zou hebben bijgedragen tot deze Europese wetgeving. Als de Commissie haar stempel drukt op deze wetgevende teksten, is de vraag uiteraard waar ze haar mosterd haalt. En daar speelt België een belangrijke rol, en wel via verschillende kanalen:

- het Belgisch Voorzitterschap in 1987 bracht een doorbraak teweeg in de besprekingen rond het Europees Handvest voor de sociale Rechten van de Werkenden - dat in 1989 onder Frans Voorzitterschap werd goedgekeurd – onder meer door op technisch en (hoog) politiek niveau het debat te voeren over een sokkel van minimale sociale rechten;
- Zonder twijfel de belangrijkste Belgische *uploading* in dit domein vond plaats tijdens de onderhandelingen van het Sociaal Protocol van het Verdrag van Maastricht tijdens de Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1991: verschillende interviews en wetenschappelijk onderzoek wijzen op de belangrijke rol die de Belgische onderhandelaars speelden, niet alleen om een compromis te bereiken, maar ook bij het uitschrijven van de basisteksten die tot op het einde werden gebruikt;
- gelegitimeerd door de bijkomende sociale bevoegdheden uit het Verdrag van Maastricht en met het Handvest voor de sociale Rechten als leidraad stampte de Commissie begin jaren 1990 op korte tijd een Sociaal Actieprogramma uit de grond. Nietalleen Jacques Delors speelde daarin een sleutelrol, maar ook de Belgische Directeur-generaal van de DG Sociale Zaken van de Commissie, de heer Degimbe. Dit Actieprogramma leidde tot verschillende discussies in de Raad over Europa en armoedebestrijding en uiteindelijk een Aanbeveling van de Raad over dit onderwerp in 1992 (sterk gesteund door de Belgische minister van Sociale Zaken Busquin);
- de verwijzingen naar de deelinstrumenten van de OCM sociale insluiting in de laatste ESF-Verordeningen zouden ondenkbaar zijn geweest zonder de doorslaggevende rol die ons land gespeeld heeft in het institutionaliseren van de basisarchitectuur van deze OCM (zie hoofdstuk 8). Dat gebeurde voornamelijk tijdens het Belgisch Voorzitterschap in 2001 (onze respondenten verwijzen vaak naar de rol van toenmalig minister van Sociale Zaken en Pensioenen Frank Vandenbroucke).

Hoewel een « directe » Belgische invloed op de ESF-Verordeningen om hoger beschreven reden dus moeilijk aantoonbaar is, heeft het er alle schijn van dat België op verschillende

cruciale momenten heeft bijgedragen tot het creëren van een politieke setting die vervolgens door de Europese Commissie, en andere lidstaten, kon worden aangewend om meer 'sociale' klemtonen te leggen. Daaronder rekenen we een versterkte focus op « sociale uitsluiting » in de ESF-Verordeningen vanaf de programmatieperiode 1993-1999 (dit wil zeggen: na het verwerven van nieuwe legitimiteit via het Sociaal Protocol van het Verdrag van Maastricht), die nog werd versterkt in de programmatieperiode 2000-2006 (na het Verdrag van Amsterdam).

Over de laatste route om de Belgische prioriteiten te vertalen naar Europa kunnen we erg beknopt zijn. De verdeling van het ESF-geld tussen de lidstaten maakt integraal deel uit van de bredere vraag naar de verdeling van de Structuurfondsen, en dus het Europese budget. Hoewel de Commissie voorstellen op tafel legt, worden deze onderhandelingen volledig gedomineerd door de (grote) lidstaten. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de Staat- en regeringsleiders zelf, gewoonlijk tijdens een « nacht van de lange messen ». Deze onderhandelingen vormen een klassieke illustratie van de visie die een bepaalde stroming in de wetenschappelijke literatuur, « liberaal intergouvernementalisme »**,** heeft van Europese besluitvorming. Lidstaten gaan elkaar volgens die stroming te lijf in harde onderhandelingen waarbij stemgewicht en economische positie doorslaggevend zijn en waarbij elk zijn winst tracht te maximaliseren. Daarenboven zouden deze onderhandelingen deel uitmaken van een nog groter plaatje, waarbij het geld van het Cohesiebeleid dient als een stevige lepel honing om politieke bereidwilligheid af te kopen, bijvoorbeeld met het zicht op een toekomstige uitbreiding. Kortom, een context waarin een klein land als België weinig of geen invloed kan aanwenden en voor een groot stuk afhangt van de afspraken tussen de grotere spelers.

Toch maken onze respondenten gewag van twee uitzonderingen, waarbij België wel degelijk haar belangen kon verdedigen. De eerste is de uitfasering van de regio Henegouwen: door de uitbreiding in 2004 dreigde Henegouwen niet langer onder de Convergentiedoelstelling te vallen. Een aantal geïnterviewden stellen dat België dit scenario door hard onderhandelen kon uitstellen tot de volgende ESF- programmatieperiode. Enige scepsis is hier echter op zijn plaats: ander onderzoek toont aan dat bijna elke « oude » lidstaat dit soort uitzonderingssituatie kreeg om de schok van de uitbreiding te helpen verteren. Sommige van onze respondenten voegen daar nog aan toe dat België in de vorige ESF-periode gewoon zwaar onderbedeeld was, en dat ons land daar in de recente periode voor gecompenseerd wordt.

Een tweede en meer overtuigend voorbeeld werd in deel 2 van dit rapport besproken: België slaagde erin om ervoor de zorgen dat ook privégeld kan worden meegeteld om de 50% « nationale bijdrage » van het ESF te bepalen, en niet alleen overheidsgeld. Voor België was dit essentieel omdat de nationale bijdrage voor een belangrijk deel uit de Sectorfondsen worden betaald, en dat zijn volgens het Europees Hof van Justitie private middelen. Topambtenaren bij de Commissie bevestigen dat België samen met twee andere kleine lidstaten « zeer zeer hard vocht om dit punt binnen te halen » (Interview EU1). Daarbij werd volgens dezelfde bron « heel helder gemaakt dat dit voor België een punt was dat ze niet zouden loslaten en dat heel gevoelig lag » (*Ibid*.). Het gevolg is bekend: België en haar twee medestanders haalden hun slag thuis, ondanks het feit dat ze bij een stemming (via gekwalificeerde meerderheid) zondermeer in de minderheid zouden zijn gesteld.

De vraag is dan, wat heeft dit allemaal met zich meegebracht in België? Daar buigen we ons over in de volgende sectie.

9.5. De impact van het ESF op activering van doelgroepen

Hoger werd al aangehaald dat het federale ESF-geld (doelstelling « stimuleren van sociale insluiting ») in de praktijk bijna steeds terechtkomt bij een geprivilegieerde partner. Het gaat om de 589 OCMW's, die sinds 1976 een sleutelrol spelen bij het lokale armoedebeleid. De OCMW's gebruiken sinds 1988 (het jaar waarin de Structuurfondsen drastisch werden hervormd en het budget werd verdubbeld) ESF-geld om via Artikel 60 van de wet op de OCMW's cliënten aan het werk te stellen, met name via een opleiding of vorming. Met het ESF-geld wordt 50% van de kost gefinancierd (de Europese bijdrage), de andere 50% (de verplichte nationale bijdrage) komt van de beperkte eigen middelen van het OCMW, van privépartners of – het meest voorkomende geval – van een van de subsidiërende overheden (de stad, de regionale of federale overheid, etc.). Wat was dan het resultaat van de vele activeringsprojecten die door de OCMW's werden opgezet?

Het meest markante effect is zonder enig twijfel het feit dat de activering van personen die veraf staan van de arbeidsmarkt een *belangrijk aandachtpunt* werd. Volgens verschillende van onze respondenten was dat eind jaren 1980 immers niet het geval: er waren al zoveel

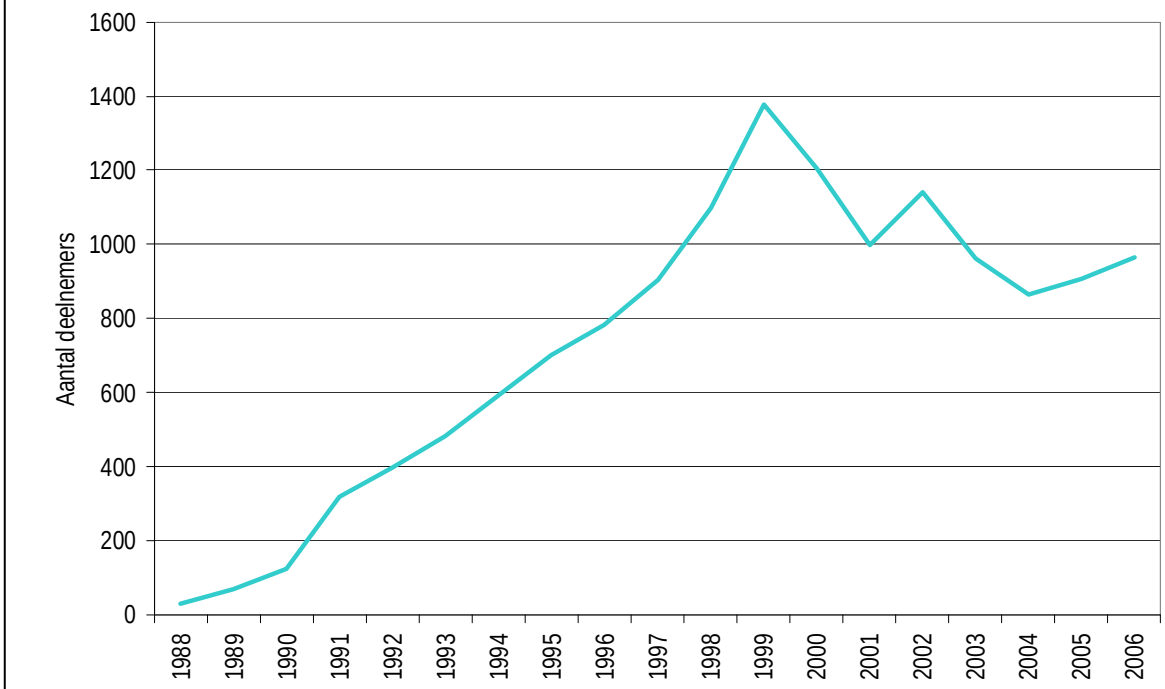
« gewone » werklozen dat personen uit doelgroepen (bijvoorbeeld de toenmalige bestaansminimumtrekkers) gewoon niet in aanmerking werden genomen (door werkgevers, maar ook door overheidsinstanties die instaan voor arbeidsbemiddeling, zoals de VDAB/ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Forem/*Service public wallon de l'emploi et de la formation* of Actiris/*Office régional bruxellois de l'emploi*). In 1988 gaf de toenmalige Staatssecretaris voor Emancipatie, Miet Smet, haar kabinet de opdracht om een aantal OCMW's te overtuigen om ESF-projecten in te dienen. « Overtuigen » was inderdaad het woord: uit interviews bleek dat de OCMW's in die tijd niet stonden te springen om op een onbekend avontuur te vertrekken, en uit anekdotes blijkt dat de toenmalige medewerkers van Miet Smet er niet voor terugdeinsden om de desnoods de lokale oppositie in te lichten over het feit dat het plaatselijke OCMW « ESF-geld weigerden ».

Het gevolg was merkbaar op twee vlakken:

- ten eerste, in veel, vooral kleinere OCMW's werd – voor het eerst – een maatschappelijk assistent (gedeeltelijk) vrijgesteld om de cliënten naar werk te begeleiden: voorheen lieten de middelen dit niet toe, of was het geen prioriteit. Nu kon het loon van die maatschappelijk assistent voor 50% door Europa betaald worden.

- ten tweede, op een paar jaar tijd explodeerde het aantal activeringstrajecten via het ESF (zie Figuur 9.2): van 30 cliënten in 1988 naar 1099 cliënten in 1998 (tien jaar later). Volgens de weinige evaluaties die het langetermijneffect van dit soort activering onderzochten, was het effect eerder positief: een meerderheid van de geactiveerden was 2 jaar na datum nog actief op de arbeidsmarkt.

Figuur 9.2. Evolutie Deelnemers aan opleidingen via Federale ESF-projecten



Bron: POD Maatschappelijke Integratie (ruwe data)

Naarmate meer OCMW's in de ESF-werking stapten werd het hefboomeffect groter, wat als bijkomend effect had dat de OCMW's een plaatsje konden veroveren als speler in het lokale arbeidsmarktbeleid. Vandaar de claim waarmee we ons hoofdstuk begonnen: « werken met het ESF heeft onze visie op de activering van mensen die echt ver van de arbeidsmarkt staan volledig veranderd » (Interview BE4).

De vraag is dan: hoe kan een relatief klein budget (zie hoger) dit soort effect hebben? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de mechanismen die eigen zijn aan het ESF. Ten eerste moet het ESF-geld *geconcentreerd* worden op één bepaalde prioriteit: activering. Het gevolg is dat wanneer de ESF-middelen aanbelanden bij een OCMW dit weliswaar geen grote hap van het *volledige* OCMW-budget uitmaakt, maar vaak wel een aanzienlijk aandeel – tussen de 10 en de 25% – van het activeringsbudget. Ten tweede is er het element van de *cofinanciering*: aangezien de lidstaat bij elke euro die het krijgt van Europa er één moet bijleggen, moeten alle in hoger genoemde bedragen eigenlijk verdubbeld worden: om het ESF-geld los te krijgen doen OCMW's en andere overheden extra inspanningen op het gebied van activering. Een derde element ter verklaring is de langetermijnplanning die door

het ESF wordt aangemoedigd: aangezien een ESF- programmatieperiode over 7 jaar loopt worden prioriteiten, doelstellingen en vooral budgetten vastgelegd voor een periode die langer is dan om het even welke nationale, regionale of lokale beleidscyclus. Een vierde element is *innovatie:* het ESF was, minstens in een aantal OCMW's, gericht op het aanmoedigen van beleidsexperimenten. Zo werd in bepaalde OCMWs geëxperimenteerd met nieuwe methodieken (bijvoorbeeld groepswerk), het samenwerken met nieuwe partners etc. In een paar gevallen werden ook « leersessies » georganiseerd tussen OCMW's, waarbij ervaringen werden uitgewisseld, ook over de taalgrens hen. Bij verschillende respondenten is er een duidelijk vraag om de inspanningen op dit vlak te verhogen.

9.6. Conclusies: een mooi palmares, maar het federale ESF gevangen in een Bermudadriehoek?

Misschien is de meest verrassende conclusie van dit onderzoek wel het gebruik van het ESF « onder de radar ». Een hele waaier aan actoren op nationaal en Europees niveau is er tijdens de twee decennia die we onder de loep namen (1988-2008) in geslaagd om een in essentie economisch fonds te gebruiken om projecten op het gebied van sociale insluiting op te zetten. Ondanks de formele focus op tewerkstelling en economisch ontwikkeling, creëerden betrokkenen bij de Europese Commissie, de lidstaten en het subnationale (regionale en locale) niveau voldoende speelruimte om de facto een sociaal beleid op poten te zetten. Sommige van de gefinancierde projecten waren eerst en vooral gericht op armoedebestrijding. Zoals een voormalige topambtenaar op de ESF-eenheid van de Europese Commissie het stelde: « op een bepaalde manier hebben we allemaal vals gespeeld ». Het ESF-verhaal lijkt inderdaad een mooie illustratie van het « uitrekken » (*stretching*) van wat formeel-juridisch gezien door de beugel kon. Zolang het maar « onder de radar » gebeurt en alle betrokken actoren het eens zijn, is er geen haan die ernaar kraait.

Een tweede verrassende conclusie is dat een kleine lidstaat als België blijkbaar toch een significante invloed heeft gehad op het creëren van een politiek-juridische context die deze *stretching* heeft mogelijk gemaakt: via de opeenvolgende Belgische Voorzitterschappen, via de sociale clausules in de Europese Verdragen, het ondersteunen van de Europese Commissie etc. In die verschillende stappen speelde ons land regelmatig de rol van bruggenbouwer, die tijdige compromisteksten op tafel legde die het pure nationale belang overstegen.

Dit hoofdstuk bracht ook in kaart hoe het ESF inwerkt op het Belgische beleid. Ondanks de relatief bescheiden middelen droeg het ESF bij tot een normatieve revolutie op het gebied van de begeleiding van bepaalde doelgroepen (in het bijzonder zij die – zeer – ver staan van de arbeidsmarkt). Zij werden voorheen beschouwd als « verloren » beschouwd voor de arbeidsmarkt. Die normatieve impact noemen we in de termen Peter Hall een paradigmatische verandering[49] aangezien de *doelstellingen* zelf (en niet alleen de instrumenten) van het lokale beleid werden bijgestuurd: het sociale insluitingsbeleid werd intrinsiek verbonden met het arbeidsmarktbeleid.

We verklaarden deze impact door het samenspel van de mechanismen die eigen zijn aan het ESF. Langetermijnplanning, cofinanciering, concentratie (« relatief » weinig geld in een globale enveloppe kan zeer belangrijk zijn voor een specifieke uitgavenpost, in casu activering) en innovatie waren de sleutelwoorden. We vonden ook andere, meer « procedurele » effecten: zo bracht het ESF meer transparantie in de financieringskanalen, gaf het ESF de OCMW's een plaats in het lokale arbeidsmarktbeleid, verstevigde het de institutionele positie van de federale administratie (Programmatorische Overheidsdienst, POD) Maatschappelijke Integratie, en ontstonden (beperkte) mogelijkheden om te leren van elkaars praktijken.

Minstens zo belangrijk is de vaststelling dat be beschreven « effecten » van het ESF verre van automatisch tot stand kwamen: dit financiële instrument kon alleen maar de vastgestelde impact teweegbrengen doordat individuele actoren het aangrepen als hefboom om bepaalde doelstellingen te realiseren. Het voorbeeld van minister Miet Smet die haar adviseurs op pad stuurde (om de OCMW's te overtuigen om ESF-projecten in te dienen) is exemplarisch.

Concluderen we dan er geen vuiltje aan de lucht is betreffende het ESF? Helemaal niet: er zijn minstens drie elementen die te optimistische conclusies zouden moeten temperen, en die vragen om verdere reflectie (en acte) vanwege de beleidsmakers.

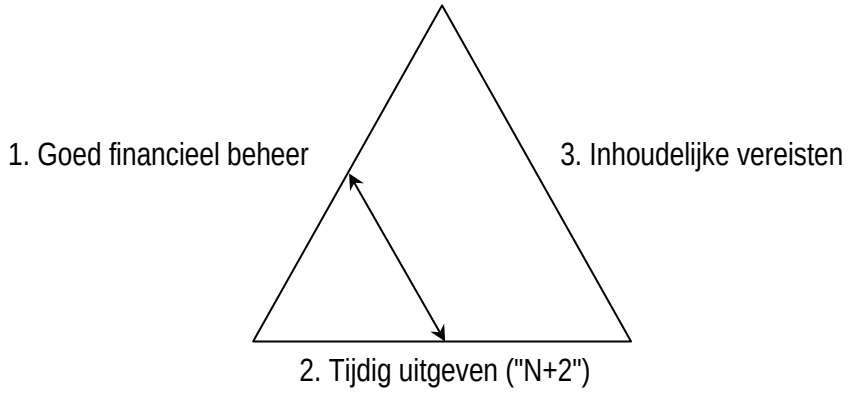
Ten eerste is er de vaststelling dat sinds de herziening van de Lissabonstrategie zowel de Europese Werkgelegenheidsstrategie als de ESF-Verordeningen bijgestuurd werden in de

[49] P. HALL (1993), *op. cit.*

richting van « groei en jobs ». België heeft deze trend niet kunnen tegenhouden en lijkt (net als de andere kleine lidstaten) sinds de uitbreiding van de EU in 2O04 beduidend minder te kunnen wegen op de Europese besluitvorming. Het gevolg van deze bijsturingen is dat de marge om creatief om te gaan met de letter van de ESF-regelgeving – dit wil zeggen: om projecten op het gebied van sociale insluiting op te zetten – dreigt te versmallen.

Ten tweede is het duidelijk dat de aanhoudende problemen bij het beheer van het federale ESF-programma de effectiviteit ervan ondermijnen. De administratieve complexiteit, de gedetailleerde financiële controles en de perceptie van de bevraagde actoren dat de « regels van het spel » gewijzigd worden terwijl het spel gespeeld wordt, maken dat het federale programma door velen met argusogen wordt bekeken. Ook al omdat het zwaard van Damocles van de dubbele financiering (wanneer bijvoorbeeld de verplichte « eigen bijdrage » van een OCMW eigenlijk betaald wordt door Europese middelen die het OCMW via het regionale ESF krijgt) velen afschrikt. De federale ESF-programmatie lijkt gevangen in een Bermudadriehoek. De vereisten van goed financieel beheer en de verplichting om het ESF-geld uit te geven binnen de twee jaar nadat het werd toegekend (de « n+2 »-regel) wegen immers veel zwaarder dan de inhoudelijke vereisten van de projecten. Aangezien de Commissie deze laatste nauwelijks opvolgt dreigt de inhoud van de ESF-acties verloren te gaan in de ESF-Bermudadriehoek (zie Figuur 9.3), net zoals schepen in die andere (beruchte) driehoek.

Figuur 9.3. De Bermudadriehoek van de ESF-verplichtingen: afweging tussen goed financieel beheer, tijdig uitgeven en inhoudelijke vereisten



Een derde element dat opvolging verdient is het feit dat het innoverend karakter van ESF-projecten blijkbaar in het gedrang komt. Veel van onze respondenten verwijzen naar het feit dat ESF-middelen in toenemende mate worden gebruikt om reeds geplande initiatieven te financieren. Daarbij aansluitend stellen een aantal actoren ook de vraag of « innoverendende acties » eigenlijk nog een antwoord kunnen bieden op de activeringsproblematiek in de 21e eeuw. Gezien de belangrijke inspanningen van de voorbije jaren om uitgesloten personen (terug) aan werk te helpen wordt de vraag gesteld of de limieten van activering via het ESF misschien bereikt zijn. Een heel aantal van de mensen die nu nog uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt kunnen onmogelijk geholpen worden met de relatief korte trajecten (vaak twee jaar) die het ESF voorziet.

Ten slotte nog dit: het feit dat dit onderzoek nauwelijks gebruik kon maken van bestaande evaluaties stemt tot nadenken. Miljoenen euro's worden dus uitgegeven zonder dat men precies weet wat de resultaten zijn van het gebruik ervan. Onze analyse geeft duidelijke indicaties dat het geld nuttig besteed is. Maar dit kan geen excuus zijn om niet onverwijld werk te maken van een degelijke en systematische assessment van de resultaten van het Cohesiebeleid in België, en meer algemeen van een performant systeem van evaluatie van het sociaal beleid. Dat is de overheid verplicht aan de belastingbetaler, aan de burger wiens welzijn afhangt van dit beleid, en aan zij die vinden dat de Europese constructie een waardig project is.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Het « Europa van Sociale Insluiting » is geen fictie, ondanks de zwakke juridische onderbouw

De meest onverwachte bevinding van de empirische analyse die in de voorbije drie hoofdstukken werd uiteengezet is allicht dat het Belgische en Franse beleid op het gebied van sociale insluiting significant is beïnvloed door de Europese integratie, en dat zowel in procedurele als substantiële termen. In het licht van de beperkte Europese bevoegdheden op dit beleidsdomein (hoofdstuk 7) is dit inderdaad eerder verwonderlijk. Nochtans wijst de empirische evidentie overtuigend op:

- *procedurele effecten,* inclusief het (drastisch) verbeteren van de statistische en monitoring capaciteit, beleidsvoering via (al dan niet gekwantificeerde) doelstellingen, spiegeleffecten (het ontdekken van het eigen systeem door het aan anderen uit te leggen), en de druk op langetermijnplanning (via het ESF).
- *substantiële invloeden*, inclusief cognitieve veranderingen betreffende activering (voornamelijk in verband met personen die ver van de arbeidsmarkt staan) en kinderarmoede, zelfs in lidstaten als België en Frankrijk die zich lange tijd verzetten tegen de bespreking van dit thema op Europees niveau. Maar er zijn ook invloeden op de politieke agenda (bijvoorbeeld door armoede hoger op de beleidsagenda te plaatsen) en juridische gevolgen (versnelling van het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door het debat over de verhoging van het minimumpensioen te linken aan de Europese armoedenorm).

2. Twee cruciale voorwaarden: nationale actoren en hefboomeffect

Een essentiële voorwaarde voor de effectiviteit van de beschreven Europese instrumenten is dat ze worden « opgepikt » door nationale actoren, die ze gebruiken als hefboom. In het geval van het ESF gebeurde dit voornamelijk tussen het einde van de jaren 1980 en het einde van de jaren 1990. Federale politici ontdekten dat de ESF-middelen met succes konden worden aangewend om kleine en middelgrote OCMW aan te sporen om werk te maken van de activering van hun (uitkeringsafhankelijke) cliënten. Ook werd aangetoond hoe (sub-)

nationale actoren, maar ook personen in de Commissie en het Europees Parlement het concept « *sociale insluiting* via de arbeidsmarkt » (een belangrijke vereiste in de ESF-Verordeningen) op een creatieve manier interpreteerden. Op die manier kon het ESF gebruikt worden om projecten te financieren die eigenlijk gericht waren op armoedebestrijding. Voor wat betreft de OCM illustreerden we hoe Belgische actoren dit instrument gebruikten om, ondermeer, de rol van NGO's in het sociale insluitingsbeleid te versterken.

3. Discrete effectiviteit onder de radar en gebrek aan evaluatie

De beschreven effecten van de Europese integratie op het nationale sociale insluitingsbeleid vinden in grote mate plaats « onder de radar », of, in de woorden van Giandomenico Majone, « *by stealth* »[50]. We onderscheiden twee dimensies. Ten eerste, OCM wordt soms omschreven als Europa's best bewaarde geheim, terwijl het ESF uitermate ingewikkeld is. De besluitvorming over beide instrumenten vindt plaats in ogenschijnlijk ontoegankelijke Europese Comités, het Europees Parlement heeft weinig inbreng en nationale politici of parlementsleden besteden er maar weinig aandacht aan. Ten tweede worden deze effecten zelden grondig geëvalueerd. Zeker in het geval van het ESF bleek dat van zodra de lidstaten de buit binnen hebben tijdens de « nacht van de lange messen » van de Europese Raad, blijkbaar niemand echt bekommerd is om wat er precies met de vele miljoenen euro's gebeurt. Dat wil zeggen: er gaat zeer weinig aandacht naar wat er *substantieel* met het geld gebeurt, waardoor er (net als in andere landen) vaak alleen gegevens beschikbaar zijn over de *financiële* input van het ESF, en het boekhoudkundig correcte gebruik van de gelden. Onze interviews bevestigen dat zelfs de Europese Commissie niet echt geïnteresseerd is in de inhoudelijke besteding van het geld. Vandaar dat we concluderen dat het ESF gevangen lijkt in een Bermudadriehoek, waarin financieel beheer en tijdig uitgeven de inhoudelijke vereisten in het niets doen verdwijnen (net als schepen in die andere Bermudadriehoek).

4. Europeanisering als wederzijdse beïnvloeding

Onze analyse bevestigt de hypothese dat Europeanisering van het beleid moet gezien worden als tweerichtingsverkeer: de « effecten » van Europese integratie op het beleid van de lidstaten onderzoeken is alleen maar mogelijk door ook te kijken naar hoe diezelfde lidstaten

[50] MAJONE, G. (2005). Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. Oxford: Oxford University Press.

de Europese setting mee vorm hebben gegeven. Voorbeelden van dergelijke succesvolle *uploading* van voorkeuren naar het Europese niveau zijn het Handvest van de Grondrechten van de Werknemers, de Intergouvernementele onderhandelingen in het kader van het Verdrag van Maastricht, het Sociaal Actieprogramma van de jaren negentig, de ESF-Verordeningen (bijvoorbeeld de mogelijkheid om private financiering te gebruiken als nationale bijdrage), en ten slotte het versterken van de basisarchitectuur van de OCM sociale insluiting. Essentieel is ook het inzicht dat nationale actoren weliswaar trachten om de Europese setting naar hun hand te zetten (*shaping*) maar dat ze zelden echt greep hebben op het volledige besluitvormingsproces. Het resultaat is dat *uploading* soms als een boemerang (met ongewenste resultaten) terugkeert naar het nationale niveau. Het lijkt er tenslotte op dat nationale actoren een nogal heroïsche interpretatie hebben van hun eigen *uploading* capaciteiten (dat wil zeggen: ze overschatten hun eigen invloed op de Europese besluitvorming). Volgens vele van onze respondenten is de Belgische *uploading*-machinerie ook onvoldoende aangepast aan de uitbreiding van de EU in 2004, waardoor kansen om de Europese scene te beïnvloeden verloren gaan.

5. De Europese redding van de federale staat?

Zelfs al is sociale insluiting in belangrijke mate een regionale bevoegdheid, toch is het zo dat de federale overheid de pen vasthoudt bij het schrijven van de Nationale Actieplannen (NAP, in het kader van de OCM), de voorbereidingen organiseert van het Comité Sociale Bescherming, het werk coördineert op het gebied van indicatoren en targets en interne leerervaringen stimuleert (we verwezen in deze context naar een « Belgische OCM » tussen de regio's en de federale overheid). Deze nieuwe, coördinerende rol voor de federale administratie Sociale Integratie inzake sociale insluiting bleef niet ongemerkt en zorgt soms voor spanningen met de regio's. Maar ook het ESF versterkt de rol van de federale administratie, die via dit Europees instrument bepaalde ideeën doorgang kan doen vinden (bijvoorbeeld op het gebied van innovatieve praktijken, partnerschappen en pretrajecten), namelijk door 'goed' gedrag te belonen met bijkomende ESF-middelen. Ook de omgekeerde beweging vindt plaats: via ESF-projecten stromen de ervaringen van lokale experimenten terug naar het federale niveau, en naar ander OCMW's die met gelijkaardige uitdagingen

kampen en zo kunnen leren van elkaar ervaringen[51]. Deze en andere voorbeelden die in dit deel werden uitgewerkt lijken de thesis van de « Europese redding van de federale staat »[52] te bevestigen.

6. Europese sociale insluitingsinstrumenten zijn in toenemende mate « **hybride** »

Europese beleidsinstrumenten zijn in toenemende mate « hybride ». We vonden overtuigende aanwijzingen dat « zachte » Europese mechanismen (*soft law*) het wetgevende kader van de EU beïnvloedt. Zo droegen de Aanbevelingen van de Raad van 1992 en de activiteiten van het *European Observatory on Policies to Combat Social Exclusion* bij tot de opname van het thema « armoede » in de ESF-Verordeningen. Daarenboven wordt Europese *soft law* soms onderbouwd door juridisch-bindende instrumenten (bijvoorbeeld PROGRESS en EU SILC in de OCM sociale insluiting). Meer recentelijk – en dit is waarschijnlijk de vorm van hybriditeit met de meest verregaande gevolgen – bepaalt Europese *soft law*, mede de inhoudelijke prioriteiten (en dus de toekenningvoorwaarden) van het ESF. Zo maken de verschillende onderdelen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie *en* de OCM sociale insluiting (nationale actieplannen, indicatoren, goede praktijken, etc.) integraal deel uit van de ESF-Verordeningen.

Vanzelfsprekend is verder onderzoek over de Europeanisering van het sociale insluitingsbeleid noodzakelijk. Zo dient verder te worden uitgeklaard of de in dit deel beschreven mechanismen van Europeanisering (hefboomeffect, creatieve toe-eigening en leren) ook in andere lidstaten aanwezig zijn. Zo stellen Hemerijck en Marx dat de mechanismen die Belgische beleidsmakers gebruiken om hervormingen door te voeren in het sociaal beleid informeler en subtieler waren dan in Nederland[53] en dat voor wat betreft het tijdsverloop de zelftransformatie van het Belgisch sociale verzekeringssysteem, als gevolg van de specifieke institutionele setting, geleidelijk en cumulatief is gebeurd, en in grote mate onder de radar[54]. Men zou dan ook de hypothese naar voor kunnen schuiven dat « zachte »

[51] Zie ook C.F. SABEL & J. ZEITLIN (2008). Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), pp. 271-327.
[52] J. BEYERS & P. BURSENS (2006). The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State. *West European Politics*, 29 (5), pp. 1057-1078.
[53] A. HEMERIJCK & I. MARX, Continental Welfare at a Crossroads, *op. cit.*
[54] *Ibid*, p. 10.

instrumenten als de OCM en het ESF, die zoals in dit deel beschreven ook vaak « onder de radar » tewerk gaan, goed samengaan met de Belgische informele besluitvormingscultuur, die daarenboven positief staat tegenover de EU. Verschillende van onze respondenten wijzen ook op een langdurig Voorzitterschapeffect: het feit dat Belgische actoren (voornamelijk sociaaldemocratische ministers) een sleutelrol speelden bij de totstandkoming van de basisarchitectuur van de OCM in 2001, zou wel eens een sterke verklarende verklaring kunnen zijn waarom deze actoren gemotiveerd zijn om dit Europees instrument op nationaal vlak te gebruiken. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of dit ook voor andere beleidsdomeinen het geval is.

7. Beleidsaanbevelingen

Deze laatste sectie formuleert een beperkt aantal *beleidsaanbevelingen* die *specifiek* gericht zijn op het beleid inzake sociale insluiting. Andere, meer algemene beleidsaanbevelingen die van toepassing zijn op de drie beleidsdomeinen die in deze studie aan bod komen, (tewerkstelling, gelijkheid tussen vrouwen en mannen en sociale insluiting) komen aan bod in hoofdstuk 13. Aangezien de algemene aanbevelingen eveneens van toepassing zijn op sociale insluiting, moeten ze samen met onderstaande specifieke aanbevelingen gelezen worden. Bij de formulering van deze aanbevelingen, vertrekken we van een « realistisch » perspectief: vanuit de huidige institutionele situatie wordt gekeken naar het realiseren van doelstellingen die politiek en praktisch haalbaar zijn, zij het soms met aanzienlijke inspanningen.

7.1. Europese wetgeving

Aanbeveling 1. Het debat over Europese minimumstandaarden lanceren	Het toekomend Belgisch Voorzitterschap van de EU in 2010 zou de context van de economische crisis moeten aangrijpen om het debat over Europese minimumstandaarden te lanceren, meer bepaald inzake de integratie van personen uitgesloten van die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt.
Aanbeveling 2. « Harde » procedurele vereisten opnemen in	Het toekomend Belgisch Voorzitterschap van de EU in 2010 zou de mogelijkheden moeten onderzoeken om « harde » (juridisch bindende) procedurele vereisten op te nemen in

soft law	Europese *soft law*, zoals het recht op transparantie en participatie in de OCM.

7.2. De Open Coördinatiemethode

Aanbeveling 3. Het organiseren van *nationale peer reviews*	De overheid zou *nationale* peer reviews (bespreking onder gelijken) moeten organiseren, waaraan een waaier van nationale actoren deelneemt en waarop de « aanbevelingen » van de Europese Commissie[55] worden bediscuteerd, alsook de rapporten van de onafhankelijke experten in het kader van de « PROGRESS » *peer reviews*.
Aanbeveling 4. Lokale overheden betrekken bij de OCM	De federale en regionale overheden dienen de inspanningen op te drijven om lokale overheden (in het bijzonder de OCMW's) in te lichten over de toegevoegde waarde van het gebruik – op lokaal niveau – van deelinstrumenten van de OCM: indicatoren, *targets*, etc. Bestaande « goede praktijken » zouden moeten worden bekendgemaakt.
Aanbeveling 5. Een effectieve politieke strategie ontwikkelen betreffende « nationale » *targets* voor subnationale overheden	Regionale en federale overheden zouden moeten beslissen over een effectieve politieke strategie op het gebied van « nationaal » afgesproken targets waarvan de implementering afhankelijk is van subnationale overheden[56]. Er moet worden afgesproken wat er gebeurt indien de federale overheid of een van de subnationale overheden zich niet houdt aan de target.

[55] Met name de « aanbevelingen » van de Europese Commissie in de landenfiches van het Gemeenschappelijk Verslag sociale bescherming en sociale insluiting.
[56] Bijvoorbeeld inzake de stijging van het aantal sociale huurwoningen of het verminderen van vroegtijdig afhaken van het onderwijs.

Aanbeveling 6. De verhouding tussen Europese en nationale processen uitklaren	De verhouding tussen Europese en nationale processen op het gebied van Sociale insluiting zou moeten worden uitgeklaard en vereenvoudigd. Het feit dat het NAP/Insluiting parallel blijft bestaan met de tweejaarlijkse nationale armoederapporten is voor veel actoren erg verwarrend en vermindert de politieke meerwaarde van beide processen.

7.3. Het Europees Sociaal Fonds

Aanbeveling 7. Een actief leerplatform voor OCMW's installeren	Een actief leerplatform voor Vlaamse, Waalse en Brusselse OCMW's institutionaliseren (mogelijk gefinancierd via ESF-middelen), bijvoorbeeld in de schoot van de federale administratie Sociale Integratie.

Aanbeveling 8. De impact van het ESF permanent monitoren en bekendmaken	Beleidsmakers zouden de impact van het ESF permanent moeten monitoren en bekendmaken bij het grote publiek. Dit zou ertoe kunnen bijdragen dat de groeiende evaluatie*cultuur* betreffende het sociale insluitingsbeleid in België evolueert naar een evaluatie*praktijk*; en het zou de legitimiteit van het Europese project kunnen versterken.

Pour en savoir plus – Partie III

ATKINSON, T., CANTILLON, B., MARLIER, E. et NOLAN, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press. 256 p.

BARBIER, J.C. (2005). Research on 'Open Methods of Coordination' and national social policies: what sociological theories and methods?. In T. BREDGAARD, F. LARSEN (eds.). *Employment policy from different angles (pp. 47-74)*. Copenhagen: DJOF Publishing.

BEYERS, J., BURSENS, P. (2006). The European Rescue of the Federal State: How Europeanization Shapes the Belgian State. *West European Politics*, 29 (5), pp. 1057-1078.

BÖRZEL, T.A. (2003). Shaping and taking EU policies: member state responses to Europeanization. *Queen's papers on Europeanisation* (2/2003). Belfast: IDEAS [03.11.2006, http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload38412en.pdf].

CITI, M., RHODES, M. (2006). New Modes of Governance in the European Union: A Critical Survey and Analysis. In K.E. JORGENSEN, M. POLLACK, B. ROSAMOND (eds.). *Handbook of European Union Politics (pp. 463-480)*. London: Sage.

ESPING-ANDERSEN, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. ESPING-ANDERSEN (Ed.). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies (pp. 1-30)*. London: Sage.

GREER, S., VANHERCKE, B. (2010). The Hard Politics of Soft Law: the Case of Health. In MOSSIALOS, E., BAETEN, R., HERVEY, T. (Eds.). *Health System Governance in Europe: the Role of EU Law and Policy*. Cambridge University Press, forthcoming March.

HALL, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

HAMEL, M.P., Vanhercke, B. (2009). The Open Method of Coordination and domestic social policymaking in Belgium and France: window dressing, one-way impact, or reciprocal influence? In HEIDENREICH, M., ZEITLIN, J. (eds.). *Changing European Employment and Welfare Regimes: The influence of the open method of coordination on national reforms (pp. 84-111)*. New-York: Routledge.

HEIDENREICH, M. en ZEITLIN, J. (eds.) (2009). *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*. New-York: Routledge, 245 p.

HEMERIJCK, A. en MARX, I. (2010). Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands. In PALIERN B. (ed.). *A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press: Amsterdam, forthcoming.

HOOGHE, L. (2004). Belgium: hollowing the center. In U. AMORETTI, N. BERMEO (eds.). *Federalism and territorial cleavages (pp. 55-92)*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.

LEIBFRIED, S. en PIERSON, P. (2000). Social policy: Left to courts and markets. In H. WALLACE, W. WALLACE (Eds.). *Policy-making in the European Union.* 4th ed. (pp. 267-92). Oxford: Oxford University Press.

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

MARLIER, E., ATKINSON, A.B., CANTILLON, B., NOLAN, B. (2007). *The EU and Sociale insluiting. Facing the Challenges*. Bristol: The Policy Press.

PALIER, B. (2005). *Gouverner la sécurité sociale: Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : PUF. 502 p.

RISSE, T., COWLES, M.G., CAPORASO J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In J. CAPORASO, M.G. COWLES, T. RISSE (eds.). *Transforming Europe (pp.1-20)*. Ithaca: Cornell University Press.

SABEL, C.F., ZEITLIN, J. (2008). Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), pp. 271-327.

SPAVENTA, E., DOUGAN, M. (2005). *Social welfare and EU law*. Oxford: Hart. 304 p.

Vanhercke, B. (2009) 'Against the odds. The OMC as a Selective Amplifier for Reforming Belgian Pension Policies.' European Integration online Papers, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 16. http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-016a.htm.

Zeitlin, J. & Pochet, P. with L. Magnusson (2005). The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies. Brussels: P.I.E.-Peter Lang. 511 p.

PARTIE IV

L'EUROPÉANISATION DE L'ÉGALITÉ DES GENRES À LA LUMIÈRE DE LA CONCILIATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE

INTRODUCTION

Selma Bellal, Pascale Vielle et Olivier Paye

1. Des origines européennes…

La recherche « Etos.be » étudie la mesure et les conditions dans lesquelles la Belgique peut prendre appui sur certains instruments d'action de l'UE pour renforcer ses politiques sociales (droit social européen, méthodes ouvertes de coordination, fonds structurels) dans trois domaines de l'action européenne, correspondant à trois volets majeurs des politiques sociales belges : l'emploi et les conditions de travail, la protection et l'inclusion sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes (de façon générique « l'égalité des genres »). La présente partie porte sur cette dernière thématique[57].

La politique européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes adopte précisément une approche fondée sur la législation, l'intégration transversale de la dimension de genre à toutes les politiques publiques (*gender mainstreaming*) et la mise en œuvre d'actions positives. Cette approche vise à contribuer à l'élimination des inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires, tant sur le marché du travail qu'en dehors de celui-ci.

Dès les années 1970, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes a progressivement élargi la notion et le champ d'application du principe d'égalité ; les recommandations, résolutions et communications du Conseil et de la Commission ont fourni un éventail de lignes directrices, ont permis d'identifier les bonnes pratiques, et finalement,

[57] Les auteurs remercient Sophie Stoffel, post-doctorante aux FUSL, pour sa précieuse relecture de la version antérieure de cette partie.

d'élaborer un cadre pour l'action future de l'Union. Les années 1990 ont été marquées par des avancées significatives en matière de congé de maternité et de congé parental. Avec le Traité d'Amsterdam, l'UE s'est vu reconnaître la compétence d'adopter les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, y compris dans les domaines non liés à l'emploi. En 2006, la « refonte » de directives relatives à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail réitère l'encouragement à la lutte contre l'écart de rémunération et la ségrégation entre les sexes au moyen, notamment, de réglementations souples en matière de durée du temps de travail qui permettent tant à l'homme qu'à la femme de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

La législation européenne en matière d'égalité des genres (y compris issue du dialogue social européen) est aujourd'hui forte de 14 directives. En outre, la dimension « égalité des genres » est intégrée dans la mise en œuvre des méthodes ouvertes de coordination (MOC) - notamment la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) - et dans les fonds européens qui contribuent à la politique de cohésion. Au sein de la Direction générale (DG) Emploi, affaires sociales & égalité des chances de la Commission, deux unités sont en charge de l'égalité des genres, l'une pour les aspects juridiques, et l'autre pour le *gender mainstreaming*.

La partie « égalité des genres » de la recherche s'est concentrée sur un aspect qui réside au cœur des politiques contemporaines de l'égalité : la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. En effet, dans l'histoire de la construction européenne, l'égalité a été envisagée dans un premier temps sous un angle formel, et limitée à l'emploi, à travers une série de directives qui ont consacré le principe d'interdiction des discriminations sur la base du sexe. Progressivement, parce qu'elle permet d'aborder la participation des hommes et des femmes aux tâches familiales, la conciliation de la vie familiale et professionnelle s'est imposée comme la condition d'un progrès réel de la situation des femmes sur le marché de l'emploi. Mais en parallèle, la conciliation a émergé aussi comme l'une des pierres angulaires des réponses aux objectifs de la SEE, aux enjeux démographiques ou aux tensions entre flexibilité et sécurité. Alors que ces domaines émergents des politiques sociales européennes ont été très vite été considérés par les acteurs de l'égalité comme des opportunités d'investissement politique dans une question fondamentale pour l'égalité substantielle, on verra cependant que dans ces derniers contextes, les contenus de la

conciliation peuvent apparaître potentiellement conflictuels avec l'objectif d'égalité de genres.

En Belgique, les politiques liées à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle impliquent des acteurs et compétences dispersés entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Cependant, le Conseil d'État a considéré que l'égalité des genres était non pas un domaine politique, mais un principe constitutionnel auquel étaient soumises les autorités fédérales et fédérées dans l'ensemble de leurs compétences. Un certain nombre de mesures destinées à promouvoir une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ont été adoptées dans le but explicite de produire des rapports plus égalitaires entre femmes et hommes (par exemple, l'utilisation d'une partie du budget des allocations familiales pour travailleurs salariés pour subventionner la garde des jeunes enfants dans des crèches, ou encore la mise sur pied en 1975 de la commission du travail des femmes). En revanche, d'autres mesures destinées à promouvoir la conciliation n'avaient pas pour but de renforcer l'égalité des genres dans la société. Leurs promoteurs se limitaient à défendre une approche formaliste de l'égalité des genres, fondée sur le « libre choix » de chaque individu, femme ou homme, d'adopter tel comportement (par exemple, les mesures sur l'interruption volontaire de carrière, sur l'emploi à temps partiel, sur les chèques-services, etc.).

La thématique de la conciliation peut donc adéquatement servir de révélateur de l'approche intégrée de l'égalité, ou *gender mainstreaming*, qui, depuis la moitié des années 1990, est devenue fondamentale dans les politiques d'égalité des genres. Le choix de ce cas d'étude permet en outre de croiser une série de considérations avec la thématique de l'emploi développée dans un autre volet d'ETOS.be.

Avant de présenter la manière dont chacun des trois chapitres de cette partie traite de l'européanisation des politiques sociales du point de vue de l'égalité entre femmes et hommes, nous allons les mettre en contexte, en mettant en exergue deux caractéristiques du thème retenu : le caractère particulièrement éclaté des politiques d'égalité, et le caractère pluriel sinon ambigu des politiques de conciliation travail-famille.

2. …vers l’éclatement du domaine politique de l’égalité des genres

Les politiques d’égalité des genres apparaissent comme une matière quadruplement éclatée : des points de vue organisationnel, principiel, institutionnel et de l’orientation stratégique.

Du point de vue organisationnel

Premièrement, l’égalité des genres est fragmentée du point de vue organisationnel, entre un secteur d’action publique spécifique et une transversalisation aux autres secteurs (*gender mainstreaming*), notamment, mais pas seulement, dans les politiques sociales. En la matière, des facteurs extra-UE, en particulier l’action de l’Organisation des Nations unies (ONU), ont influencé l’action en Belgique mais aussi l’Union européenne (UE).

Alors qu’à l’ONU le premier Plan d'action pour le progrès de la femme fut lancé en 1975, dans l’UE, le premier programme d’action communautaire en matière de promotion de l’égalité des chances date de 1982. Mais ce n’est réellement qu’à partir de 1992 que l’Union avance réellement sur ce terrain : c’est à cette époque que remontent les premières initiatives de promotion de l’égalité dans les fonds structurels et c’est en 1994, au Conseil européen d’Essen, que la question de l’égalité sera élargie aux politiques d’emploi.

Dans le prolongement de la IVe Conférence mondiale des femmes de l’ONU à Pékin (1995), une transformation des rapports entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux conduira à ériger en 1996 le gender *mainstreaming* en politique prioritaire de l’UE. Par ailleurs, c’est également en 1996 qu’une nouvelle Charte sociale européenne est proposée aux États membres, contenant une clause transversale de non-discrimination. C’est aussi en 1996 qu’est créé le premier Forum permanent de la « société civile », qui préfigure une transformation de la définition du rôle des acteurs, en revisitant la définition de la responsabilité politique et de l’action collective.

Le *gender mainstreaming*, couplé à la clause transversale de non-discrimination, constitue un véritable tournant. Dorénavant, la question du genre doit être intégrée à tous les niveaux politiques et dans toutes les matières de l’action publique. Pour la période 2001-2005, une stratégie-cadre visant le *gender mainstreaming* est adoptée. Ses domaines d’intervention sont

la vie économique, l'égalité de la participation et de la représentation, les droits sociaux, la vie civile ainsi que les rôles et les stéréotypes féminins et masculins. Mais l'étendue exacte des progrès réalisés grâce à cette nouvelle approche reste floue.

Par ailleurs, le *gender mainstreaming* encourage l'usage par des acteurs nationaux des engagements internationaux et reconnaît le rôle primordial des acteurs non gouvernementaux et administratifs nationaux, en tant que « dépositaires » des outils législatifs et institutionnels mis à leur disposition. Il s'ensuit un réel travail de sensibilisation des élites administratives à la thématique de l'égalité, ainsi qu'un accroissement de la légitimité de l'ancrage des politiques publiques d'égalité dans des institutions.

En Belgique, une loi fédérale est adoptée en 1996 afin de contrôler l'application des résolutions de la Conférence de Pékin. Cette loi prévoit que le Gouvernement fédéral transmette, chaque année, un rapport au Parlement sur la politique menée par chaque département ministériel pour atteindre les objectifs de Pékin. Fin 2000, un processus d'accompagnement des différents départements ministériels s'est concrétisé par la définition d'un plan stratégique dans lequel chaque ministre s'engage, dans le cadre de sa politique, à définir un objectif stratégique qui contribue à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Deux représentants par département ministériel sont chargés de suivre l'évolution du projet. Une cellule d'expertes universitaires est également mise sur pied au niveau fédéral pour encadrer le processus : la « Cellule *mainstreaming* ». Cette cellule agit en matière de formation au *gender mainstreaming* et d'accompagnement des départements. Cette collaboration entre le monde académique et le monde politique inaugure de nouveaux réseaux d'échange de connaissances. La loi du 12 janvier 2007 concernant la mise en œuvre des résolutions de la Conférence mondiale des femmes de Pékin en septembre 1995 et l'intégration de la dimension de genre dans toute la politique fédérale (dite loi *gender mainstreaming*) institutionnalise et renforce en principe le dispositif du *gender mainstreaming* même si, à ce jour, les arrêtés d'exécution qui devraient assurer son application n'ont pas encore été adoptés (soulignons néanmoins que le Conseil des ministres du 5 juin 2009 a approuvé un projet d'arrêté royal relatif à la constitution d'un groupe interdépartemental de coordination pour l'application des résolutions de Pékin, en exécution de cette loi).

Depuis 1996 se développe donc une nouvelle logique, qui se concrétise par la constitution de structures administrativo-politiques spécifiques faisant advenir de nouveaux acteurs publics et

de nouveaux réseaux. L'extension du domaine d'action de l'égalité est également liée aux nouvelles dispositions inscrites dans les traités européens (en particulier le Traité d'Amsterdam de 1997) qui offrent des ressources d'action nouvelles pour des initiatives européennes en cette matière. Or, la dilution de l'objectif d'égalité des genres dans d'autres objectifs plus généraux présente le risque d'une moindre prise en compte de cette dimension dans les actions entreprises, et d'une simple conformité « artificielle » à l'exigence transversale.

Du point de vue principiel

Deuxièmement, il existe non pas une mais bien des conceptions de l'égalité et de la place des femmes dans la société. La notion d'égalité au sein des politiques publiques renvoie-t-elle à un intérêt général ou particulier, à une logique collective ou de marché, à une dynamique nationale, européenne ou internationale ? Le principe d'égalité au sens large est une notion qu'il est difficile d'associer à un seul modèle d'intégration politique et sociale. L'égalité oscille entre ses devenirs de principe politique et de « simple » valeur morale, entre norme démocratique et « problème » social.

Pourtant, le principe politique d'égalité n'équivaut pas à l'égalisation. Si l'égalité n'implique pas politiquement la réduction de toutes les inégalités, elle exige plutôt la recherche et l'élimination des causes des inégalités. Comme l'a mis en évidence E. Vogel-Polsky dès 1996[58], il convient de distinguer « entre un système juridique qui proclame respecter « l'égalité des droits des hommes et des femmes » et prétend assurer « un droit égal au bénéfice de tous les droits fondamentaux de nature politique, économique et sociale » sans discrimination aucune, et « un système juridique qui fait de l'égalité de la femme et de l'homme un droit fondamental », dont l'objet principal est « une égalité de statut » garantie (…). Dans le premier système, l'égalité est fonctionnelle, instrumentale et accessoire (…) mais permet, toutefois, d'admettre la léicité de pratiques différenciées selon le sexe si la finalité retenue est conforme à l'intérêt général ou à un intérêt légitime de particuliers (…). Dans le second, l'égalité est centrale, elle est une fin en soi (…) qui devient le principe moteur

[58] E. VOGEL-POLSKY (1996). Les femmes, la citoyenneté européenne et le traité de Maastricht. In A. DEL RÈ et J. HEINEN (éd.). *Quelle citoyenneté pour les femmes? La crise des États-providence et la représentation politique en Europe* (pp. 268-269). Paris : L'Harmattan.

de l'institution politique et sociale ». Or, tant au niveau européen que national, on semble hésiter entre ces deux systèmes, comme en témoignent les usages variables de la notion.

Le concept de diversité participe de cette kyrielle de synonymes lexicaux développés au sein de la matière politique que représente l'égalité. Le Service public fédéral belge (SPF) Emploi, travail et concertation sociale tente de le définir de la manière suivante : « Si l'égalité des droits est le principe de base et l'objet même des lois contre les discriminations, la diversité correspond à une politique ou à un moyen pour y parvenir ». Cette définition aurait tendance à confirmer le risque de dilution des objectifs que comportent les imprécisions sémantiques.

Cette fragilisation du champ sémantique conduit à rendre les inégalités difficiles à nommer, à les euphémiser, dès lors qu'elle confère aux différentes variantes de l'égalité (des chances, de résultats, entre les sexes…) un caractère consensuel, occultant leur conflictualité. La confusion engendrée rend difficile la mise en perspective critique des politiques menées ainsi que l'identification des buts qu'elles poursuivent.

En fait, tant au niveau européen que belge, on assiste à une forme de coordination non contraignante d'objectifs sociaux et économiques ; les objectifs d'égalité n'étant pas associés exclusivement au volet social. Le résultat reflète un manque de clarté et de cohérence sur la nature des transformations attendues dans les comportements sociaux.

Du point de vue institutionnel

Troisièmement, la politique d'égalité est éclatée au niveau institutionnel, entre niveaux de pouvoir et de compétences différents en Belgique et donc, entre différentes institutions et différents acteurs. En 1975, une politique belge a modestement débuté avec la création de la Commission du travail des femmes ayant une compétence d'avis et de proposition au sein du ministère de l'Emploi et du travail. Cette Commission exclusivement orientée vers l'emploi a été rejointe en 1985 par le Secrétariat d'État pour l'émancipation sociale adjoint au ministère des Affaires sociales, puis par le Conseil de l'émancipation en 1986, avant d'être réformée et intégrée avec ce dernier dans le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes créé en 1993. Dans les années 1990, l'action publique en matière d'égalité des genres va consister en différentes mesures mises en place aux différents niveaux de pouvoir, telles des réformes nationales consécutives à l'adoption de directives européennes en matière de travail de nuit et

de droits à la pension, ou encore l'installation d'organes de lutte contre les discriminations (tant au niveau communautaire et régional que fédéral).

L'existence d'un portefeuille ministériel fédéral dédié à l'égalité des chances date de 1992. Ce portefeuille fut rattaché à l'origine au ministère de l'Emploi et du travail, ce qui n'est pas sans incidence sur la systématicité de la prise en compte de l'égalité dans les autres portefeuilles ministériels. Dans le cadre de la réforme « Copernic » de 2000, la politique d'égalité des chances a été considérée comme un dossier spécifique ponctuel, lié à des enjeux de société qui nécessitent une coordination entre plusieurs SPF, comme la lutte contre la pauvreté, l'économie sociale et la politique des grandes villes. L'égalité des chances a donc été découplée des compétences en matière d'emploi en 2003, rattachée au maroquin fédéral Fonction publique, intégration sociale, politique des grandes villes et dialogue interculturel (cette dernière compétence sortant de ce paquet de compétences en 2004) et à nouveau adjointe à l'Emploi à la suite des élections de 2007.

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes créé en 2002 reprend les compétences dévolues à la Direction de l'égalité des chances du SPF Emploi, travail et concertation sociale (dont il accueille le personnel en 2003). Celui-ci est doté de compétences larges allant jusqu'à la possibilité d'ester en justice.

Il apparaît toutefois que grâce à l'interface « stable » que constitue l'Institut, le niveau fédéral surpasse (encore) les niveaux fédérés. Aux niveaux communautaire et régional, des organismes et portefeuilles existent, bien qu'ils aient été créés plus tardivement, mais ils ne disposent que de compétences parcellaires. Les différents niveaux ne paraissent donc pas jouir des mêmes degrés d'information et de connaissance thématique, ni de la même capacité à assurer le suivi des politiques et législations. Cela amoindrit les possibilités d'une réelle transversalité de l'égalité des genres à travers toutes les matières, et dilue les enjeux liés à l'égalité. Le niveau fédéral conserve néanmoins un pouvoir de dotation, ce qui lui permet, via l'Institut, de subsidier structurellement une poignée d'associations « coupoles » pour l'égalité entre les femmes et les hommes et d'accorder des subsides ponctuels pour soutenir des projets notamment axés sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et sur la sensibilisation à l'intégration de la dimension du genre.

Notons aussi que la Chambre possède un Comité d'avis pour l'émancipation sociale dès 1988 et, en 1996, le Sénat se voit doté d'un Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, il existe une cellule « genre » ainsi qu'une Commission femmes et développement au sein de la DG de la Coopération au développement. Terminons ce tableau en soulignant que, en dépit de cette fragmentation institutionnelle, on n'observe cependant pas de réelle fragmentation politique puisqu'il existe une émulation et une coopération entre les différentes entités.

Du point de vue de l'orientation stratégique du domaine thématique

Dernier phénomène d'éclatement : le passage de l'égalité des chances entre hommes et femmes à l'égalité des chances, au sens large. Ce domaine serait alors associé à la problématique de l'inégalité et de la discrimination de « groupes minoritaires » (femmes, allochtones, holebis, personnes âgées et personnes handicapées).

Cette tendance est plus marquée en Communauté flamande qu'en Communauté française. La première associe en effet, dans la plupart des cas, l'égalité des genres à la diversité alors que la seconde est plus encline à formuler discours et projets en référence à l'égalité des chances « pour tous ». De façon plus générale, la logique francophone est plus proche d'une vision universaliste des droits « à la française », tandis que la Flandre est plus en phase avec une approche anglo-saxonne différentialiste des droits. À titre d'exemple, en Flandre, on admet les classifications fondées sur l'identité ethno-raciale. Du côté francophone, on reste encore réservé en la matière. Mais dans tous les cas, le genre est un objet parmi d'autres.

Au niveau fédéral, les politiques d'égalité distinguent, d'une part, la politique globale de lutte contre les discriminations menée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et, d'autre part, la politique de promotion de l'égalité entre hommes et femmes ainsi que de lutte contre de la discrimination basée sur le sexe. Ces dernières relèvent de l'action de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du portefeuille ministériel fédéral (actuellement, des compétences de la ministre en charge de l'emploi). Mais lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique d'égalité des genres à l'intention du monde du travail, c'est sous le label « égalité diversité » que les actions sont développées, en y associant tous les « groupes », femmes comprises. Plus largement, force est de constater que la reconnaissance

de l'égalité des femmes et des hommes comme une politique sociale à part entière est loin d'être acquise.

Dès lors, cet enchevêtrement de référentiels d'action rend difficile la détermination de filiations des initiatives par rapport à des acteurs et des niveaux de pouvoir. Par ailleurs, la coexistence de cadres juridiques, politiques, administratifs et associatifs promouvant l'égalité, propres aux rapports de genre et généraux, participe du manque de clarté et de cohérence sur la nature des transformations attendues dans les comportements sociaux. En outre, cette difficulté s'ajoutant à celle qui découle de la transformation des significations des instruments étudiés, le choix d'une méthodologie devient une gageure. Plus profondément, l'hybridation du domaine thématique, en termes organisationnels, principiels ou institutionnels, est telle qu'il est peu aisé d'encore le qualifier de politique sociale, dès lors que les actions en matière d'égalité des genres peuvent s'inscrire dans d'autres finalités que la finalité sociale (emploi, entrepreneuriat, croissance…).

3. Aujourd'hui : une ou des politique(s) de conciliation ?

Le choix de l'étude des politiques de la conciliation dans la partie consacrée à l'égalité des genres nous est apparu justifié par les caractéristiques de ces politiques qui rencontraient largement les intérêts généraux de la recherche ETOS.be. Les politiques de conciliation sont considérées comme un élément essentiel de la politique d'égalité des genres mais aussi comme caractéristiques de la transversalité du genre déjà évoquée. Ce sont des politiques dont la fonction a été définie par différents champs des politiques sociales, ce qui ne sert d'ailleurs pas toujours – comme nous allons le voir - l'identification de leur cohérence. Ainsi, au niveau européen, elles doivent poursuivre les objectifs de croissance et d'emploi lors de la relance de la Stratégie de Lisbonne (mars 2005) mais elles sont aussi définies comme un domaine précis d'actions prioritaires dans la feuille de route pour le *gender mainstreaming*[59] pour la période 2006-2010. Enfin, parce qu'elles relèvent d'orientations stratégiques et d'instruments de coordination, elles peuvent se révéler très différentes d'un État membre à l'autre, ce qui présente un intérêt du point de vue de l'influence des instruments étudiés et des configurations nationales sur le contenu qui leur est donné.

[59] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions intitulée « Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 », SEC (2006)275, COM (2006) 92 final, Bruxelles, 1er mars 2006.

« Des » conciliations

La politique européenne de conciliation est constituée par la combinaison de champs (politiques sociale et d'emploi) et d'instruments (législation, fonds structurels, SEE, dialogue social) divers. C'est à Lisbonne, en 2000, que le Conseil de l'Union a fait de la « participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale » un élément à encourager dans les États membres, et de la maternité, la paternité et les droits des enfants des « valeurs primordiales à sauvegarder » [60]. Les pistes suivantes sont identifiées dans la Résolution : étudier les possibilités de droit au congé de paternité pour les travailleurs ; renforcer les mesures qui encouragent une répartition équilibrée entre travailleurs des deux sexes pour ce qui concerne les soins aux personnes dépendantes ainsi que le développement de services de soutien aux familles ; accorder, le cas échéant, une protection spécifique aux familles monoparentales ; examiner la possibilité d'harmoniser les rythmes scolaires et les horaires de travail ; développer des mesures de soutien et d'incitation aux organisations non gouvernementales (ONG) engagées dans la promotion de l'égalité des chances et promouvoir l'information et la sensibilisation afin de faire progresser les mentalités ; et enfin, encourager les entreprises à introduire et approfondir des pratiques de gestion qui tiennent compte de la vie familiale de leurs travailleurs. La Résolution ne formule donc que des conseils d'orientation qui ouvrent des pistes relativement larges. D'ailleurs, celles qui figureront explicitement dans l'intégration de la conciliation comme thème prioritaire des appels à propositions lancés dans le cadre du cinquième Programme d'action communautaire pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans les lignes directrices de la SEE et dans les objectifs communs du Processus européen de promotion de l'inclusion sociale (lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), ne rencontrent pas toutes ces ambitions.

Le domaine de la conciliation est loin d'être neuf. Déjà en 1919, la Convention n°3 de l'Organisation internationale du travail (OIT) adresse la question de la protection de la maternité comme un élément essentiel afin de permettre la combinaison des fonctions

[60] Résolution du Conseil et des ministres de l'emploi et de la politique sociale, réunis au sein du Conseil du 6 juin 2000, relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale, JO, C218, 31 juillet 2000.

productive et reproductive. Plus récemment, les éléments de protection de la maternité qui figurent dans les normes de l'OIT traduisent un intérêt pour la santé et l'emploi des femmes avant et après l'accouchement et la Convention n°156 s'adresse aux « travailleurs ayant des responsabilités familiales ». En Europe, la notion de conciliation entre les deux sphères est présente dès la Résolution adoptée par le Conseil de l'Union en 1974. Il faudra cependant attendre 1989 pour que le Conseil de l'Union européenne reconnaisse que la sphère familiale constitue une priorité et nécessite une action communautaire.

Le champ de la conciliation est loin d'être neutre du point de vue de l'égalité des genres. S'il y a consensus sur l'intérêt de la thématique, les réglementations internationales et européennes ne s'avancent que timidement quant à l'étendue de la couverture et de la protection. La complexité des régimes de sécurité sociale en vigueur et les variantes dans la détermination des responsabilités respectives de l'État et des employeurs pour le versement des prestations conduisent en effet à des situations très diverses d'une réglementation nationale à l'autre. Ces réglementations se sont d'ailleurs longtemps limitées à une prise en compte minimaliste de la sphère privée, en excluant les processus familiaux du processus historique de régulation de la marchandisation des individus (ou « démarchandisation »), développés au sein de l'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale. La directive 79/7 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale constitue la parfaite illustration de cette ambiguïté[61].

Aujourd'hui encore, les mobilisations des notions de vie privée, vie familiale et de vie professionnelle ne sont pas neutres (surtout relativement au sexe social) et renvoient aux frontières entre la sphère publique et la sphère privée et à la définition du rôle de l'État. S'agissant de la notion famille, on sait qu'il existe une pluralité des types de famille qui, si elle n'était reconnue, équivaudrait par exemple à masquer la pauvreté féminine (dans le chef des femmes monoparentales) et les écarts de revenus entre et au sein des ménages.

C'est ainsi que d'un État à l'autre, aujourd'hui, des traductions diverses sont constatées lorsqu'il s'agit d'allier politique d'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale

[61] Deux exemples suffisent : la faculté laissée par la directive aux États d'exclure du champ d'application de l'égalité progressive à instaurer l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants, ou encore l'octroi de droits à prestations de vieillesse ou d'invalidité au titre des droits dérivés de l'épouse.

et politique d'égalité des hommes et des femmes. En Belgique, parmi les couples de 20 à 49 ans, dont au moins un partenaire travaille, le modèle de couple le plus répandu en 2005 (24%) était celui du temps plein pour les hommes et du temps partiel pour les femmes. Ce modèle est aussi celui qui caractérise la situation des Pays-bas (44% de couples), du Royaume-Uni (30%), de l'Allemagne (28%), de l'Autriche (27%) et du Luxembourg (21%). La France, quant à elle, correspondrait davantage au modèle conjuguant deux emplois à temps plein (plus de la moitié des couples).

Une prise en compte des processus familiaux par la sphère publique ?

Les politiques de « conciliation » ne se conjuguent donc pas au singulier. Elles peuvent revêtir des contenus très divergents d'un État membre à l'autre. Tantôt les dispositions et actions européennes prônées en matière de conciliation peuvent être perçues comme des transformations profondes des modes d'organisation nationaux des politiques familiales et/ou d'emploi, tantôt les droits et politiques au niveau national dépassent d'ores et déjà la portée des directives ou des recommandations. Pourtant, cette notion de « conciliation » induit une représentation qui, partout, est véhiculée : celle d'une complémentarité harmonieuse entre travail et famille, en particulier pour les femmes ; ce qui est contredit dans la réalité par la persistance d'inégalités sexuées concernant les deux formes de travail.

En effet, des contradictions peuvent être observées entre la politique européenne – mais aussi belge – de la conciliation, d'une part, et les politiques du temps de travail, ou de la sécurité sociale, de l'autre. En fait, les politiques de conciliation sont directement associées à l'augmentation de l'offre de main d'œuvre qui est un objectif des lignes directrices pour l'emploi représentant les priorités communes pour les politiques nationales d'emploi dans tous les États membres. C'est en particulier à travers la ligne directrice 18 (visant la réduction de l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes) que la conciliation a été considérée comme allant de pair avec cet objectif. Pourtant, d'autres documents officiels démontrent que s'il y a bien eu réduction de cet écart, c'est en partie en raison de l'augmentation de l'emploi des femmes à temps partiel et temporaire. Quand on sait, de surcroît, que les sorties du chômage se font de plus en plus vers le temps partiel, la distinction entre le caractère volontaire ou involontaire de celui-ci devient plus que problématique.

Par ailleurs, même dans une situation de parité professionnelle, il demeure une inégalité de la

charge de travail au sens large, c'est-à-dire incluant le travail domestique et parental. Ce sont encore souvent les femmes qui sont ciblées pour assumer la double charge de travail. Tout se passe comme si, en appréhendant la situation sociale des individus sur le plan du ménage, on pouvait considérer qu'un revenu et demi par ménage suffisait pour subvenir aux besoins. De surcroît, ces statuts inégaux sur le marché du travail contribuent à perpétuer et renforcer les relations inégales des hommes et des femmes face aux charges familiales et à essentialiser les inégalités. En outre, des études situent le temps partiel à la croisée d'une réaction défensive face à une situation professionnelle difficile et d'une façon de se réinvestir dans son métier en maîtrisant mieux son temps et donc, ses conditions de travail. Mais dans les deux cas, comme le souligne M. Maruani[62], il s'agit bien d'un choix sous contrainte. Au total, en matière d'articulation des politiques familiales et d'emploi, il convient de ne pas négliger la réalité sexuée de la précarité.

Enfin, le terme « conciliation » peut véhiculer une représentation moralisatrice de l'activité dans les sphères économique et familiale, en dépit des conséquences en termes de précarité. L'emphase de la responsabilité familiale en matière des soins comporte le risque de représenter une forme de privatisation des obligations collectives en matière de « conditions de vie » et de « bien-être » et d'accentuer la perception des individus et de la « famille » comme seules références collectives. Les inégalités seraient dès lors davantage déplacées et reconduites que combattues. En visant la réduction de l'écart entre les sexes sur le marché du travail, la logique de continuité entre les deux formes de travail - associée à l'idée de conciliation et découlant d'une représentation « extensible » du temps (comme si l'on pouvait « concilier » les deux formes de travail en continu) - semble contraindre à la fois à une « remarchandisation » du travail productif ainsi qu'à une marchandisation et à une « refamiliarisation » indirecte et inégale des responsabilités familiales (celle-ci n'opérant pas de façon homogène sur toutes les formes de famille). Ciblant les femmes en tant que catégories dont il faut stimuler « l'inclusion » par la « participation » au marché du travail au nom de l'égalité des chances, ces politiques peuvent s'apparenter - dans un contexte marqué par la « rareté » de l'emploi - à des politiques régressives de remise en cause des systèmes sociaux nationaux fondés sur le salariat plutôt qu'à des politiques égalitaires et susceptibles de s'inscrire dans une logique plus large, concernant tous les travailleurs, de transformation de la régulation de la protection sociale et du travail. En effet, la conciliation comme politique

[62] M. MARUANI (2000). *Travail et emploi des femmes*, Paris : Ed. La Découverte.

d'égalité des chances a tendance à banaliser l'accès des femmes à une forme d'emploi très précaire qui concurrence les formes d'emploi stables. Peut-être faut-il d'ailleurs s'inquiéter de ce qu'en Belgique, si l'écart entre taux d'emploi féminin et masculin diminue (-14% entre 1999 et 2004), le Programme opérationnel (PO) sur l'intervention Fonds social européen (FSE) constate qu'« il est à remarquer qu'en Wallonie cette diminution de l'écart résulte, malheureusement, partiellement d'une dégradation sensible du taux d'emploi des hommes (-1,9%) ».

Une approche européenne intégrée

Néanmoins, si l'on prend en compte l'ensemble des instruments étudiés dans le cadre du projet ETOS.be, il semble que directives, recommandations, dialogue social, MOC et instruments financiers se complètent et se renforcent pour donner lieu à ce que l'on pourrait qualifier, à tout le moins, d'approche européenne intégrée de l'articulation de la vie professionnelle et familiale. Celle-ci se concentre sur les structures d'accueil des enfants, la flexibilisation du temps de travail et le congé parental. Il reste que ces mesures sont déployées sans souci apparent de veiller aux aspects de genre (types et secteurs des formations et emplois offerts qui, par exemple, ne sont pas loin de faire écho à la ségrégation verticale et horizontale du marché du travail) et, sans qu'apparaisse (par exemple dans les rapports d'évaluation) la question de savoir si ces dispositifs bénéficient principalement aux femmes au chômage ou à la recherche d'un emploi et de leurs effets dans la promotion de l'égalité.

Tout ceci n'est pas neuf puisque, déjà dans les années 1980, la création du congé parental indemnisé avait été concrétisée en Belgique dans le cadre d'une mesure plus large : l'interruption volontaire de carrière. Le but premier de l'interruption était de contribuer à la répartition du travail disponible, à l'instar de la réglementation du travail à temps partiel et de la flexibilité horaire. À l'époque déjà, le congé était conçu comme un instrument au sein d'une politique d'emploi, destinée à favoriser une conciliation « libre » des deux formes de travail. Ce qui est variable dans le temps, c'est la représentation tantôt asexuée, tantôt genrée du discours sur l'emploi et les modes de gardes. Ce qui est stable par contre, c'est que la socialisation des tâches familiales demeure une préoccupation mineure au regard des objectifs économiques.

Finalement, au regard de l'influence du processus d'européanisation opérant à travers les instruments étudiés sur les représentations du travail et de la famille, nul doute que la rhétorique de la conciliation constitue un facteur de changement par rapport aux conceptions du travail et de la famille telles que construites par les droits du travail et les droits sociaux. L'articulation entre les deux formes de travail présente théoriquement des ambitions en termes de dépassement des rôles sexués, qui ne semblent pas pouvoir faire l'économie d'une conception forte de la protection sociale, sans prendre le risque de renforcer ces mêmes rôles sexués.

***

La partie de ce rapport comporte trois chapitres. Pour la Belgique, les contributions de Philippe Reyniers (UCL) et de Selma Bellal (FUSL) analysent respectivement l'européanisation de la législation pour le premier (chapitre 10), et de la MOC et des fonds structurels pour la seconde (chapitre 11). Le chapitre de Nuria Ramos Martín (AIAS) porte sur le cas des Pays-Bas, analysé à la lumière du droit européen classique (chapitre 12).

Les contributions recourent à différentes techniques d'analyse, selon le questionnement et la discipline de chacun des chercheurs. Les deux chapitres juridiques privilégient la méthode de l'étude approfondie de cas juridiques pour examiner la directive sur le congé parental (chapitre 10), la directive sur le travail à temps partiel et la directive « refonte » de 2006 (chapitre 12). Soulignons que les deux premières directives sont issues du dialogue social et d'accords conclus entre les partenaires sociaux européens. Dans le cadre des trois directives, les chercheurs ont tenté de distinguer les mouvements d'*up-* et de *downloading* des préférences politiques entre les espaces nationaux (belge et néerlandais) et européen, d'une part, ainsi que les facteurs de succès ou d'insuccès de ces initiatives, de l'autre. En outre, ces deux contributions accordent une attention particulière au contenu et au rôle de la *jurisprudence* de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans l'européanisation de l'égalité des genres. Le chapitre politologique (chapitre 11) interroge quant à lui la mesure dans laquelle les deux instruments étudiés — les MOC (et la SEE) et les fonds structurels (en particulier le FSE) — servent réellement de relais aux objectifs de la politique européenne d'égalité des genres tels qu'ils apparaissent dans des documents programmatiques de l'action européenne (stratégie-cadre, feuille de route, pacte, etc.). Une

évolution est-elle perceptible de ce point de vue ? Les acteurs politiques belges de l'égalité arrivent-ils ou non à influer sur les mesures induites par ces deux instruments ?

Les politiques de conciliation font appel aux différents instruments étudiés dans le cadre de la recherche ETOS.be, mais à la différence des autres thématiques, il n'existe pas de méthode ouverte de coordination consacrée de manière spécifique à l'égalité des genres (même si des formes de coordination souple, telle la Feuille de route 2006-2010, témoignent d'un effort en ce sens). Les chercheurs ont dès lors exploré les dispositions de conciliation logées dans les méthodes ouvertes existantes. Cette particularité les a conduits à interroger la dimension réellement égalitaire de la conciliation de la vie professionnelle et familiale, et le rôle des acteurs « traditionnels » de l'égalité, lorsque la conciliation n'est pas envisagée dans des instruments visant de manière prioritaire l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans cette logique, à côté de la conciliation à strictement parler, les trois chapitres ont accordé de l'attention aux aspects substantiels de la politique européenne de l'égalité des genres

Par ailleurs, les trois contributions accordent aussi une attention soutenue à la portée sémantique ou juridique des référentiels utilisés dans les textes officiels européens en matière d'égalité et de conciliation. Les chercheurs montrent qu'ils ne sont pas synonymes et peuvent cacher des différences significatives du point de vue de la promotion de rapports égalitaires entre les sexes.

Soulignons enfin que les trois chapitres comportent, dans des proportions différentes, une caractérisation du contexte politique (aux trois sens du terme en anglais : *polity*, *politics*, *policies*) prévalant dans chacun des espaces institutionnels étudiés (belge, néerlandais et européen) en relation avec la question de l'égalité des genres, considérée de façon générale ou en articulation avec la thématique de la conciliation.

CHAPITRE 10

L'EUROPÉANISATION DE LA LÉGISLATION « ÉGALITÉ ET CONCILIATION » EN BELGIQUE

Philippe Reyniers

Dans les lignes qui suivent, nous présentons le processus d'européanisation du droit belge de l'égalité, en général, et plus spécifiquement à travers un instrument spécifique de conciliation : la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord cadre sur le congé parental qui constitue la plus importante des dispositions légales de la politique européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Cette directive est aussi le premier résultat tangible en Europe du dialogue social et de la possibilité pour les partenaires sociaux de faire étendre *erga omnes* par voie de directive la force obligatoire d'un accord social européen.

L'intérêt de l'examen de la directive dans le cadre du projet ETOS.be réside dans son articulation nécessaire avec :

- la MOC et la SEE qui accordent une importance particulière à l'activité économique des femmes ;
- la directive temps de travail qui est, bien naturellement, un élément essentiel, avec les congés parentaux, de l'organisation du temps familial et professionnel.
- ses articulations (même manquées) avec la sécurité sociale, dont on sait la grande difficulté qu'a l'Union à infléchir les systèmes nationaux.

La directive sur le congé parental ne prévoit aucune forme d'indemnisation et laisse ouverte la faculté pour les États membres d'adapter la sécurité sociale au congé parental. Cette double lacune indique que le congé parental européen s'inscrit dans une logique de droit du travail et non de sécurité sociale : il ne s'agit en aucun cas d'étendre la sécurité sociale à la protection de l'éventualité « responsabilités familiales ». Par ailleurs, elle constitue un obstacle essentiel à la réalisation de l'objectif poursuivi : fondé sur l'idée que la question de la conciliation doit être traitée dans une perspective égalitaire et que les hommes devraient être encouragés à

assumer une part égale de responsabilités familiales, l'accord-cadre omet en effet de prévoir des prestations de remplacement du salaire pendant le congé - condition indispensable à l'encouragement du recours masculin à cette possibilité. En définitive, la directive apparaît beaucoup moins ambitieuse que la recommandation 92/241 concernant la garde d'enfants qui mettait l'accent sur une meilleure répartition des responsabilités parentales.

Néanmoins, la Belgique a été contrainte, à la suite de l'adoption de la directive, de revoir ce que l'on appelait à l'époque son dispositif d'interruption professionnelle de carrière, qui a été complété par un congé parental spécifique, de trois mois pour chaque parent.

Aujourd'hui, la réforme de la directive apparaît comme l'un des éléments clés de la mise en œuvre des exigences du processus de Lisbonne en matière de genre. On ne peut pas non plus imaginer une réflexion efficace sur la flexicurité ou sur les défis démographiques sans intégrer cette dimension. Il s'agirait donc, en théorie, de la revoir dans le sens d'une directive « conciliation » qui prendrait en compte l'ensemble des éléments nécessaires pour répondre à ces nouveaux défis, tout en assurant, dans une perspective d'égalité, une meilleure participation professionnelle des femmes et un meilleur engagement familial masculin.

Suite à l'adoption de la « Feuille de route 2006-2010 », la Commission a commencé à examiner la nécessité de moderniser la législation communautaire dans le domaine de la conciliation du travail et de la vie familiale. Elle a donc consulté les partenaires sociaux européens sur l'orientation possible d'une action communautaire et, suite à leur avis, sur le contenu d'une éventuelle révision du cadre juridique communautaire. À la suite de cette consultation, les partenaires sociaux communautaires ont communiqué leur intention de mettre en oeuvre le processus d'évaluation de leur accord-cadre sur le congé parental et de faire rapport sur les progrès accomplis en 2008. Par ailleurs, le 1er octobre 2008, la Commission a adopté un paquet de mesures destinées à améliorer la protection de la maternité, y compris pour les indépendantes, et à promouvoir les dispositions sur les services de garde des enfants.

10.1. Évolution et articulation des instruments de la politique d'égalité des genres

L'étude de l'européanisation de la politique d'égalité des genres en Belgique doit prendre en compte les caractéristiques générales de cette politique dans le cadre de la gouvernance multi-niveau actuelle. On considère généralement que la question de l'égalité des genres, en tant que politique importante de l'UE, a un impact majeur sur les États membres. Ceci est peu contestable ; néanmoins, il ne faut pas occulter l'influence internationale, importante elle aussi.

10.1.1. Interférences internationales dans l'approche d'*up*- et *downloading* en matière d'égalité

La Charte des Nations unies adoptée le 26 juin 1945 contient dans son préambule la « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes (…) ». La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contiennent une interdiction générale de discrimination en raison du sexe.

L'approche des Nations unies fondée sur les droits de l'homme et l'égalité a été consacrée par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard les femmes (CEDAW, 1979). Cette Convention note que, malgré les textes adoptés et l'action d'agences spécialisées, les discriminations continuent d'exister. La CEDAW contient les premiers éléments d'une politique de conciliation vie professionnelle – vie familiale en reconnaissant un droit à l'égalité dans l'emploi, comprenant notamment la protection contre le licenciement en cas de grossesse, le congé de maternité, la disponibilité de services sociaux pour permettre aux parents de combiner obligations familiales et responsabilités professionnelles, etc.

La politique d'égalité des genres des Nations unies repose aussi sur une série de conférences mondiales (la première en 1975 au Mexique lançant l'Année internationale de la femme et la Décennie des Nations unies pour la femme, suivie de celles de Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 et Pékin en 1995). En 1995, la Conférence de Pékin a abouti à une Déclaration et une

Plate-forme d'action visant notamment à soutenir la mise en œuvre de la CEDAW via une série d'actions passées en revue à l'Assemblée générale de l'ONU tous les 5 ans. Deux aspects importants ressortent de cette conférence : la consécration du rôle de nouveaux acteurs (outre les Gouvernements : les institutions publiques, le secteur privé, les ONG aux niveaux local, national, sous-régional, régional et international), et la formulation du principe du *gender mainstreaming* (c'est-à-dire la prise en compte de l'égalité des genres dans toutes les politiques, actions et initiatives). Ce *gender mainstreaming* a été ensuite intégré à l'approche européenne d'égalité des genres, qui reconnaît le rôle de la Plate-forme de Pékin.

Dès 1995, l'influence des Nations unies sur le droit et la politique tant belges qu'européens apparaît remarquable, sans qu'on puisse déterminer précisément, en termes d'*up-* et de *downloading*, lequel des trois niveaux a exercé le plus d'influence sur les deux autres. Ainsi, l'article 3 (2) du Traité de Rome tel que modifié par le Traité d'Amsterdam (1997) déclare que la Communauté européenne a pour mission d'éliminer les inégalités et de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans toutes ses activités. À la même époque, en 1996, c'est aussi la Plate-forme de Pékin qui a inspiré l'adoption d'une loi belge destinée à contrôler la mise en œuvre nationale des objectifs de la Plate-forme. La loi du 12 janvier 2007 concernant la mise en œuvre des résolutions de la Conférence mondiale des femmes de Pékin en septembre 1995 et l'intégration de la dimension de genre dans toute la politique fédérale apparaît comme une loi pionnière dans les États membres de l'Union européenne.

10.1.2. Caractéristiques de la politique européenne sur l'égalité des genres

a) Une politique de droits fondamentaux ? Les contraintes de la « dépendance de sentier » européenne

Dans la vision des États membres fondateurs de la CEE, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes est à l'origine fondée sur d'autres valeurs que dans la vision de l'ONU. L'article 119 du Traité de Rome, formulant l'obligation de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail, avait été obtenu par la France qui craignait que ce principe, considéré comme réalisé chez elle, ne la place dans une situation de concurrence désavantageuse par rapport aux autres États membres. Dans les années 1970, s'est posée la question de savoir si, comme le soutenait le Gouvernement belge dans les affaires Defrenne, ce principe d'égalité de rémunération devait être vu en tant

que disposition économique visant à éviter les distorsions de concurrence. Dans sa jurisprudence, la CJCE, attachée à la notion de droit fondamental, a déclaré que ces dispositions avaient un double objectif : social et économique. Plus tard, elle jugera que l'objectif économique de non-distorsion de concurrence est secondaire par rapport à l'objectif social, qui constitue l'expression d'un droit fondamental. Cette décision n'a toutefois pas permis de garantir par la suite que les questions sociales et les doits fondamentaux deviennent réellement prioritaires par rapport aux questions économiques, ce qui semble attester d'une forme de « dépendance de sentier » du droit européen par rapport à sa matrice originale : le premier Traité de Rome.

b) Égalité des genres et politique de conciliation européenne : multiplicité des outils

La multiplicité des instruments européens concerne tant la politique générale d'égalité des genres que la question spécifique de la conciliation entre vie familiale et professionnelle.

Dans le Traité d'Amsterdam, la question de l'égalité des genres est abordée selon l'approche dite de « double-rail », soit simultanément via le *gender mainstreaming* et via l'introduction de mesures spécifiques pour améliorer la situation des femmes. Rappelons que cette approche de l'égalité des chances était déjà présente dans la politique européenne de cohésion économique et sociale et dans les fonds structurels, depuis 1994.

L'approche européenne distingue les instruments législatifs, les instruments financiers, et la méthode ouverte de coordination. En matière d'égalité, à côté des instruments juridiques, il faut mentionner certains instruments récents, comme la Stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes (2001-2005), prolongée par la « Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010) », les programmes de travail annuels sur l'égalité des genres, et les fonds structurels. Certains instruments, comme la feuille de route, se réfèrent explicitement à la conciliation de la vie familiale et professionnelle pour laquelle sont prévus des objectifs et des indicateurs. Enfin, suite à l'adoption de la Plate-forme d'action de Pékin et du Conseil européen de Lisbonne, des progrès ont été accomplis dans le domaine des statistiques liées au genre, en partie liés à l'introduction de nouveaux indicateurs (processus de prise de décision, marché du travail, violence familiale). Cela permet de mieux analyser les problèmes et l'impact des politiques, même s'il reste beaucoup à faire.

Mais la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle est également abordée dans les instruments de *soft law* tels que la SEE, ou les communications relatives à la flexicurité et aux changements démographiques, sans que le lien avec l'égalité entre les sexes soit aussi explicite que dans cette première série d'instruments.

c) L'impossibilité d'une politique de conciliation fondée sur la faute

Une vue d'ensemble de la politique d'égalité des genres fait apparaître deux tendances concernant les limites d'une approche législative « traditionnelle ».

La Commission estime constamment dans ses rapports qu'un cadre législatif sophistiqué et exhaustif, et soutenu par la jurisprudence, existe déjà au niveau européen. Aujourd'hui, la multiplication d'instruments politiques constitue ce qu'on appelle la « nouvelle gouvernance ». Selon Joerges, le développement de ces instruments marque le contournement d'un modèle « interventionniste ». Quant à nous, nous parlons de complémentarité entre nouvelle gouvernance et régulation législative lorsque les deux systèmes coexistent dans le même domaine politique, fonctionnent de façon séparée et promeuvent les mêmes buts. Dans certains cas, néanmoins, ces deux systèmes peuvent devenir rivaux (par exemple, la nouvelle gouvernance comme alternative à la législation) plutôt que complémentaires. La coexistence entre nouvelle gouvernance et régulation législative réussit quand les deux processus sont consciemment lancés pour travailler ensemble.

Pour la Commission, le thème de la conciliation entre travail et vie familiale constitue une priorité dans le domaine de l'égalité des genres. Sa récente « feuille de route » se réfère à la flexibilité de l'emploi (temps de travail), aux services d'accueil et aux droits. L'emploi flexible est supposé aider à créer une économie flexible, en améliorant la qualité de vie des femmes et des hommes, et les aider à entrer et rester sur le marché du travail, en utilisant le potentiel de main-d'œuvre, ce qui doit augmenter la satisfaction des employés et améliorer l'image des employeurs.

En ce qui concerne les services d'accueil, la Commission note qu'en raison des trois défis auxquels l'UE est confrontée (diminution de la population en âge de travailler, bas taux de natalité, population vieillissante), il importe d'offrir un meilleur équilibre entre vie

professionnelle et vie familiale, notamment par des équipements de garde d'enfants plus accessibles (les « objectifs de Barcelone » prévus dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne) et des services de soins pour les personnes âgées handicapées. La Commission considère également que le congé parental ou le travail à temps partiel ne sont pas assez utilisés par les hommes. Ce sont donc principalement les femmes qui continuent de s'occuper des personnes à charge.

Les structures d'accueil, les droits aux congés et les arrangements dans l'organisation du travail, qui ont toujours contribué à une politique de conciliation, sont désormais explicitement articulés comme tels dans l'agenda social, intégration susceptible – du moins peut-on en former l'hypothèse - de leur conférer une force régulatrice sans précédent.

Cette conception, pensée aujourd'hui comme intégrée, doit être relativisée à la lumière d'instruments élaborés initialement dans la seule perspective législative. En matière législative, les dispositions européennes les plus importantes se trouvent dans la refonte de la directive sur l'égalité hommes-femmes (qui reprend une série de sept directives adoptées depuis les années 70). Celle-ci est centrée sur l'interdiction des discriminations, lesquelles doivent être interprétées comme une « faute ». Cette législation s'attaque aux discriminations directes et indirectes en matière d'emploi et de travail. En cas de discrimination directe, les faits présument l'existence d'une intention de discriminer. En cas de discrimination indirecte, il faut en justifier l'existence. Car il peut en effet exister des situations où certaines dispositions ou pratiques entraînant des désavantages pour les personnes d'un sexe déterminé sont objectivement justifiées par un but légitime. La justification des discriminations indirectes crée dès lors, de manière continue, de la jurisprudence.

Ces dernières années, la notion de discrimination elle-même a évolué (par exemple, elle englobe désormais le harcèlement). La législation européenne prévoit un renversement de la charge de la preuve : la personne accusée de discrimination doit prouver elle-même qu'elle n'a pas discriminé. Ensuite, la directive oblige les États membres à créer un organisme, ou une agence pour l'égalité, dont les tâches sont de promouvoir, analyser, et contrôler le respect de l'égalité des genres. Cette agence doit être compétente pour aider les victimes de discriminations dans la poursuite de leurs plaintes. Elle doit pouvoir conduire des enquêtes indépendantes, publier des rapports et des recommandations sur toute question touchant à la discrimination de genre, et échanger des informations avec les autres organismes européens

correspondants. La nécessité de créer de telles agences reflète un consensus sur les limites de l'exécution de l'approche législative traditionnelle. En Belgique, il s'agit de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme[63].

En ce qui concerne l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, la refonte de la directive élargit la notion de discrimination à tout traitement moins favorable à l'égard des femmes enceintes et au congé de maternité. Elle stipule qu'après un congé de maternité, les femmes ne peuvent ni subir un traitement moins favorable au travail, ni perdre les améliorations des conditions de travail auxquelles elles auraient eu droit pendant leur absence. L'objectif est ici, à nouveau, la protection contre le traitement différencié inacceptable motivé indirectement par le sexe. La directive exige également que les États membres qui reconnaissent les congés d'adoption et de paternité prennent les mesures adéquates pour protéger les travailleurs, hommes ou femmes, contre le renvoi en raison de l'exercice de ces droits. De même, à la fin de tels congés, ils ne peuvent subir de discrimination.

La multiplicité des outils déployés pour réaliser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, la possibilité de droits distincts et le traitement spécifique de la question des femmes enceintes constituent une série d'éléments qui rendent complexes les prémisses de la législation traditionnelle sur l'égalité.

La première prémisse de cette législation est que l'égalité nécessite l'élimination de règles, actes ou pratiques qui discriminent, de manière visible, la personne. Mais les problèmes d'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle ne sont presque jamais interprétés comme tels. Or la cause principale des inégalités de genre se trouve dans les rôles profondément ancrés, socialement assignés aux hommes et aux femmes, en relation avec le travail et les soins. L'inégalité causée par le déséquilibre entre vie familiale et vie professionnelle ne vient pas de pratiques discriminatoires auxquelles il faudrait apporter des remèdes individuels, mais est la conséquence de modèles diffus de pratiques sociales et de structures de société favorables aux hommes. De ce point de vue, il faut mettre en évidence les limites inhérentes à la législation anti-discrimination.

[63] Une recommandation du Centre pour l'égalité des chances (11 mai 2009) a ainsi motivé les autorités flamandes à accorder le congé de « paternité » aux membres de leur personnel qui sont les mères non-biologiques d'un enfant né au sein d'un couple lesbien.

La deuxième prémisse touche à la neutralité et à l'égalité formelle. En un certain sens, la législation sur l'égalité fondée sur la faute est très liée à l'individualisme, dans la mesure où la discrimination doit être réprimée, car elle attribue les stéréotypes d'un groupe à une personne que l'on ne peut juger pour ses mérites propres. Cette perspective individualiste met de côté toutes les considérations basées sur l'appartenance à un groupe. La neutralité est profondément liée à l'égalité formelle ; elle se concentre sur l'application d'un « même » traitement, « formellement égal », des personnes. Il n'est donc pas surprenant que l'approche des juges par rapport aux mesures dites positives soit problématique.

La grossesse est le seul élément objectif rattachant les femmes à la vie familiale. Les règles européennes applicables en cas de grossesse reflètent la nature objective de celle-ci, et l'abordent strictement sous l'angle de la santé et de la sécurité. La directive prévoit des mesures de protection, mais aussi un droit au congé de maternité d'au moins 14 semaines et une rémunération ou allocation au moins équivalente à un congé de maladie. Pour la CJCE, cette législation a un double objectif : la protection biologique de la femme et, après l'accouchement, la protection de la relation spéciale entre la mère et l'enfant (en empêchant qu'elle soit perturbée par les charges qui résulteraient de la reprise de l'emploi). Plusieurs jugements montrent que la Cour de justice ne peut pas garantir les limites strictes de cette approche objective et qu'elle finit par quasi assigner les responsabilités familiales aux femmes. Dans le cas d'un congé d'adoption, la Cour n'a pas considéré discriminatoire la différence de traitement résultant d'une disposition de loi nationale et ayant pour effet qu'un père adoptif ne bénéficie pas du droit donné à une mère adoptive d'un congé de maternité pendant les trois premiers mois après l'arrivée de l'enfant dans la famille adoptive. La Cour justifie cette différence de traitement par le souci d'assimiler autant que possible les conditions d'entrée de l'enfant dans la famille adoptive à celles de l'arrivée d'un nouveau-né dans la famille pendant la très délicate période initiale. Plus tard, la Cour a aussi accepté le traitement différencié appliqué aux périodes de service civil ou militaire (pris par une grande majorité d'hommes) et aux périodes de congé parental (pris par une grande majorité de femmes) pour les calculs de paiements. Elle a noté que, contrairement au service militaire, le congé parental est pris volontairement par un travailleur pour un enfant, en lien avec les intérêts individuels du travailleur et de sa famille. De même, la Cour n'a trouvé que « regrettables » les difficultés rencontrées par les femmes à la recherche de structures adéquates de prise en charge d'un très jeune enfant.

Un autre jugement de la Cour mérite l'attention. Il concerne la plainte d'un père, fonctionnaire au ministère néerlandais de l'Agriculture, qui a demandé une place dans une crèche dépendant du ministère, pour son enfant. Sa demande a été rejetée au motif que l'on ne peut octroyer aux fonctionnaires masculins des places dans les crèches, sauf en situation d'urgence. Pour le ministère, la priorité donnée aux femmes reflétait sa détermination d'aborder les inégalités existantes entre fonctionnaires masculins et féminins. Du fait que la mesure visait à favoriser les femmes, la Cour a considéré qu'elle était autorisée en tant que mesure positive, tout en admettant qu'elle puisse perpétuer une division traditionnelle des rôles entre hommes et femmes. Mais elle a accepté ce risque pour les raisons suivantes : le manque de place dans les crèches, l'égalité des chances entre fonctionnaires masculins et féminins s'ils doivent faire appel aux crèches privées, la possibilité pour les fonctionnaires masculins d'avoir une place pour leur enfant en situation d'urgence (s'ils s'occupent eux-mêmes de leur enfant). La Cour semble incapable de structurer sa décision sur le modèle du « *dual earner*/*dual carer* ».

10.2. Contexte belge d'égalité des genres et politique de conciliation

Dans cette section, nous analysons l'impact des instruments européens de conciliation sur la Belgique en termes d'organisation institutionnelle, de politique d'égalité et de mesures politiques.

a) L'État belge et l'égalité des genres : piliers, corporatisme et fédéralisme

Dans des pays de « droit civil », comme la Belgique, la non-discrimination est fortement liée aux fonctions constitutionnelles, avec un accent sur la neutralité de l'État et l'égalité formelle liée à la citoyenneté. Mais au-delà de cette vision théorique du système constitutionnel, l'État belge se comprend mieux en termes sociopolitiques. Depuis son indépendance, la Belgique se caractérise par l'existence de différents « piliers » sociaux (mondes chrétien, socialiste et libéral) reflétant la société civile belge. Ces mondes sont fortement représentés au sein des partis politiques qui forment alors un système dans lequel les intérêts des piliers peuvent prévaloir sur une approche en termes de respect de la loi formelle.

Là où, idéalement, le principe constitutionnel d'égalité apparaît comme un engagement moral profond lié à la citoyenneté politique, il fonctionne en Belgique principalement comme un rempart entre les piliers. La non-discrimination reste principalement limitée tant aux relations entre l'État et le citoyen qu'aux relations entre piliers idéologiques. La conjonction du modèle d'accumulation d'intérêts et du rôle joué par les questions publiques spécifiques telles que l'égalité des genres mène, parfois, à des choix politiques sous-optimaux. Par exemple, le Gouvernement chrétien-socialiste de 1968 a voulu, contradictoirement, développer les équipements collectifs (objectif socialiste visant à faciliter l'entrée des femmes sur le marché du travail) et reconnaître le rôle sociopédagogique des mères (objectif chrétien visant à aider les femmes qui « font le choix » de rester au foyer).

La création de l'État-providence belge n'a pas mis à l'avant-plan l'agenda sur l'égalité des genres. Son modèle corporatiste se concentre sur la redistribution des fruits de la croissance économique. Dans plusieurs instances belges, les employeurs et travailleurs sont représentés au plus haut niveau (par exemple, au Conseil national du travail – CNT – créé en 1952). Le système de conventions collectives et de comités conjoints donne au CNT un rôle majeur, qui engage les différents secteurs d'activités économiques. Les conventions collectives peuvent être rendues obligatoires par arrêté royal avec une portée générale d'application. Le dialogue social belge est donc fortement institutionnalisé et pyramidal. Mais la répartition des compétences entre conventions collectives adoptées par les partenaires sociaux et instruments législatifs classiques adoptés par les institutions politiques n'est pas toujours nette.

En outre, la Belgique se caractérise par sa fédéralisation (en Communautés et Régions) depuis les réformes de 1970, 1980, 1988 et 1993. Ce processus répondait à la fois à une demande culturelle de la Flandre, et à une demande économique de la Wallonie. La complexité qui en résulte est évidente. Les compétences « liées aux personnes » relèvent des Communautés. Il s'ensuit que la politique familiale (aide aux familles et aux enfants) ne relève plus d'un seul législateur ; la fiscalité ou la sécurité sociale (et donc les allocations familiales), ainsi que le droit du travail demeurent fortement enracinés au niveau fédéral. Par conséquent, la question de la conciliation, par sa nature même, est réglée par de nombreux niveaux de pouvoir. Enfin, on notera que selon l'UE un État membre peut déléguer des pouvoirs aux entités fédérées pour la mise en œuvre de directives, à condition qu'il s'assure que les dispositions soient correctement mises en œuvre. La législation belge autorise l'État fédéral à contraindre les

Régions de mettre en œuvre la législation européenne ou, en cas de retard persistant, de se substituer à elles et de la mettre directement en œuvre.

b) Politique d'égalité belge : le rôle et l'institutionnalisation des groupes féministes

En Belgique, le thème de l'égalité des genres est parti de la base vers le sommet. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le modèle traditionnel masculin de soutien de famille imprime sa marque non seulement au système de sécurité sociale (avec des droits sociaux différenciés selon le genre), mais aussi à toutes les mesures visant à augmenter le taux de natalité dans le contexte de l'après-guerre. Comme ailleurs en Europe, de profonds changements surviennent dans les années 1960 et 1970 : arrivée des femmes dans l'enseignement supérieur, planification plus répandue de la vie reproductive, entrée sur le marché du travail et développement du secteur des services. Les familles se reconfigurent : augmentation du nombre de divorces, de personnes seules et de familles recomposées. De ce fait, le modèle traditionnel masculin de soutien de famille recule, et apparaissent les conditions d'un modèle égalitaire de relations entre femmes et hommes. Au cours de cette période, le pilier socialiste commence à développer un agenda politique centré sur l'égalité (équipements collectifs, etc.). Seul le pilier chrétien continue alors de défendre un modèle familial plus traditionnel.

Les premières formes institutionnalisées de féminisme apparaissent au cours des années 1970, à la suite du militantisme féministe de la base. Un arrêté royal de 1974 crée la Commission du travail des femmes, en tant que porte-parole de groupes féministes au niveau gouvernemental. En 1993, cette Commission se transforme en un Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes, qui donne des avis sur les questions d'égalité des genres. En préparation depuis plusieurs années en Belgique, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est finalement fondé en 2004 et présenté comme la transposition de la directive 2002/73 imposant la création d'agences nationales de l'égalité. Ses tâches sont la préparation et l'exécution des décisions gouvernementales dans le domaine de l'égalité des genres, la contribution à l'application de normes d'égalité des genres et l'aide aux victimes de discrimination, la fourniture d'expertises au ministre de tutelle et à la représentation permanente belge auprès des institutions européennes. L'Institut coordonne également la mise en œuvre belge des normes européennes (et internationales) sur l'égalité des genres.

Le Conseil et l'Institut sont les héritiers directs de l'activisme associatif dont ils proviennent. Les féministes belges, E. Vogel-Polsky en particulier, ont joué un rôle dans le déclenchement des changements de politique au niveau européen. Les arrêts de la Cour de justice européenne dans les affaires *Defrenne*, où Vogel-Polsky était l'avocate de la plaignante, ont eu un impact considérable sur les développements ultérieurs du principe d'égalité entre les femmes et les hommes. De même, les références à la législation européenne dans les avis du Conseil de l'égalité des chances visaient à la fois à rendre les lois belges conformes aux directives, et à faire avancer la cause de l'égalité des genres. A son tour, l'Institut agit à la fois dans la coordination de la transposition des directives relatives à l'égalité, et dans l'élaboration de ces directives à l'échelon européen. Ces actions sont autant d'exemples concrets de l'activisme des acteurs de l'égalité dans le contexte belge. Elles illustrent par ailleurs la difficulté, en matière d'égalité des genres, de distinguer les aspects d'*up* et de *downloading*, les deux processus se renforçant mutuellement dans les stratégies des acteurs institutionnels et associatifs engagés en faveur de l'égalité.

c) Politique : égalité des genres et emploi

La politique belge d'égalité s'inspire fortement des initiatives européennes et de la mise en œuvre de directives : par exemple dans l'égalisation de l'âge de la retraite, ou encore l'égalisation des primes d'assurance. Mais d'autres aspects de la politique belge ne sont pas liés à l'UE (en particulier les questions fortement liées – mais pas reléguées – à la sphère privée : droit à l'avortement, divorce, sexualité et violence).

Au-delà des obligations européennes, la politique belge de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle se déploie à l'origine via un système de congé appelé « interruption professionnelle de carrière ». Ce système vise à l'origine la diminution du chômage par le partage des emplois disponibles sur le marché du travail. Il est conçu de manière à favoriser le retrait temporaire des femmes. À côté de ce système, il faut mentionner les mesures de réduction du temps de travail. Après avoir diminué le temps de travail à 39 heures par semaine (1996), puis 38 heures (2001), une nouvelle loi de 2001 crée la possibilité de réduire davantage le temps de travail avec réduction de la rémunération, ou d'introduire la semaine de 4 jours en utilisant la durée maximale de travail quotidien (9 heures). Des réductions de cotisations sociales sont accordées aux employeurs pour promouvoir ces deux options. Par ailleurs, la fiscalité et la sécurité sociale ont également été mises à contribution pour un

meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, par la prise en compte des périodes de congé dans la carrière des travailleurs pour la couverture de sécurité sociale. Il faut encore citer les Agences locales pour l'emploi, où des chômeurs ont le droit de travailler maximum 45 heures par mois sans perdre leurs allocations – les familles peuvent louer leurs services pour des tâches ménagères, via un système de « titres services ». Enfin, d'autres aspects de la politique fiscale visent la déductibilité des coûts de garde d'enfants.

10.3. Impact de l'accord sur le congé parental

En Belgique, le système d'interruption de carrière instauré par une loi de 1985 constitue une première forme de congé parental, que nous examinerons dans les lignes qui suivent. Nous verrons ensuite l'impact de la directive européenne sur le congé parental en Belgique.

a) Le système d'interruption de carrière professionnelle

Le système d'interruption de carrière a été conçu, en 1985, comme un programme d'emploi : quand un salarié prenait une interruption de carrière à plein temps, l'employeur devait le remplacer par un chômeur. Depuis 2002, le remplacement n'est plus obligatoire. La dimension « partage de l'emploi » a donc été effacée au profit de celle de « crédit-temps ». La durée d'une interruption de carrière (dont les motifs ne sont pas exigibles par l'employeur) varie entre trois mois et cinq ans pour une interruption de carrière à plein temps, plus 5 ans pour une réduction de temps de travail. Aucune rémunération n'est payée pendant le congé ou l'absence à temps partiel, mais l'assurance-chômage fournit une modeste allocation. Durant l'interruption de carrière, le travailleur est protégé contre le licenciement ; un salarié renvoyé illégalement a le droit de recevoir six mois de rémunération en dommages et intérêts.

La principale faiblesse de ce système est que l'interruption de carrière n'était pas un droit ; elle dépendait de l'accord de l'employeur (sauf en cas de convention collective prévoyant ce droit). Les syndicats ont revendiqué ce droit, ce qui a abouti à une convention collective conclue au CNT en 2001, qui remplace l'interruption de carrière par un système de crédit-temps. Selon ce nouveau système, tout salarié a droit à un congé à plein temps d'une durée d'un an, ou à une réduction à mi-temps de son temps de travail. Des conventions collectives sectorielles ou d'entreprise peuvent allonger cette durée jusqu'à cinq ans. De plus, le système

de crédit de temps garantit une allocation plus élevée qu'auparavant, de 384 euros ou 512 euros par mois, en fonction de l'ancienneté.

b) Émergence d'une norme européenne sur le congé parental et upload belge

Au début des années 1980, la Commission européenne propose une directive sur le congé parental. Le but est alors d'harmoniser les dispositions nationales afin d'éviter les distorsions de concurrence dans le marché commun. Le Gouvernement belge s'y oppose. Suite au Traité de Maastricht (1993) et à l'adoption du protocole social visant à développer le dialogue social européen, la question d'une législation dans ce domaine refait surface. La Belgique joue alors un rôle dans la reprise de cette question pendant sa présidence du Conseil (deuxième semestre de 1993). La ministre du Travail belge, Miet Smet, considère comme prioritaire l'adoption d'une décision dans cette matière. Un compromis législatif semble avoir été proposé, mais est refusé par la délégation britannique.

Après l'entrée en vigueur du protocole social du Traité de Maastricht, la Commission transmet son initiative aux partenaires sociaux le 22 février 1995. C'est sur cette base que les partenaires sociaux européens[64] manifestent leur intérêt de négocier un accord entre eux. La première phase de consultation est lancée le 21 juin 1995. Il semblait admis que les partenaires sociaux devaient jouer un rôle dans l'établissement des principes communs sur le congé parental. C'est ainsi que les négociations ont été entamées. Partant de zéro, ces négociations ont, semble-t-il, pris en exemple le modèle belge. C'est d'ailleurs M. J. Walgrave, alors présidente du CNT, qui a été choisie comme arbitre des négociations. Il n'a fallu que cinq mois pour aboutir à un accord. Plusieurs facteurs expliquent ce succès : ce qu'on appelle « l'ombre de la législation » (en cas d'échec des partenaires sociaux, la Commission aurait proposé elle-même une directive) ; le fait que la politique de congé se développait déjà dans différents États membres ; le fait aussi que le principe d'un congé de trois mois faisait l'objet d'un consensus. Par conséquent, les discussions ont surtout tourné autour de questions liées aux rémunérations ou aux allocations, au maintien des droits de

[64] Il s'agit de la Confédération européenne des syndicats (CES), de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), et du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP)

sécurité sociale, au caractère transmissible et à la portée personnelle de ce droit. Les partenaires sociaux ont considéré avoir chacun obtenu une victoire : par l'absence d'exigence financière côté employeurs et par la création d'un droit au temps libre côté travailleurs.

Au niveau belge, on constate une fois de plus un modèle d'*uploading* qui mêle expertise, représentation politique et médiation indépendante. Ce modèle est semblable à celui que l'on trouve dans le processus législatif au sens strict même s'il reste difficile d'évaluer l'influence belge sur le contenu de l'accord-cadre (en l'absence de documents préparatoires formels).

En ce qui concerne les canaux d'influence belges, formellement, les administrations tant nationales qu'européennes n'ont pas de pouvoir sur les négociations entre partenaires sociaux européens. Mais des relations informelles peuvent jouer (par exemple entre la ministre de l'Égalité des chances de cette époque et la présidente du CNT). Les canaux d'influence doivent surtout être recherchés au sein des membres nationaux et européens des organisations des partenaires sociaux (par exemple, le représentant du syndicat chrétien belge était membre du groupe de travail syndical européen). Il demeure cependant difficile de déterminer précisément l'apport réel de ce genre de participation.

Enfin, et surtout, les structures d'*uploading* ont changé, en particulier avec le développement d'agences dans le domaine de l'égalité. Aujourd'hui, la structure traditionnelle de préparation est modifiée par le rôle donné à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Son directeur participe à des réunions bisannuelles du Groupe de haut niveau sur le *gender mainstreaming* (qui prépare les travaux de la présidence sur ces questions). Mais quoi qu'il en soit, la révision en cours de l'accord-cadre confirme que tant l'administration centrale que l'Institut adoptent une même position : laisser faire les partenaires sociaux.

c) Transposition belge de la directive sur le congé parental

L'accord-cadre sur le congé parental négocié entre les partenaires sociaux a été repris dans une directive du Conseil, sur proposition de la Commission, en 1996. Cet acte, adopté par le Conseil, confère donc une force légale et une portée générale d'application aux dispositions de cet accord.

Le contenu de l'accord-cadre est centré sur deux droits : le droit à un congé d'une durée d'au moins trois mois pour s'occuper de l'enfant (né ou adopté) jusqu'à l'âge de huit ans, et le droit à un congé en cas de force majeure pour raisons familiales urgentes. Il laisse les États membres — ou les partenaires sociaux nationaux — compétents pour définir les conditions d'exercice de ce droit : temps-plein, temps partiel, période de qualification, conditions spéciales en cas d'adoption, délais de préavis à donner par le travailleur à l'employeur, circonstances autorisant le report de l'octroi du congé parental, dispositions spéciales pour les petites entreprises. Néanmoins, les États membres sont obligés de protéger les travailleurs contre le licenciement et tout autre désavantage qui serait lié à l'exercice de ce droit. En ce qui concerne le deuxième point de l'accord (droit de quitter le travail pour raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident), tous les aspects de ce droit doivent être décidés au niveau national. Enfin, l'accord-cadre impose une obligation de non-régression, visant donc à éviter de réduire le niveau général de protection des travailleurs dans le domaine couvert par l'accord.

En Belgique, la directive a été considérée unanimement comme une nouveauté, mais a donné lieu à un curieux processus de transposition. Ce sont les partenaires sociaux qui ont transposé cette directive par une convention collective négociée au sein du CNT. Cette convention collective a été adoptée le 27 avril 1997 (l'échéance européenne étant le 3 juin 1998). Un arrêté royal du 29 octobre 1997 a rendu cet accord applicable. Le préambule de la convention collective se réfère « au choix des associés partenaires sociaux pour régler la publication par voie de convention collective selon l'esprit qui a présidé à l'adoption de l'accord-cadre ». Selon une des personnes interviewées, le choix des partenaires sociaux belges de recourir à l'instrument de la convention collective était dicté par la volonté d'éviter une législation plus « encombrante », et donc d'avancer plus rapidement que la ministre de l'époque, Miet Smet. L'adoption de la convention collective n'a toutefois pas empêché le Gouvernement d'adopter un arrêté royal, préparé par la ministre. La raison du choix des partenaires sociaux est quelque peu surprenante : si la conclusion de l'accord-cadre au niveau européen a privé le législateur de l'exercice de sa compétence, le processus de transposition ne relève pas de la logique du « premier arrivé, premier servi ». Néanmoins, la course entre l'administration et le CNT était contraire à la tradition de respect de l'action des partenaires sociaux. Selon l'une des personnes interviewées, « c'était la première fois qu'un ministre adoptait une décision contre la volonté unanime des partenaires sociaux. C'était un clash qui peut être décrit comme poli mais ferme ».

Le tableau 10.1 compare les dispositions de la convention collective et de l'arrêté royal.

Tableau 10.1. Comparaison de la convention collective n°64 et de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 relatifs au congé parental

Congé parental	**Convention collective n°64**	**Arrêté royal du 29/10/1997**
Droit au départ	Droit individuel au départ pendant trois mois pour s'occuper de l'enfant	Droit au départ pendant trois mois pour s'occuper de l'enfant
Conditions relatives à l'enfant	- Enfants de moins de 4 ans - Enfant adopté pour une durée de 4 ans avant 8 ans d'âge - Enfant avec incapacité sérieuse en dessous de 8 ans	- Enfants de moins de 4 ans - Enfant adopté pour une durée de 4 ans avant 8 ans d'âge - Enfant avec incapacité sérieuse en dessous de 8 ans
Conditions relatives au travailleur	Même contrat d'emploi pendant une année dans les 15 mois avant la demande de départ	Même contrat d'emploi pendant une année dans les 15 mois avant la demande de départ
Conséquence sur la relation avec le travailleur	Suspension du contrat pendant 3 mois ou autre accord à temps partiel entre le travailleur et l'employeur	Non stipulé
Procédure	Envoi d'un recommandé trois mois à l'avance	Envoi d'un recommandé trois mois à l'avance
Droits de l'employeur	Possibilité de reporter de 6 mois pour des raisons liées au fonctionnement de l'entreprise	Possibilité de reporter de 6 mois pour des raisons liées au fonctionnement de l'entreprise
Garanties	- Droit de retrouver le même travail ou travail équivalent - Protection contre le licenciement	Non stipulé
Avantages	Non stipulé	Références au système de l'interruption de carrière (arrêté royal du 2 janvier 1991)

Au vu de cette comparaison, parler d'une « compétition réglementaire » est erroné car les deux régimes sont soit identiques, soit complémentaires. La convention collective règle certains aspects du droit du travail non mentionnés par l'arrêté royal ; ce dernier règle quelques aspects de sécurité sociale qui ne peuvent être définis par convention collective.

Cette double transposition de la directive ne serait pas problématique si elle était aisément combinable au profit du travailleur. Mais jusque récemment, les deux régimes étaient mutuellement exclusifs. En conséquence, le régime de l'arrêté royal — plus attrayant financièrement pour le travailleur — ne prévoyait pas de garanties formelles contre les conséquences potentiellement défavorables pour le travailleur de l'exercice du droit au congé parental. En l'absence d'une convention collective, une violation de certaines clauses de l'accord-cadre aurait donc pu être alléguée, en raison des lacunes de l'arrêté royal. Ce dernier a été modifié à plusieurs reprises. Ainsi, en 1998 a été résolue la question de la combinaison entre les deux régimes, qui ne s'excluent donc plus. Toujours en 1998, un accès (limité) au congé parental dans les petites et moyennes entreprises (PME) a été prévu. En 1999, le droit au congé parental a été ouvert aux fonctionnaires. En 2005, les modalités d'exercice de ce droit ont été élargies, ainsi que les conditions relatives à l'enfant. La procédure de demande a été ramenée à deux mois.

CHAPÎTRE 11

EUROPÉANISATION DES POLITIQUES DE CONCILIATION EN BELGIQUE À LA LUMIÈRE DE L'ÉGALITÉ DES GENRES

Selma Bellal

La recherche menée ici a porté sur la question de l'européanisation de la politique d'égalité des genres en Belgique par le biais de deux instruments : la MOC et les fonds structurels. Parmi ceux-ci, la recherche se concentre sur la Stratégie européenne pour l'emploi et le Fonds social européen.

Nous tentons de déterminer dans quelle mesure les initiatives européennes ont un impact sur la politique belge et dans quelle mesure ces initiatives participent au développement d'une conception de la politique sociale. La période examinée va, essentiellement, de 2000 à 2006 (dernière programmation accomplie des fonds structurels).

Dans un premier temps, nous décrivons le contexte européen des politiques d'égalité, relativement aux instruments étudiés (MOC et fonds structurels) La deuxième partie est consacrée à l'analyse du processus d'européanisation, tant en ce qui concerne la conception des instruments que leur mise en œuvre en Belgique.

11.1. Articulation du FSE et de la SEE avec l'égalité des genres et la conciliation

11.1.1. Caractérisation des instruments

a) FSE et SEE : des instruments aux finalités hybrides

Les priorités du FSE pour la période 2000-2006 sont essentiellement de soutenir les objectifs politiques définis dans le cadre de la SEE, c'est-à-dire : développer des politiques actives du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances dans l'accès au marché du travail ;

promouvoir et améliorer la formation professionnelle, l'éducation et la formation tout au long de la vie ; promouvoir une main-d'œuvre compétente, formée et souple ; et améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail.

La SEE, conduite davantage par les États membres que par la Commission, définit différents éléments procéduraux et des « lignes directrices » en matière d'emploi, que les États membres sont appelés à poursuivre au travers de Plans d'action nationaux (PAN) pour l'emploi. Cette *soft* coordination des politiques nationales a été élargie avec l'instauration de la MOC au Conseil européen de Lisbonne en 2000. La MOC innove par rapport à la SEE et à l'équilibre institutionnel précédent, en ce qu'elle reconnaît un rôle clé à la Commission. Elle vise à faire converger les États membres vers des objectifs stratégiques, mais sans avoir recours à l'harmonisation législative (contraignante).

Le choix des instruments SEE et FSE trouve une justification dans les objectifs économiques et sociaux communs pour lesquels ces deux instruments sont définis. La redéfinition des priorités du FSE pour la période 2000-2006 en fait un soutien aux objectifs politiques définis dans le cadre de la SEE. Par ailleurs, la Stratégie de Lisbonne (2000-2010) appelle le FSE à contribuer aux objectifs de la Communauté en matière d'inclusion, d'éducation et de formation et, depuis 2005, intègre la SEE dans les « lignes directrices intégrées ».

b) Les instruments au regard de l'objet « égalité »

Dès son lancement, fin 1997, l'un des quatre piliers de la SEE était « le renforcement des politiques d'égalité des chances », particulièrement des femmes vis-à-vis des hommes. Dans un premier temps (SEE 2001-2003), ce pilier s'est solidifié du fait du lancement en 2000 de la Stratégie de Lisbonne dont l'un des axes majeurs vise un accroissement substantiel du taux d'emploi, notamment celui des femmes. Ensuite (SEE 2003-2005), ce pilier s'est profilé spécifiquement sur l'égalité entre les femmes et les hommes, incluant deux volets principaux : la lutte contre les disparités en matière de taux d'emploi, de chômage et de rémunération, et la promotion de la conciliation, tout en promouvant l'intégration de l'objectif d'égalité des genres dans l'ensemble des mesures promues. Toutefois, depuis la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne, en 2005, et l'inclusion de la SEE dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008 et 2008-2010), le volet

« égalité professionnelle des genres » a été intégré à un axe visant à « favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail » (ligne directrice n°18).

En ce qui concerne les fonds structurels, l'égalité entre les femmes et les hommes a été établie comme l'un des quatre objectifs spécifiques de la programmation 1994-1999. A partir de la programmation 2000-2006, qui coïncide en particulier avec l'indexation du fonctionnement du FSE sur les priorités de la SEE (voir chapitre 2), et de manière plus profonde encore dans la programmation 2007-2013, l'égalité des genres sera transversalisée à tous les fonds, à toutes les étapes de mise en oeuvre et à tous les projets que les fonds structurels soutiendront (nécessité que tous les projets sélectionnés rencontrent le critère d'égalité). En même temps, l'égalité des genres sera maintenue comme priorité spécifique (par exemple, par l'établissement d'une catégorie de dépenses spécifiques « Mesures visant à améliorer l'accès à l'emploi et à accroître la participation durable et la progression des femmes dans l'emploi pour réduire la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail, et mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée, notamment en facilitant l'accès aux services de garde des enfants et d'aide aux personnes dépendantes »). Au sein du FSE, dont provient l'essentiel des fonds structurels bénéficiant à l'égalité des genres, une priorité commune aux objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi » consiste ainsi à encourager « l'intégration et des actions spécifiques pour améliorer l'accès à l'emploi et accroître la participation durable et la progression des femmes dans l'emploi, pour réduire la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail, notamment en s'attaquant aux causes, directes et indirectes, des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes ».

11.1. 2. Évolution des finalités du FSE et de la SEE en matière de genre

a) Intégration stratégique des instruments

Dès 1999, dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre et à Malte, les priorités du FSE ont été mises au service de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne. Il n'est dès lors pas étonnant qu'en matière d'égalité, on observe une interconnexion entre les instruments. En l'occurrence, ce sont les objectifs du document technique relatif au *mainstreaming* de l'égalité des femmes et des hommes dans les différents fonds qui font le lien entre les objectifs de la Stratégie européenne en matière d'égalité pour les années 2001-2005 et les objectifs de Lisbonne.

b) De la non–contrainte à la non-prise en compte ?

Pour la période de programmation 2000-2006, les règlements de chaque fonds reflètent la double stratégie adoptée par l'Union pour promouvoir l'égalité entre les sexes : la combinaison d'actions spécifiques ou positives et l'intégration de la dimension de genre dans tous les domaines d'action. Il ne s'agit néanmoins que d'orientations générales sur la base desquelles les États membres préparent leurs documents de programmation (DOCUP), ensuite approuvés par la Commission. Si le principe général d'une contribution des fonds à la réduction des inégalités est donc bien consacré, il ne précise pas les objectifs opérationnels qui doivent être poursuivis par les États membres en la matière.

En outre, les données relatives aux ressources en faveur de l'égalité ne sont présentées par la Commission que pour le FSE, dans le cadre de l'accès et la participation des femmes au marché du travail. En moyenne, l'Europe des Quinze a consacré 6% de l'aide totale du FSE dans ce domaine, ce qui représente la plus petite part par rapport aux autres domaines. Quant au financement FSE, le règlement fixe cinq domaines d'actions prioritaires dont un consacré à l'égalité de sexes qui doit, en outre, être pris en compte dans l'ensemble des actions financées.

De la même manière, le document technique qui peut guider les États membres dans l'élaboration de leurs documents de programmation n'a aucun caractère contraignant et nous est apparu relativement méconnu par les acteurs rencontrés.

À partir de 2005, la SEE s'intègre progressivement dans les Grandes orientations de politique économique (GOPE) et débouche sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Ce faisant, la dimension égalité des genres n'est plus incluse de façon spécifique au sein de la SEE et vise la réduction de l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes. Pourtant, d'autres documents officiels démontrent que s'il y a bien eu réduction de cet écart, c'est en partie en raison de l'augmentation de l'emploi des femmes à temps partiel et temporaire. Or, ce type d'emplois est précaire en termes de statut, et tend à concurrencer les formes d'emploi stables. Parler d'égalité dans ce contexte équivaut tout au plus à considérer une égalisation, même si c'est dans la précarité.

Par ailleurs, dès la programmation FSE 2000-2006, et plus encore dans la programmation FSE 2007-2013, l'égalité des genres disparaît en tant que domaine d'action prioritaire et se mue en

critère systématique. La promotion de l'égalité « des chances » entre hommes et femmes y est couplée à la lutte contre les discriminations et intégrée en tant que mesure de l'axe prioritaire « Inclusion sociale ». L'inscription progressive et constante de l'objectif d'égalité des genres dans des cadres plus généraux, tout en accentuant l'exigence transversale générale de l'égalité des genres comporte donc le risque de réduire la portée d'actions positives spécifiques formellement encouragées.

c) Extension du domaine de l'égalité et nouveaux outils

L'extension progressive du domaine d'action en matière d'égalité a conduit à une rationalisation successive des outils de mise en oeuvre qui a davantage complexifié que simplifié leur compréhension globale, tant pour les candidats à projets que pour la lisibilité des actions à entreprendre. Cette rationalisation a concerné les changements d'objectifs des fonds structurels, l'absorption d'anciens programmes d'action communautaires dans un programme unique d'action intégré « Progress » pour la période 2007-2013. Cela a donné lieu à l'identification de domaines politiques précis comme outils de la politique d'égalité (par exemple, conciliation, prise de décision, violence, indépendance économique) ; ce qui dénote un changement de stratégie par rapport aux actions ciblées des programmes d'actions communautaires.

Il apparaît donc que les outils de l'égalité ne se limitent pas à la MOC et aux fonds structurels, mais qu'ils concernent également les instruments de programmation stratégique de portée générale (par exemple, la Stratégie de Lisbonne) et de portée spécifique (par exemple, la Feuille de route 2006-2010) ainsi que les instruments de programmation financière dans le cadre des fonds structurels et les instruments de rapportage (rapport annuel de la Commission relatif à l'égalité des femmes et des hommes).

d) Rationalisation des actions et nouvelle orientation de l'égalité

En 2006, une nouvelle Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes est définie pour la période 2006-2010. Elle succède à la Stratégie-cadre 2001-2005 visant le *gender mainstreaming* et en fait le bilan, en vue de faire avancer le programme sur l'égalité. Il ne s'agit pas d'actions ciblées mais de l'identification de six domaines d'actions prioritaires dont celui de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Chaque

domaine d'actions contient des objectifs. En outre, la Commission identifie six points clés : taux d'emploi et chômage des femmes ; écart de rémunération ; accès aux financements et à la formation des femmes entrepreneures ; développement de droits de pension individuels appropriés aux risques liés aux carrières interrompues ; féminisation des normes de sécurité et de santé ; et combat contre la discrimination multiple à l'égard des femmes immigrées et des minorités ethniques.

Le nouvel Institut européen de l'égalité entre les femmes et les hommes jouera un rôle central dans le suivi de la plupart des actions. En outre, leur financement fait intervenir les fonds structurels 2007-2013 et le programme intégré PROGRESS. Ce dernier se différencie fortement des programmes précédents car il intègre les actions relatives à l'emploi, aux affaires sociales et à la lutte contre les discriminations. Les programmes d'actions ciblés en matière d'égalité sont donc finis. En outre, les 12 % de l'enveloppe budgétaire de PROGRESS consacrés à l'égalité entre hommes et femmes ont été amputés du montant nécessaire à la création de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Celui-ci, en retour, ne bénéficiera que d'un budget modeste et disposera d'un mandat essentiellement technique. Enfin, le rôle des experts gouvernementaux dans le domaine de l'égalité est réduit dans le Comité de suivi du programme.

Outre la rationalisation des programmes spécifiques au sein du nouveau programme PROGRESS, les États membres ont approuvé en 2006 un « Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes ». Il vise à encourager les États membres et l'Union à agir dans les domaines suivants : les écarts et les conceptions stéréotypées sur le marché du travail, la gestion des affaires publiques grâce à une intégration du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes et un meilleur suivi, et l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

La rationalisation semble avoir justifié que certains objectifs prennent le dessus sur d'autres. Ainsi, les nouveaux objectifs « intégrés » sont ceux qui jouissent d'une reconnaissance dans des domaines de compétence contraignants, associés à des stratégies économiques (Lisbonne en particulier). En outre, la rationalisation ne favorise pas davantage la formulation d'objectifs unifiés. Par exemple, le nouvel ensemble d'objectifs figurant dans le Pacte pour l'égalité recoupe en partie les six domaines de la Feuille de route, sans qu'ils soient pour autant toujours identiques.

11.2. Le processus d'européanisation de l'égalité des genres à travers la SEE et le FSE

11.2.1. *Uploading* des priorités belges

Comment les acteurs belges influencent-ils le contenu des orientations européennes dans le champ de l'égalité des genres ? La Représentation permanente belge auprès de l'Union a ceci de spécifique qu'elle inclut en son sein des délégations de chacune des trois Régions et trois Communautés du pays. Les rencontres en sont facilitées pour préparer les réunions du Conseil et du Comité de l'emploi. Elle consulte également le CNT. Les échanges d'informations semblent donc bien rodés en la matière. La Représentation permanente a des contacts réguliers avec le SPF Emploi et affaires sociales et travaille sur la base des instructions du Gouvernement belge pour orienter ses négociations avec le Conseil.

Toutefois, des changements seraient en cours dans ce processus. En effet, l'augmentation du nombre d'États membres semble avoir induit un autre fonctionnement, particulièrement au sein de la Commission. Aujourd'hui, les informations et les initiatives ne seraient plus logées dans les DG mais dans les Comités, voire directement dans l'équipe du président, ce qui traduit un affaiblissement de la Commission. La capacité belge d'*uploader* se situerait donc dans la coordination des délégations belges des différents Comités (emploi, protection sociale, politique, économique et financier).

La Belgique jouit de mécanismes de transmission, tels les réseaux d'acteurs, qui lui sont enviés à travers l'Europe même s'ils sont essentiellement informels. Les contacts et les échanges réguliers entre « paliers » institutionnels mettent en réseau administrations, cabinets politiques, partenaires sociaux, Conseil national du travail, Coreper et Conseil central de l'économie, ce qui permet aux acteurs belges d'avoir accès à des informations du niveau européen, alors que certains homologues européens n'y ont parfois pas encore accès.

En outre, la Commission endosse un rôle d'activation des alliés pour que ses propres préférences politiques soient uploadées au niveau du Conseil par les États, grâce à la mobilisation des acteurs nationaux alliés de l'ex-DG V (la Représentation permanente et les

membres des différents conseils nationaux consultés au niveau européen). Enfin, la Commission exerce un rôle de lobbying auprès des États membres par le biais de contacts avec les associations de femmes nationales, et ce afin de leur fournir les « bons » arguments à souffler à leurs ministres. La transmission d'un niveau à l'autre est donc facilitée par ces rôles et places qui ont acquis une légitimité au cours du temps et qui sont entrés dans les mœurs institutionnelles. Toutefois, si ces relais se renforcent, ils tiennent encore pour beaucoup à l'usage qu'en font les personnalités concernées, ce qui relativise leur portée systémique.

En matière d'égalité, l'*uploading* des préférences belges a été favorisé par la fenêtre d'opportunité qu'a été la présidence belge de l'UE en 2001. Son impact reste toutefois limité car il repose davantage sur des personnes que sur des structures institutionnalisées et présente dès lors, concrètement, des difficultés de suivi. En outre, un facteur de contrainte essentiel réside dans l'équilibre institutionnel fédéral ; l'éclatement des compétences peut conduire à ce que le niveau de pouvoir pertinent sur le plan des responsabilités ne soit pas celui possédant l'expertise nécessaire.En définitive, il n'existe pas de mécanismes suffisamment structurels et institutionnalisés pour donner corps à l'*uploading* en matière d'égalité des genres. Celui-ci dépend encore trop du rôle joué par des acteurs individuels (administratifs ou politiques), à la suite de leurs propres initiatives et de leurs propres réseaux d'acteurs. Par ailleurs, dans cette matière, il est apparu évident que les acteurs belges ont été plus efficaces en matière d'*uploading* au sein des cercles internationaux davantage qu'européens. Ceci démontre que la Belgique possède bien un potentiel d'*uploading*, même s'il demeure encore faible à l'instar du degré d'institutionnalisation.

11.2.2 *Downloading* des finalités européennes

a) Une coordination verticale et horizontale

La compétence fédérale de coordination pour l'élaboration des plans nationaux pour l'emploi semble avoir été un facteur de rapprochement entre les deux instruments que sont la SEE et le FSE. Cette tendance au rapprochement est également identifiable dans le contenu des solutions promues, qui semblent correspondre à des « standards » transférables d'un niveau politique à l'autre et d'un instrument à l'autre.

Lors de la programmation 2000-2006, le dispositif ENIAC prévu dans le programme fédéral a joué un rôle dans la liaison et la coordination entre les programmes FSE et la SEE. ENIAC a pour tâche essentielle d'organiser cette coordination en matière de récolte, de traitement et d'échange des informations liées aux actions menées sur le territoire. Toutefois, lors des entretiens menés, d'aucuns ont estimé qu'il s'agissait plus d'un travail *a posteriori* de classification des actions et des mesures FSE dans le cadre de la SEE, que d'une véritable stratégie coordonnée des différentes entités fédérées. Le dispositif n'a pas été reconduit pour la période 2007-2013[65].

Les interventions du FSE en Belgique reflètent la répartition des compétences en matière d'emploi et de formation entre État fédéral et entités fédérées. Ainsi, le FSE compte cinq programmes : le programme fédéral, le programme de la Région flamande, de Wallonie Bruxelles[66], de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. En ce qui concerne la promotion de l'égalité des femmes et des hommes, les entités fédérées ont mené en particulier des actions relatives à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale par le biais de projets relatifs à la garde des enfants. La programmation fédérale vise quant à elle des actions spécifiques concernant la déségrégation du marché du travail par des actions d'emploi des femmes dans des secteurs traditionnellement plus masculins, et le développement d'outils de *mainstreaming* tels que la classification des fonctions.

Pour le FSE fédéral, vingt-huit projets ont bénéficié du soutien à la fois du FSE et du SPF Emploi, travail et concertation sociale sur la période 2000-2006. Ces projets ont porté sur des partenariats interrégionaux impliquant différents acteurs : services publics, universités, entreprises, associations et partenaires sociaux. Tous les projets ont été encouragés à prendre en compte la dimension de genre. En outre, 15 % de l'enveloppe FSE gérée par le SPF Emploi ont été consacrés à l'égalité professionnelle des femmes et des hommes. Le programme fédéral s'est organisé autour de deux grands volets de mesures, l'un géré par le SPF Emploi (et portant sur cinq priorités, dont l'égalité hommes-femmes) et l'autre géré par le Service public de programmation (SPP) Intégration sociale. Ceci est étonnant dans la mesure où ce sont les SPP qui s'occupent de dossiers spécifiques liés à des enjeux de société

[65] Il est à noter que pour la période 2007-2013, l'appellation "ENIAC" subsiste dans les projets d'Actiris/FSE de la Région bruxelloise mais renvoie uniquement à l'activité d'une personne au sein d'Actiris.

[66] En la matière en effet, la "Belgique francophone" – soit la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française (COCOF) – rendent un programme commun. En 1989, elles ont mis sur pied l'Agence FSE chargée de la gestion des aides européennes FSE.

qui nécessitent une coordination entre plusieurs SPF, comme la politique d'égalité des chances. En effet, c'est le SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté, économie sociale et politique des grandes villes qui s'est vu confier ce rôle. Toutefois, l'égalité hommes-femmes n'y est pas une thématique de travail à part entière et est uniquement prise en compte de manière indirecte, dans une des thématiques de travail du SPP. En l'occurrence, c'est la thématique intégration qui en rend compte, en traitant la problématique des « créances alimentaires ».

En fait, comme l'indique le Cadre de référence stratégique national, les orientations et les priorités retenues dans le DOCUP fédéral pour 2000-2006 s'inscrivent pleinement dans la SEE. L'axe prioritaire spécifique à l'égalité entre hommes et femmes concerne la mise en place d'actions qui visent à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes sur le marché du travail et dans l'emploi. Les objectifs en matière de participation des femmes au marché du travail et de garde d'enfants ont été des incitants majeurs pour des actions des programmations FSE belges dans ces domaines. Cela explique aussi pourquoi la visibilité de la problématique de l'égalité est fortement limitée à la participation des femmes aux mesures de formation et de mise à l'emploi, sans souci apparent pour les aspects de genre (types et secteurs des formations et emplois offerts) ainsi qu'à l'augmentation du nombre de places de garde pour les enfants de moins de trois ans. Et ce, sans qu'apparaisse la question de savoir si ces dispositifs bénéficient principalement aux femmes au chômage ou à la recherche d'un emploi, ni celle de leurs effets dans la promotion de l'égalité.

Mis à part cet axe spécifique, le programme fédéral a aussi préconisé l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des projets. Ce principe se trouve dans les critères de sélection : les projets sont évalués sur cette dimension lors de leur demande de financement. Cette intégration de l'égalité n'aurait néanmoins pas été optimale, selon nos entretiens, puisqu'elle a consisté pour la plupart des projets à « ajouter après coup » la dimension de genre (même si certains projets ont été exemplaires dans leur approche du *gender mainstreaming*).

b) Downloading par les entités fédérale et fédérées

La plus grande partie des moyens FSE flamands est consacrée aux actions de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. La formation tout au long de la vie constitue le

deuxième poste de dépenses. Toutefois, l'axe 5 du programme FSE Objectif 3 de la Région flamande concerne spécifiquement l'égalité des chances pour les hommes et les femmes. Cet axe vise à renforcer la participation des hommes et des femmes sur le marché de l'emploi.

Dans le DOCUP Objectif 3 Wallonie-Bruxelles, certains projets relatifs à l'égalité des femmes et des hommes sont financés sous la priorité 4 (soutien et accompagnement du *gender mainstreaming* en faveur de l'égalité des chances « pour tous »). Les références sont toutefois moins constantes et les projets plus difficilement identifiables. Enfin, le DOCUP Objectif 3 de la Région bruxelloise consacre spécifiquement son axe prioritaire 3 à l'égalité des chances.

De manière générale, on peut regretter que l'attention portée à l'égalité des genres dans les entités fédérées du centre et du sud du pays paraisse moins systématiquement intégrée aux projets, ne fût-ce que de manière transversale. Le principe de réduction des inégalités entre hommes et femmes est englobé dans le concept d'égalité des chances au sens large, ce qui engendre souvent une conception limitative de la problématique en raison de l'imprécision des objectifs à poursuivre.

En somme, l'avancée indéniable de la programmation 2000-2006 réside dans la consécration de l'égalité comme critère de sélection des projets. En outre, la nécessité d'informer les organismes chargés de promouvoir l'égalité quant aux possibilités ouvertes par les fonds est un facteur favorisant la transposition des objectifs européens au niveau national. En Belgique, cette nécessité aurait permis une communication et un partenariat informel entre niveaux fédéral et fédérés.

Par ailleurs, le fait que l'autorité responsable à l'époque de l'élaboration du DOCUP du FSE Objectif 3 ait été la ministre de l'Emploi semble avoir constitué un facteur nettement favorisant pour la prise en compte des objectifs d'égalité au sein de la programmation fédérale. Cet engagement fort intervient alors qu'existe encore une Direction de l'égalité des chances entre hommes et femmes au sein du SPF Emploi. Celle-ci disparaîtra avec la création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. C'est celui-ci qui, ensuite, endossera le rôle de ré-écriture/re-lecture du volet genre au sein des rapports que la Belgique doit produire dans le cadre de la SEE et du FSE.

Le changement de législature en 2003 aboutira à la scission de la Direction en charge de l'égalité rattachée au SPF Emploi et du ministre responsable de l'égalité. Dès lors, les compétences fédérales en matière d'égalité des femmes et des hommes ne sont plus couplées aux compétences en matière d'emploi, et sont transférées à la ministre de la Fonction publique, des grandes villes, de l'intégration sociale et du dialogue interculturel (avant un retour à l'emploi fin 2007).

Si cette évolution au niveau des compétences de l'autorité publique responsable du DOCUP Objectif 3 n'a pas altéré l'engagement initial de la programmation fédérale FSE en faveur de l'égalité des femmes et des hommes, cela explique néanmoins en partie l'engagement nettement plus réduit du programme FSE 2007-2013. Ces considérations nous amènent à penser que les choses progressent en particulier lorsque quelques personnes motivées et compétentes se trouvent aux différents niveaux de la hiérarchie. Mais cela signifie que la question n'est pas réellement institutionnalisée et que le départ d'une de ces personnes clés entraîne une perte de vigilance ou d'intérêt pour la question.

c) Downloading : facteurs favorisants et défavorisants

Les instituts et réseaux d'action publique jouent donc un rôle favorisant le *downloading*. Les relations entre acteurs publics, associations de femmes et expertes en matière de genre faciliteraient les changements de législation et les nouveaux partenariats. Le « transfert d'expertise » entre acteurs est d'ailleurs une des plus-values générées par la dynamique à l'œuvre lors du développement local de projets financés par les fonds.

Cela dit, on observe un accroissement de l'importance accordée à l'égalité dans les politiques menées, notamment grâce au FSE, lorsque l'égalité des chances est liée à l'emploi dans la répartition des compétences ministérielles (en tout cas au niveau fédéral), dans la mesure où il existe encore une Direction de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au SPF Emploi, travail et concertation sociale, jusqu'en 2003. En revanche, le fait que le mode d'intégration de la dimension de genre soit laissé à la discrétion des porteurs de projets est l'un des facteurs défavorisants.

Enfin, on observe un phénomène de *crossloading* dans la construction d'un réseau d'action publique regroupant acteurs publics belges et européens, et acteurs privés associatifs (belges

et européens). Et ce, particulièrement pendant la période 1982-2005, lorsque les politiques européennes ont joué un rôle d'incitant et de catalyseur sur les politiques et lois nationales. Les aspects institutionnels internationaux, européens et domestiques participent à la configuration d'une sorte de « véhicule rhétorique » transversal.

11.3. Conclusions et recommandations

Les actions menées en Belgique à la suite des orientations européennes ne permettent pas de parler de mise en place d'une véritable politique sociale d'égalité. Certes, la rencontre des politiques sociales et des politiques d'emploi, par le biais de la MOC et du FSE, a permis d'intégrer la dimension du genre. Mais elle a aussi rendu ces objectifs moins ambitieux.

Ce constat s'inscrit dans le contexte d'une tension entre objectifs économiques et objectifs sociaux, qui engendre des imprécisions quant à la portée des transformations visées, voire une révision à la baisse des objectifs de protection initiaux. En d'autres mots, l'égalité des genres a acquis une légitimité institutionnelle et politique en tant que thématique sociale, mais sa finalité politique est loin d'être claire. Elle n'est déclinée que comme un moyen mobilisé à géométrie variable en fonction des instruments d'action publique et des acteurs qui la prendront en compte.

En Belgique, cette reconnaissance politico-administrative s'est accompagnée du passage de l'égalité hommes-femmes à l'égalité des chances au sens large. La thématique de l'égalité des genres présente donc le risque de se voir mobilisée de manière contradictoire par les différents outils et acteurs. Et elle pose la question de savoir à partir de quand et avec quels instruments les actions en matière d'égalité des genres s'inscrivent dans d'autres finalités que les finalités sociales.

La détermination insuffisante de la finalité de l'égalité des genres participe d'une tendance à un manque de contrôle dans l'utilisation des moyens stratégiques et financiers. Elle engendre également un manque de clarté et de cohérence sur la nature des transformations attendues dans les comportements sociaux. La « complémentarité » des instruments semble limiter les portées de leurs résultats, en ne formulant que peu d'objectifs quantifiables qui, quand ils le sont, ne visent qu'une moyenne situant les exigences au plus petit commun dénominateur. Par

ailleurs, plusieurs entretiens indiquent une déception liée à la non-possibilité d'harmonisation en matière de droit social, qui explique l'usage de la MOC. Dès lors, c'est aux États que revient la gestion des tensions persistantes entre volet économique et volet social.

On peut aussi se demander si la dilution des objectifs de protection sociale n'est pas liée, en Belgique, à la révision de la territorialité de nos politiques. Notre recherche indique qu'il demeure difficile, pour les acteurs non institutionnalisés, de concurrencer les acteurs institutionnalisés, qui ont recours à l'expertise européenne et internationale. On pourrait penser que l'institution sert de véhicule rhétorique à des discours et pratiques issus du niveau supranational. Mais ces discours, qui sont produits à la faveur des institutions, le sont en collaboration avec les acteurs non gouvernementaux et associatifs. Chez nous, c'est l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes qui symbolise le produit de ces interactions. Par ailleurs, si l'on constate un bon fonctionnement de la communication et des partenariats informels entre niveau fédéral et entités fédérées, les capacités d'*up-* et de *downloading* demeurent tributaires, dans leur mobilisation, par les personnes qui portent ces enjeux.

En ce qui concerne les recommandations, celles-ci portent sur :

1. La nécessité de veiller à ce que les objectifs sociaux ne soient pas subordonnés aux objectifs économiques, afin que l'égalité ne cède pas la place à de simples politiques d'insertion. L'objectif de croissance de la participation des femmes au marché du travail ne pourra rencontrer celui de transformation des rôles sexués et d'émancipation que si, notamment, les aspects socio-économiques du travail domestique sont également pris en compte ;
2. La nécessité d'une analyse de la cohérence des différentes interventions publiques et des actions cofinancées, et ce d'autant plus qu'il est difficile de tirer des conclusions générales sur l'impact global d'une programmation FSE tant le nombre de projets reste relativement restreint ;
3. La proposition d'organiser des conférences intergouvernementales afin qu'une solution à la dilution des enjeux de l'égalité sexuée soit trouvée, et afin de mettre en lien les différentes politiques et les acteurs de terrain ;
4. La pertinence de percer « la boîte noire » du fonctionnement interinstitutionnel européen. Ceci permettrait de mieux prendre en compte l'impact que peuvent avoir les transformations d'instruments politiques sur les équilibres entre « producteurs » de

l’action européenne (et inversement) et dès lors, sur les dynamiques d’européanisation.

5. La Belgique devrait désigner un expert en égalité des genres pour assister la Représentation permanente à l’UE ou au moins institutionnaliser des relations entre la Représentation permanente et l’Institut belge d’égalité des femmes et des hommes. Pareille initiative se justifie par le fait que l’égalité des genre est l’une des rares dimensions (avec la protection de l’environnement) à viser à être intégrée de manière transversale à l’ensemble des politiques.

CHAPITRE 12

L'EUROPÉANISATION DE LA LÉGISLATION « ÉGALITÉ ET CONCILIATION » AUX PAYS-BAS

Nuria Ramos Martín

Cette partie de la recherche aborde la question de l'européanisation aux Pays-Bas de la législation et de la politique sociale relative à l'égalité des genres. L'interaction entre l'UE et le niveau national est un processus à double sens : le niveau national est confronté aux règles européennes, mais il est activement impliqué dans la formulation de ces règles. De même, les institutions de l'UE dépendent des apports et du support des États membres. Il faut donc mener en parallèle l'analyse de la dimension de l'*uploading* (apport des idées politiques nationales au niveau européen) et de *downloading* (mise en œuvre au niveau national des initiatives européennes). Dans les lignes qui suivent, on se concentre sur l'évaluation des instruments législatifs et du dialogue social dans le domaine de l'égalité des genres aux Pays-Bas.

Les trois questions de recherche sont : dans quelle mesure les acteurs néerlandais ont-ils été capables d'*uploader* leurs préférences dans la législation et la politique européenne sur l'égalité des chances ? Comment ces règles ont-elles été transposées au niveau national ? Quels sont les facteurs qui ont soutenu ou contraint le développement d'un processus d'européanisation de la législation et de la politique d'égalité des genres aux Pays-Bas ? Pour répondre à ces questions on passera en revue la littérature existante traitant de la mise en œuvre aux Pays-Bas des directives européennes dans le domaine de l'égalité de traitement hommes-femmes et dans le travail à temps partiel. En même temps, on procèdera à une analyse comparative de la législation et de la jurisprudence tant européennes que nationales, ainsi qu'une analyse des avis les plus importants de la Commission néerlandaise sur l'égalité de traitement (*Commissie Gelijke Behandeling*, CGB). Cette information sera complétée par des interviews de décideurs clés, de fonctionnaires nationaux et européens, de représentants des partenaires sociaux et de membres d'associations impliquées dans ce domaine.

12.1 Cadre légal et politique de l'UE concernant l'égalité des genres

Dans les lignes qui suivent, nous décrirons brièvement, et de manière non exhaustive, la législation européenne en matière d'égalité des genres, puis nous verrons comment elle a influencé l'évolution de la législation et des politiques aux Pays-Bas.

12.1.1. Législation CE sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

La toute première disposition européenne en matière d'égalité des genres est la reconnaissance dans le Traité de Rome (1957) du principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes. Cette disposition s'inspire d'un motif économique : la lutte contre le dumping social. L'exécution de ce principe d'égalité n'a toutefois progressé qu'à la suite des arrêts *Defrenne* rendus bien plus tard par la CJCE. Par la suite, l'égalité hommes-femmes a été reconnue comme un droit fondamental. La Cour a affirmé que l'objectif social de cette égalité devait prévaloir sur l'objectif économique. Actuellement, le principe d'égalité figure dans plusieurs dispositions du TCE (Article 2, 3.2, et 141). De plus, le droit secondaire s'est fortement développé dans ce domaine. La plupart des textes légaux existants ont été codifiés lors de la refonte de la directive 2006/54/EC (qui devait être mise en œuvre dans les États membres avant le 15 août 2008). Le principe de l'égalité de traitement dans l'emploi a un statut privilégié parmi les droits fondamentaux de l'UE. D'une part, il a une portée très large. En effet, il peut être invoqué à l'encontre d'autorités publiques et d'organismes privés quant à l'accès à l'emploi, aux conditions de travail, aux avantages sociaux et fiscaux, etc. ; et il doit être respecté dans les conventions collectives. D'autre part, les exceptions à l'interdiction de discrimination dans l'emploi sont strictement interprétées à la lumière des droits fondamentaux qui lui sont liés.

12.1.2. Législation européenne sur le travail à temps partiel

La législation européenne interdit de discriminer les travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein. La directive du Conseil sur le travail à temps partiel était, initialement, un accord-cadre entre partenaires sociaux ; accord-cadre transformé ensuite en directive. La discrimination à l'égard du temps partiel est fortement liée à une discrimination de genre. D'une part, la flexibilité de l'emploi, qui vise à concilier le travail et la vie familiale,

est une solution potentielle contre le chômage. Elle peut contribuer à l'amélioration de la cohésion économique et sociale et à l'égalité des chances. Mais d'autre part, la flexibilité de l'emploi peut aussi provoquer de nouvelles formes d'inégalités. Le but de la directive 97/81/EC du Conseil est de combattre la discrimination de genre en interdisant la discrimination à l'égard des travailleurs à temps partiel. Un but qui n'est que partiellement atteint.

Les dispositions de la directive sont en effet assez faibles, probablement en raison de son caractère général. Le problème principal est que l'obligation de traiter sans discrimination les travailleurs à temps partiel est très limitée, et certaines catégories de travailleurs à temps partiel sont même exclus de cette protection (par exemple, les intérimaires). Des questions essentielles comme la sécurité sociale sont laissées aux États membres. Au final, la protection offerte par cette directive se limite au principe de « *pro rata temporis* ». En ce qui concerne la proportionnalité comme forme d'égalité, la CJCE a conclu que l'applicabilité de ce principe se conformait au principe d'égalité hommes-femmes. Il a été montré qu'une application stricte de la règle de proportionnalité avait souvent comme effet de nuire aux travailleurs à temps partiel (par exemple, incapacité d'atteindre les seuils nécessaires pour obtenir l'accès à certaines allocations ou à la pension). De ce point de vue donc, le travail à temps partiel demeurera précaire tant qu'il restera un choix principalement féminin et soumis aux règles strictes de proportionnalité. D'autres directives relatives à l'égalité de traitement entre hommes et femmes pourraient fournir une protection plus efficace pour les travailleurs à temps partiel.

12.2. Égalité des genres aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, comme dans les autres pays européens, le vieillissement de la population entraîne des demandes croissantes en matière de protection sociale. Pour relever ce défi, l'une des pistes est l'augmentation du taux d'emploi des femmes. D'autant qu'aux Pays-Bas, le mouvement d'émancipation des femmes a une longue tradition. Aux Pays-Bas, les femmes sont traitées socialement comme les hommes. Néanmoins, il y a encore des défis qui doivent être relevés concernant l'égalité réelle entre hommes et femmes dans les tâches ménagères et la prise en charge des enfants. Aux Pays-Bas, de nombreuses femmes ont voulu travailler à temps partiel, en particulier après avoir eu des enfants.

Les Pays-Bas sont une démocratie représentative parlementaire et une monarchie constitutionnelle. Le processus législatif y est basé sur un système bicaméral avec une Deuxième Chambre (Chambre des députés) qui adopte les projets de loi, et une Première Chambre (Sénat) qui évalue les projets de loi après leur passage par la Deuxième Chambre. Dans ce processus, il faut mentionner l'existence de certains conseils consultatifs bi- et tri-partites. Les partenaires sociaux sont représentés dans le Conseil socio-économique (*Sociaal Economische Raad*, SER), la Fondation pour le travail (*Stichting van de Arbeid*, STAR), et le Conseil pour le travail et le revenu (RWI). Enfin, il existe une Commission pour l'égalité de traitement (CGB), qui est un organisme consultatif pour toutes les initiatives législatives liées à l'égalité.

Quand elle traite de matières européennes, la Deuxième Chambre n'adopte généralement pas de résolutions sur les propositions de l'UE. Elle ne donne pas non plus de mandats au Gouvernement pour prendre une certaine position au sein du Conseil de l'UE. Au lieu de cela, il y a une procédure de consultation, où les ministres peuvent incorporer les points de vue des parlementaires avant chaque réunion de Conseil. Le Gouvernement décrit sa position sur des propositions importantes de l'UE dans des mémorandums explicatifs (fiches BNC) envoyés au Comité permanent des Affaires européennes du Parlement, et incluant une évaluation des implications financières et autres de la proposition sur les intérêts néerlandais. En principe, le rôle de ce Comité est limité aux questions « horizontales » de l'UE (adoption de traités, processus de Lisbonne…) et les Comités spécifiques (par exemple, Affaires sociales et emploi) traitent eux-mêmes les propositions de l'UE dans leur domaine.

Le principe d'égalité et de non-discrimination est inscrit dans la Constitution depuis 1983. Son article 1er affirme l'égalité générale et contient une clause ouverte d'anti-discrimination pour divers motifs, dont le genre. En outre, selon les articles 93 et 94 de la Constitution, les conventions et traités internationaux signés par les Pays-Bas et contenant des garanties d'égalité sont automatiquement intégrés dans le système légal national. Les directives européennes liées à l'égalité ont toujours été transposées au moyen de la législation.

Il faut d'ailleurs noter que les amendements dans la législation néerlandaise sur l'égalité ont souvent été conduits par les progrès de la législation européenne sur l'égalité de traitement et l'égalité des chances. La première loi statutaire interdisant la discrimination pour raisons de sexe date des années 1970 et était liée à la législation européenne. Le principe de traitement

égal entre hommes et femmes dans l'accès à l'emploi et dans les conditions générales de la relation d'emploi est inscrit dans le Code civil. Ces dispositions ne se réfèrent qu'à l'emploi privé. Mais le droit à l'égalité de traitement est aussi inscrit dans une loi (*Wet Gelijke Behandeling van Mannen en Vrouwen*, WGB) qui a été modifiée plusieurs fois pour tenir compte des évolutions européennes. Cette loi établit le droit à l'égalité dans l'emploi tant privé que public, mais aussi dans la formation professionnelle, l'accès aux professions libérales, les pensions et l'affiliation aux organisations d'employeurs et aux syndicats. En outre, une autre loi (*Algemene Wet Gelijke Behandeling*, AWGB) protège les genres. En résumé, on peut dire que la discrimination en raison du sexe dans l'emploi et le travail est couverte par la WGB et par les dispositions du Code civil, tandis que l'AWGB protège les citoyens contre la discrimination sexuelle dans l'emploi et dans d'autres domaines de la vie sociale (accès aux produits et services, direction d'entreprise, logement, etc.).

La loi sur l'aménagement du temps de travail (WAA) constitue, avec celle interdisant la discrimination à l'égard des travailleurs à temps partiel, la mise en œuvre de la directive sur le travail à temps partiel. Le fait de tenir compte que dans l'économie néerlandaise le travail à temps partiel est principalement féminin, éclaire l'analyse de l'impact de la directive aux Pays-Bas.

12.3. L'élaboration de lois et de politiques d'égalité des genres de l'UE

Les Néerlandais ont-ils tenté d'influencer l'élaboration de la législation européenne sur l'égalité des genres, et si oui, pourquoi ? Ont-ils pesé dans l'accord-cadre des partenaires sociaux européens sur le travail à temps partiel ? Y a-t-il eu une influence sur l'introduction obligatoire d'organismes pour l'égalité de traitement dans tous les États membres ? L'approche flexible du travail à temps partiel de la directive 97/81/EC est-elle marquée par le contexte néerlandais? Voici les questions auxquelles nous tentons de répondre dans les lignes qui suivent.

12.3.1. Les Pays-Bas dans l'élaboration de la législation européenne sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes

La première étape de cette étude consiste donc à voir l'impact (ou l'*uploading*) des acteurs néerlandais sur le processus d'élaboration de la directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, et notamment en ce qui concerne l'obligation de création d'une instance pour l'égalité de traitement dans tous les États membres. L'hypothèse était que les pays où une telle instance existait déjà — tels que les Pays-Bas — pourraient avoir encouragé l'introduction générale de ce type d'organisme dans tous les États membres. Selon l'une de nos interviews, la position officielle néerlandaise était favorable à la création d'une telle obligation pour autant qu'elle n'empiète pas sur les prérogatives de la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement. Mais rien ne prouve que cette proposition soit venue de la représentation néerlandaise. D'ailleurs, selon une autre interview, elle serait issue des pays nordiques et de la Commission Droits de la femme et égalité des genres du Parlement européen.

En revanche, les autorités néerlandaises auraient joué un rôle primordial dans la refonte de la directive sur l'égalité des genres dans l'emploi. En fait, la Commission européenne a proposé la refonte de la directive le 21 avril 2004. Or, pendant la présidence néerlandaise du Conseil de l'UE (2^{e} semestre 2004), une conférence s'est tenue à La Haye pour discuter des questions d'égalité de traitement et améliorer la législation européenne sur ce sujet. Diverses propositions sont issues des travaux de cette conférence : une législation communautaire plus cohérente, plus claire, une meilleure sensibilisation des citoyens européens, une plus grande implication des ONG… Le Gouvernement néerlandais, la Commission européenne et les parlementaires européens ont adopté une approche commune, soulignant le besoin de se concentrer sur la transposition et la mise en œuvre de la législation existante, et de promouvoir une nouvelle approche basée sur le *mainstreaming*. C'est cette approche commune qui a présidé à la refonte de la directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et le travail, refonte adoptée en 2006.

12.3.2. Les Pays-Bas dans l'élaboration de la directive sur le travail à temps partiel

Nous portons ici notre attention sur l'influence néerlandaise sur l'adoption de l'accord-cadre concernant le travail à temps partiel (transformé en directive 97/81/EC), en réponse au

prétendu « miracle néerlandais ». Nous verrons aussi si le principe européen de non-discrimination envers les travailleurs à temps partiel a été saisi par les acteurs nationaux pour susciter des changements dans la loi sur le temps de travail (WAA).

Selon les interviews, les dispositions de la directive sur la non-discrimination des travailleurs à temps partiel ont été en grande partie inspirées par la législation néerlandaise. L'approche flexible du travail à temps partiel — visant à faciliter les transitions entre temps plein et temps partiel — correspond à l'approche des décideurs néerlandais de cette époque-là. Selon un représentant de la CES, cette approche flexible et pro-active était clairement influencée par le succès de l'expérience néerlandaise, qui utilisait le temps partiel pour améliorer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, et pour combattre le chômage. Le texte de l'accord-cadre reflète cette approche positive du temps partiel, qui n'est pas nécessairement de l'emploi « précaire », et qui peut mener à des situations « *win-win* » pour la direction et pour le travailleur.

Il faut mentionner que la mise en œuvre de la directive sur le travail à temps partiel aux Pays-Bas a abouti à l'adoption de la WAA, incluant le droit pour les salariés de demander un raccourcissement ou un prolongement de leurs heures de travail régulières. Les décideurs néerlandais se sont montrés favorables à la flexibilité, et cela apparaît dans la rapidité avec laquelle ils ont mis en œuvre les recommandations de la directive au niveau national.

12.4. La mise en œuvre de la législation européenne sur l'égalité des genres

En matière d'égalité des genres, les principaux instruments légaux européens prennent la forme de directives non directement applicables, mais qui doivent être transposées en droit national. Dans le cadre de cette recherche, l'examen des délais de transposition et de sa conformité dans le droit interne est donc extrêmement utile. La littérature s'est penchée sur les facteurs qui déterminent ces délais et cette conformité. Il en ressort deux grandes tendances : celle qui se concentre sur le degré d'inadaptation entre règles européennes et structures régulatrices nationales (même si cette inadaptation n'est pas systématiquement un obstacle à la bonne transposition) et celle qui met en évidence l'existence du jeu de veto. Dans les deux cas, l'analyse empirique montre les limites de ces explications.

Une troisième théorie, plus récente, évalue le degré de mise en conformité des États membres à la législation européenne au départ d'une série de groupes de pays qui se caractérisent par des modes spécifiques d'adaptation aux exigences européennes. Cette nouvelle théorie définit trois « mondes de mise en conformité » spécifiques :

– un monde d'observance légale, où l'objectif de la mise en conformité est prioritaire sur les préoccupations intérieures ;
– un monde de politique intérieure, où l'obéissance aux règles européennes est un but parmi d'autres (un conflit entre ces règles et les intérêts nationaux mènera dans ce cas à une mauvaise mise en conformité ou à des résistances) ;
– un monde de transposition négligente, où la conformité avec les règles européennes n'est pas un but en soi, la négligence dans les transpositions est due à une « arrogance nationale » ou à l'inefficacité administrative, jusqu'à ce qu'une pression exogène (procédure d'infraction) déclenche la mise en conformité.

Aux Pays-Bas, les principaux acteurs qui surveillent la conformité de législation nationale dans le domaine de l'égalité des genres avec les obligations européennes sont l'inspection du travail, les juridictions nationales, et la Commission sur l'égalité de traitement. Au niveau européen, la Commission joue aussi son rôle de gardienne des traités. Mais dans ce domaine, les Pays-Bas n'ont jamais dû faire face à des procédures d'infraction. Seul un « avis » de la Commission aux autorités néerlandaises leur a demandé de modifier la définition des discriminations directes et indirectes dans la législation nationale. De manière générale, malgré certains retards dans les transpositions, les Pays-Bas peuvent être classés dans le « monde de l'observance légale ».

12.4.1. La mise en œuvre de la législation européenne sur l'égalité hommes-femmes

Aux Pays-Bas, plusieurs instruments législatifs ont été adoptés pour interdire la discrimination en raison du sexe. Ces différentes mesures nationales constituent la transposition de la directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes (*downloading*). L'exemple le plus récent de cette influence de l'UE dans le cadre national est l'adoption de la loi du 5 octobre 2006 modifiant la loi sur l'égalité de traitement (WGB) et le Code Civil (BW), afin de mettre en œuvre la directive 2002/73/EC. Cette loi présente une nouvelle définition des discriminations directes et indirectes en raison du sexe et une nouvelle définition du harcèlement sexuel sur le lieu du travail. De manière générale, on peut dire que

cette législation se calque sur la législation européenne. Ainsi, la portée personnelle du principe de l'égalité de traitement couvre non seulement les salariés, les fonctionnaires et les forces armées, mais aussi les individus exécutant un travail sous un contrat de service et les professions libérales. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, l'égalité doit s'appliquer dans les annonces d'offres d'emploi, dans le processus de sélection, et la promotion. Seules certaines exigences professionnelles strictes (mannequin, danseur, chanteur, etc.) peuvent justifier des exceptions à la règle d'égalité. Enfin, des mesures de discrimination positive en faveur des femmes peuvent être adoptées, mais selon certains critères bien précis.

Ainsi, l'influence européenne a amené les Pays-Bas à supprimer, par exemple, l'interdiction du travail de nuit pour les femmes, ou encore, à interpréter en cohérence avec les exigences européennes les exceptions à l'interdiction de la discrimination en raison du sexe dans l'emploi et le travail. La législation ne protège spécifiquement les femmes que dans le cadre de la grossesse et de la maternité : interdiction du travail de nuit pour les femmes enceintes, limitation des heures supplémentaires, obligation de prendre un congé de maternité, droit au congé parental. Mais cette exception à l'égalité ne peut être invoquée pour perpétuer une vision stéréotypée des femmes au travail.

À quelques rares occasions, le législateur néerlandais a précédé le législateur européen dans l'adoption de mesures visant à promouvoir l'égalité hommes-femmes (par exemple, en matière d'égalité de rémunération, de pensions, de conditions de travail, et en ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve en cas de discrimination). À noter qu'il existe une différence de formulation entre le droit européen et le droit national en ce qui concerne l'égalité de rémunération. La législation néerlandaise est en effet plus protectrice car elle applique cette égalité pour un travail « semblable » (via un système de classification objectif), là où le droit européen parle d'un travail de « valeur égale ».

La cohérence entre la législation néerlandaise et celle de l'UE peut aussi être testée dans le domaine conceptuel, c'est-à-dire dans l'évaluation des concepts clés européens (discrimination directe ou indirecte, harcèlement, etc.) transposés dans le droit national. Là aussi, on constate que ce dernier est influencé par l'UE, même s'il faut noter quelques spécificités. Ainsi, le terme « *discriminatie* » — à forte connotation péjorative — dans le droit néerlandais est réservé au droit pénal et constitutionnel, tandis que dans le domaine de l'égalité des genres, on lui préfère le terme plus neutre « *onderscheid* » (« distinction »). En

principe, ces deux termes sont équivalents, mais en réalité, la Commission pour l'égalité de traitement et le Conseil d'État ne sont pas d'accord là-dessus. La première étant contre l'utilisation du terme « discrimination », le second estimant que le Gouvernement devrait abandonner le concept plus neutre de « distinction » dans la législation.

En outre, la définition de discrimination directe et indirecte dans la loi néerlandaise n'est pas tout à fait la même que dans les directives européennes. La directive 2002/73/EC et la refonte de la directive 2006/54/EC définissent la discrimination directe comme suit : « la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable en raison de son sexe qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ». Et discrimination indirecte : « la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes de l'autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires ». Or, la WGB, qui interdit aussi la « distinction » directe et indirecte, les définit comme suit : la distinction directe signifie la distinction entre les hommes et les femmes ; la distinction indirecte signifie la distinction pour des raisons autres que le sexe — par exemple la situation de famille ou les circonstances familiales —, qui aboutit à des distinctions de sexe.

On notera que la définition de la discrimination directe dans la loi néerlandaise est moins élaborée que dans la loi européenne, qui se base sur la notion de traitement moins favorable (et peut donc entraîner d'éventuelles comparaisons entre traitements). De même, on trouve des divergences dans les notions de discrimination indirecte : là où l'UE parle de « désavantage particulier », réel ou en tant que risque, la législation néerlandaise n'envisage pas le risque d'un tel désavantage comme suffisant pour établir un cas réel de discrimination indirecte. L'approche législative néerlandaise semble ici plus rigoureuse quant aux conditions pour établir un cas de discrimination indirecte. Il faut aussi noter qu'en ce qui concerne les discriminations objectivement justifiées, des conditions strictes doivent être remplies. De ce point de vue, la loi néerlandaise se fonde sur le droit européen et sur la jurisprudence de la CJCE.

L'égalité est un concept abstrait et complexe, qui se développe tant au niveau des États membres que de l'UE. Ce concept est relatif, en ce sens qu'il exige un jugement comparatif

entre deux individus différents. Les notions européennes de discrimination directe et indirecte font glisser l'égalité en tant que jugement comparatif vers la notion de désavantage potentiel pour un groupe des personnes caractérisées par leur sexe. Certes, il y a toujours un élément de comparaison, mais il est dilué. Et la charge de la preuve est allégée, puisque la présomption de discrimination peut fonctionner selon le simple principe de probabilité. L'avantage de cette nouvelle approche est qu'elle vise à améliorer la situation des victimes de discriminations et à renforcer l'efficacité des dispositions anti-discriminatoires européennes. Cette amélioration n'a pas encore été clairement réfléchie dans la législation néerlandaise.

Malgré les différences évidentes dans les définitions néerlandaises et européennes des discriminations, les personnes interviewées pensent toutes qu'il n'y a aucune inadaptation fondamentale entre les deux, et qu'aucune réforme urgente de la loi néerlandaise n'est requise. Toutefois, la Commission a approché les autorités néerlandaises pour les pousser à homogénéiser les définitions par rapport au droit européen. Se pose donc la question de savoir dans quelle mesure une différence de définition peut être considérée comme une infraction au droit européen. Les directives ne sont-elles pas des instruments flexibles qui fixent des objectifs sans imposer les moyens de les atteindre ? Il me semble que tant que l'interprétation des concepts de discrimination directe et indirecte par la Commission pour l'égalité de traitement et les juridictions nationales se conforme à celle de la CJCE, il y a conformité entre la loi européenne et la loi néerlandaise.

12.4.2. La mise en œuvre de la directive sur le travail à temps partiel aux Pays-Bas

La question qui se pose ici est de savoir quel impact les accords-cadres européens résultant du dialogue social européen ont sur la politique néerlandaise en matière d'égalité hommes femmes (en particulier, l'accord-cadre sur le travail à temps partiel, qui a été transformé en directive 97/81/EC du Conseil). À ce jour, trois accords-cadres du dialogue social européen ont été transformés en directives. Ils concernent le congé parental, le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée, c'est-à-dire trois problématiques qui affectent davantage les femmes que les hommes.

Les questions traitées dans l'accord-cadre sur le travail à temps partiel sont clairement liées à l'égalité des genres, et ce, encore plus dans le contexte néerlandais. Aux Pays-Bas, en effet, le manque d'infrastructure d'accueil d'enfants amène les femmes qui ont charge de famille à

accepter davantage le travail à temps partiel. L'interdiction des discriminations à l'encontre des travailleurs à temps partiel est inscrite dans la législation nationale (loi de 1993 sur le salaire minimum et les congés minimums, et de 1998 sur les comités d'entreprise, loi de 1996 sur la non-discrimination en raison du temps de travail). Mais les résultats de cette législation sont mitigés. Le principe des droits proportionnels s'applique : le travailleur à temps partiel bénéficie des différents droits en proportion de son temps partiel (salaire, congés payés, etc.). De même en ce qui concerne la sécurité sociale, tant les cotisations que les allocations (par exemple la pension) sont calculées au prorata du temps partiel.

En 2000, la WAA a donné aux salariés le droit de demander une diminution ou une augmentation de leurs heures de travail légales. Sauf exceptions dûment prévues, les employeurs doivent accepter ces demandes. L'une des raisons qui a amené à l'adoption de cette loi est le manque d'infrastructures de garde d'enfants et le haut pourcentage de travailleuses qui ont choisi le temps partiel pour pouvoir concilier travail et vie familiale. Son but principal est donc bien la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, dans l'espoir que cette conciliation touche de manière équilibrée les travailleurs masculins et féminins. Dès lors, la nécessité d'assimiler les droits à la protection sociale pour les travailleurs à temps partiel et à temps plein serait réduite grâce à un marché du travail à temps partiel moins discriminant en raison du genre.

Mais les évaluations de cette politique ne sont pas concluantes. Ainsi, un rapport d'évaluation présenté au Parlement en 2004 conclut que la WAA a eu, en général, un effet positif sur la promotion de la participation des femmes sur le marché du travail. Cependant, une étude récente a montré que le nombre d'heures de travail des femmes n'avait pas augmenté et que les heures de travail des hommes n'avaient pas varié significativement au cours de ces dernières années.

12.5. Les facteurs de soutien et de contrainte

12.5.1. Capacité politique

Nombreux sont les acteurs impliqués dans le processus d'européanisation qui peuvent déterminer si et comment les instruments européens trouvent leur traduction au niveau

national. Aux Pays-Bas, en raison de la prédominance d'un bipartisme politique, le nombre de *veto players* n'est pas très élevé. En outre, l'égalité hommes/femmes est un thème qui ne rencontre pas d'opposition idéologique sérieuse entre partis gouvernementaux et de coalition. On ne rencontre donc pas le phénomène dit de « jalousie institutionnelle ». En ce qui concerne la « conscience européenne », il apparaît que, parmi les acteurs impliqués dans le processus d'européanisation dans le domaine de l'égalité des genres, la Commission pour l'égalité de traitement soit la plus familière avec les débats européens, plus familière en tout cas que les juridictions nationales.

De plus, le rôle des syndicats comme groupes de pression en matière d'égalité des chances doit être souligné. L'adoption des accords-cadres européens sur le congé parental et le travail à temps partiel illustre le souci des partenaires sociaux quant aux questions de flexibilité du temps de travail pour améliorer l'équilibre vie familiale/vie professionnelle. Ce souci s'illustre davantage au niveau européen que national. Cette pression syndicale est une tendance récente dans les relations industrielles nationales. Longtemps, les femmes et les minorités ont été insuffisamment représentées au sein des organisations syndicales.

Dans ce contexte, il faut souligner le débat actuel aux Pays-Bas concernant le lien entre hauts taux de travailleuses à temps partiel et qualité et disponibilité des infrastructures de garde d'enfants. Ce débat porte sur le modèle du « 1,5 revenu par ménage » (avec les femmes travaillant surtout à temps partiel). Ce modèle est-il un modèle idéal pour la conciliation travail/vie de famille, ou faut-il des mesures publiques pour augmenter le nombre moyen d'heures prestées par les femmes sur le marché de l'emploi ?

Un rapport du *Sociaal en Cultureel Planbureau* (SCP) et du *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS) souligne que les mères qui travaillent considèrent que combiner un travail à temps partiel (d'environ 20 heures) et la prise en charge des enfants est la situation idéale. En revanche, la Confédération syndicale FNV soutient que la décision pour les femmes de travailler à temps partiel est directement liée au manque de places disponibles — et au coût de ces places — pour la garde des enfants. Selon le FNV, il faut donc que le Gouvernement mette à l'ordre du jour le principe d'infrastructures de garde d'enfants subventionnées par les pouvoirs publics.

Ce débat est aussi lié aux objectifs européens définis lors du Conseil européen de Barcelone (2002) concernant les structures de garde d'enfants pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; ainsi qu'à la consultation des partenaires sociaux européens lancée par la Commission en 2006 sur cette question de la conciliation. Enfin, il faut noter la présence déjà ancienne de groupes de pression pour promouvoir les droits des femmes tant au niveau européen (par exemple le Lobby européen des femmes) que national (*E-quality* et la *Clara Wichmann Foundation*). Ces groupes ont joué un rôle important dans le développement de la législation sur l'égalité hommes femmes. Le *Proefprocessfonds* de la Fondation Clara Wichmann soutient les victimes de discrimination sur la base du sexe et les aide à porter leurs cas en justice.

12.5.2. Capacité administrative (le rôle de la Commission pour l'égalité de traitement)

La question de la capacité institutionnelle des acteurs impliqués mérite aussi l'attention. Ceux-ci sont-ils suffisamment informés ? Par exemple, la Commission pour l'égalité de traitement a-t-elle suffisamment de ressources et de compétences pour avoir un impact dans l'élaboration de la législation européenne ? Les acteurs disposent-ils d'assez d'expertise et sont-ils en mesure d'influencer l'ordre du jour et le processus décisionnel de l'UE ? À cet égard, il faut se pencher sur les liens entre « *uploaders* », qui font remonter les préférences nationales au niveau de l'UE, et « *downloaders* », qui transposent au niveau national les initiatives européennes. Car ce ne sont pas les mêmes acteurs.

Selon les interviews, l'information entre ces deux types d'acteurs circule bien, et la collaboration est relativement bonne. Pour la mise en œuvre de la législation, le rôle de la Commission pour l'égalité de traitement (CGB) est important. Les compétences de cet organisme indépendant, établi en 1994, sont définies dans la loi générale sur l'égalité de traitement (AWGB). Aujourd'hui, toute personne qui s'estime discriminée en raison de la religion, de la croyance, de l'orientation politique, de la race, du sexe, de la nationalité, de la préférence sexuelle, de la situation familiale, de l'incapacité ou de la maladie chronique, de l'âge, du contrat de travail à temps partiel ou à durée déterminée peut faire appel à la CGB. Ses membres sont des experts indépendants qui examinent, gratuitement, sur demande ou d'initiative, la conformité de certains comportements, pratiques ou règlements avec les lois sur l'égalité de traitement. De plus, elle peut lancer des poursuites judiciaires. Sous certains aspects, la CGB fonctionne comme un organe semi-juridique : elle donne des avis, mais

procède également à des enquêtes, des auditions, des témoignages, des expertises. Les avis de la CGB ne sont pas juridiquement contraignants mais ils sont, en pratique, suivis par les parties dans la plupart des cas.

Pourquoi les stratégies de législation contraignante sont-elles rarement utilisées aux Pays-Bas ? Une victime de discrimination présumée peut décider de demander l'avis de la CGB avant ou pendant des poursuites judiciaires. Les juridictions ne sont pas tenues par ces avis, mais la Cour suprême néerlandaise a estimé qu'ils avaient malgré tout une valeur et devaient être pris en compte dans le processus juridique. Ainsi, un jugement qui irait à l'encontre de la CGB devra faire valoir des arguments très étayés.

En principe, les avis de la CGB ne peuvent pas se fonder directement sur des dispositions internationales de non-discrimination, mais uniquement nationales. Cependant, en raison du principe de la primauté du droit communautaire, le CGB a le devoir d'interpréter la législation nationale en cohérence avec la législation européenne. Ce lien entre CGB et droit européen a d'ailleurs été renforcé par la directive sur l'égalité de traitement, qui inclut une référence au rôle clé joué par les organes nationaux chargés de contrôler cette égalité de traitement.

Selon l'interview avec le représentant de la CGB, les échanges d'information et la collaboration avec les services administratifs nationaux sont bons. Mais la communication avec la représentation permanente auprès de l'UE et avec les représentants néerlandais dans les institutions européennes l'est moins. Cela n'empêche pas la CGB de contrôler la conformité de la législation néerlandaise avec le droit européen, de suivre de près l'évolution de la législation européenne, la jurisprudence et ses implications dans le contexte national, et d'assister aux réunions périodiques internes. De plus, actuellement un membre de la CGB préside le réseau européen de coopération entre organismes nationaux d'égalité (« Equinet »). Ce réseau vise notamment à faciliter l'échange d'expériences et d'expertises en vue de promouvoir une application uniforme de la législation européenne dans ce domaine.

Malgré ce rôle important, la capacité de la CGB à influencer les initiatives politiques et législatives européennes en matière d'égalité des genres est limitée. Il y a eu, dans le passé, plusieurs discussions pour modifier les compétences de cet organe. L'un des problèmes fondamentaux soulevés dès 2004 est que ce genre d'organe semi-juridique, dont les avis ne sont pas contraignants, ne peut formuler de recours auprès de la CJCE. L'approche flexible

néerlandaise fournissant aux victimes de discriminations une voie alternative au processus juridique pour faire appliquer leurs droits a comme inconvénient de ne pas donner à la CGB la faculté de poser des questions préjudicielles.

Pour remédier à cette « inadaptation » du système néerlandais, l'ancien président de la CGB préconise de conférer à cet organisme le pouvoir de demander une décision préliminaire de la CJCE lorsqu'une disposition européenne est en jeu. Mais la loi qui établit la CGB ne lui donne pas le statut de Cour ou de tribunal. Son statut semi-juridique est sans doute un obstacle pour poser une question préjudicielle à la CJCE.

12.6. Conclusions

Pour évaluer la législation anti-discrimination néerlandaise en lien avec le droit européen, il convient de se pencher sur une série de concepts-clés : discrimination directe et indirecte, preuve statistique, justification objective, harcèlement et action positive. C'est l'analyse de la manière dont ces concepts, au cœur du droit européen, ont été traduits dans la législation néerlandaise qui permet d'évaluer le succès ou les lacunes de cette traduction.

La conclusion est que la plupart de ces concepts, ainsi que d'autres aspects tels que le renversement de la charge de la preuve, ont été intégrés dans la législation nationale, et sont soigneusement pris en compte dans les avis de la CGB et dans la jurisprudence. En somme, la législation néerlandaise met fidèlement en œuvre le droit européen en matière d'égalité des genres. Néanmoins, quelques problèmes sont observés dans la transposition de certaines directives, notamment dans la définition de la discrimination directe et indirecte.

Historiquement, on peut distinguer deux périodes dans l'évolution de la législation néerlandaise en matière d'égalité. Durant la première période (fin des années 1970 et début des années 1980), celle-ci a été adoptée dans le prolongement de la législation européenne. L'influence européenne sur la scène nationale a donc été très claire, et il a fallu adapter la législation. La deuxième période a commencé au milieu des années 1990, avec l'adoption de l'AWGB. Cette loi n'était pas motivée par le droit européen ; au contraire, c'était une avancée décidée par le législateur national en raison d'une impasse dans l'adoption d'une directive-cadre sur l'égalité. En outre, l'adoption dans les années 1990 de plusieurs textes interdisant la

discrimination des travailleurs à temps partiel par rapport aux temps pleins illustre aussi les progrès législatifs de l'époque en matière d'égalité de traitement.

L'analyse de la législation néerlandaise en lien avec la législation européenne montre qu'il existe aux Pays-Bas une longue tradition de lutte contre les discriminations, et que l'on y tolère peu la discrimination dans l'emploi et le travail. L'activité de la CGB y a beaucoup contribué, même si le caractère non juridiquement contraignant de ses avis et certaines limitations de ses compétences (par exemple dans la représentation des victimes) diminuent l'efficacité de cet organe. La question de savoir s'il faut renforcer les pouvoirs de la CGB fait d'ailleurs débat.

Pour conclure, on peut dire que le système juridique néerlandaise a intégré les obligations communautaires. Concernant la dimension de *downloading*, notre étude montre que les initiatives européennes ont eu un impact sur la législation néerlandaise dans cette matière, et que cet impact a été raisonnablement bien accueilli et traduit dans la législation et la politique néerlandaise. En ce qui concerne l'*uploading*, les résultats de notre étude sont moins concluants. Néanmoins, il a été montré que le « modèle néerlandais » en matière de flexibilité et de travail à temps partiel a été mis à l'ordre du jour de la politique sociale de l'UE via le dialogue social européen.

CONCLUSIONS

Pascale Vielle et Olivier Paye

La partie « égalité des genres » de la recherche a montré l'existence de réseaux actifs d'acteurs nationaux et transnationaux incarnant spécifiquement les politiques d'égalité des genres. Dans les trois rapports, la politique d'égalité des genres en Europe et dans les États membres semble être supportée par des acteurs de statuts différents (ONG, parlementaires, fédérations, cabinets, universitaires, fonctionnaires, administrations, etc.). Ceux-ci paraissent former une « communauté épistémique », à condition que cette « communauté » partage une conception homogène de la portée à imputer à l'égalité des genres dans les politiques et dans la société. Quoi qu'il en soit, le développement et l'activisme de ce réseau d'acteurs sont stimulés, y compris financièrement, par les acteurs institutionnels : acteurs publics européens (Commission) et homologues nationaux (instituts pour l'égalité des femmes et des hommes).

Mais se pose la question du poids relatif de ce réseau par rapport à d'autres réseaux d'acteurs qui s'inscrivent dans le cadre d'autres politiques, soutenant d'autres visées que celle de l'égalité des genres. Cette question vaut en particulier en ce qui concerne le volet *mainstreaming* de la politique d'égalité des genres. Par hypothèse, la méthode du *gender mainstreaming* confère à l'égalité des genres un champ d'application illimité. Les capacités cognitives et l'influence des acteurs de genre se diluent donc dans certains domaines. Que pèsent les acteurs « féministes » face aux acteurs des politiques d'emploi ou de développement économique régional dans des processus de décision non spécifiquement liés à l'égalité des genres, mais d'une importance stratégique pour celle-ci (SEE, fonds structurels, Stratégie de Lisbonne) ? Pour pallier cette difficulté, il importe de déterminer avec soin un nombre limité de priorités politiques sur lesquelles les acteurs de l'égalité renforceront leurs compétences. Ces priorités peuvent évoluer et s'accroître progressivement dans le temps.

Ce volet de la recherche a également montré que les formes stratégiques d'action législative des acteurs belges en matière d'égalité permettent difficilement de tracer une distinction claire entre *up-* et *downloading*. S. Bellal et N. E. Ramos Martín évoquent dans leur recherche, à propos de l'européanisation des politiques de genre, la notion de *crossloading*. L'activisme

des acteurs, y compris institutionnels, les conduit à assurer une présence constante tant au niveau européen et international qu'au niveau belge, et à tenter de faire progresser le droit belge en référence au contexte international ou européen, tout en défendant dans le contexte européen et international des positions de pointe. De ce dernier point de vue, l'apparition récente de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes apparaît comme un élément de renforcement du *crossloading*, en termes de centralisation et de diffusion des informations et propositions pertinentes auprès des acteurs concernés par ces politiques, tant d'un point de vue horizontal (de et vers les ONG, les partenaires sociaux, les différents ministères fédéraux, etc.) que vertical (de et vers les entités fédérées). Sa présence dans les instances de négociation européenne et internationale constitue un facteur favorable tant à l'*up-* qu'au *downloading* de la législation de l'égalité. Cette capacité de l'Institut semble liée à son aptitude à aborder les questions du genre, indépendamment des instruments dans lesquelles elles sont incorporées, qu'il s'agisse de la législation, de la méthode ouverte de coordination ou des fonds structurels. L'action de l'Institut apparaît à cet égard comme une « bonne pratique » dont pourraient s'inspirer d'autres domaines des politiques sociales et d'autres États-membres.

Dans cette même idée de *crossloading*, soulignons l'importance de facteurs internationaux dans l'évolution des politiques d'égalité des genres tant au niveau européen que belge. Celles-ci ne peuvent se comprendre *in abstracto* sans prise en compte des impulsions politiques, des réseaux d'acteurs et des structures d'opportunité existant en dehors de l'UE, que ce soit à l'échelle des Nations unies (cf. la Conférence mondiale des femmes organisée à Pékin en 1995), à celle du Conseil de l'Europe (jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme), ou à celle de l'OIT (pour la thématique « conciliation travail-famille »). Toute attestation d'une influence (« stimulus ») de l'Europe sur les États membres (« réponse nationale ») en matière d'égalité des genres doit être faite sous réserve que cette « influence » ne soit elle-même que la réponse à un stimulus d'origine internationale (pouvant lui-même inclure un *uploading* d'un ou plusieurs États membres de certaines de leurs préférences politiques).

L'examen attentif du droit européen témoigne de la difficulté, à cet échelon-même, de faire progresser l'égalité réelle à travers le droit, en cohérence avec l'approche de la promotion d'une participation équilibrée des femmes et des hommes aux responsabilités familiales et professionnelles que l'on retrouve dans d'autres instruments. Le formalisme juridique des

instruments de droit européen et de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière d'égalité des genres s'accommode difficilement de cette évolution. Une attention soutenue devrait être accordée dans la recherche et les formations des acteurs juridiques à la manière dont le droit belge et européen peuvent contribuer à une conception moins formaliste de l'égalité.

Toujours à l'échelon européen, un autre constat de la recherche porte sur la subordination croissante du principe d'égalité entre les femmes et les hommes à des finalités étrangères à cet objectif : enjeux démographiques, rétablissement du rapport actifs/inactifs sur le marché du travail, etc. Ce renversement des priorités peut parfois dénaturer le principe d'égalité des genres – comme en attestent par exemple les récentes propositions européennes relatives au congé de maternité, qui portent manifestement atteinte à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie familiale et professionnelle. Dans un tel contexte, les acteurs de l'égalité nous paraissent devoir porter une attention plus importante aux conditions fondamentales de l'égalité substantielle (maternité, conciliation), et déployer davantage de moyens pour rappeler inlassablement que l'existence de telles politiques ne signifie pas en soi une progression vers une égalité substantielle des genres.

Une politique moderne de conciliation inclut trois dimensions : congés, équipements collectifs, flexibilité du temps de travail, mais aussi, sous l'angle de l'égalité des genres, la lutte contre les assignations sexuées de rôle tant professionnels que familiaux. Pour des raisons politiques – principalement liées à la subsidiarité verticale (fédéralisme) et horizontale (répartition des compétences entre l'État et les partenaires sociaux) prononcée –, une approche législative globale de la question de la conciliation demeure difficile en Belgique. Par ailleurs, la flexibilité du temps de travail y est encore très peu développée. Cette situation aboutit à des solutions partielles pour faire face à un défi à multiples facettes. La récente directive « refonte » souligne que les États membres doivent encourager les partenaires sociaux dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et des dispositions de travail flexibles, dans le but de faciliter cette conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (article 21 (2)). Cette disposition fait manifestement référence à une coordination politique « douce », éventuellement soutenue par la législation. Le temps dira quel est l'impact d'une telle disposition en Belgique. Mais la situation actuelle ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée à la diffusion de bonnes pratiques.

Un autre constat concerne le caractère pionnier de certaines initiatives belges (comme l'interruption de carrière, la création d'un Institut pour l'égalité pour les femmes et les hommes, ou encore l'adoption d'une loi *gender mainstreaming*), parfois sous l'influence du droit international. Cette situation, favorable à l'*uploading* de propositions ambitieuses en matière d'égalité, est ensuite rapidement rattrapée par le droit européen, les acteurs politiques belges n'estimant pas nécessaire d'adapter la législation nationale au nouveau cadre élaboré à l'échelon européen. On ne peut que recommander ici un renforcement des processus de transposition dans les matières qui concernent différents niveaux de pouvoir. La crédibilité de la Belgique en matière d'*uploading* des politiques d'égalité des genres risque en effet de se trouver affectée à moyen terme par le retard pris dans les transpositions de directives. Une option possible pourrait être à cet égard le renforcement institutionnalisé du rôle de coordination de l'Institut dans ces processus de transposition, compte tenu de ses relations structurelles avec les acteurs de ce processus (principalement les partenaires sociaux et les administrations de l'égalité dans les entités fédérées).

Enfin, l'opportunité représentée par une présidence nationale de l'UE pour faire endosser par l'Europe certaines des options politiques de l'État président constitue un autre facteur favorisant l'*uploading* en matière d'égalité de genres. Cependant, cet élément ne doit pas être surestimé : la présidence de l'UE constitue un cadre européen d'action nationale plus médiatisé, se prêtant davantage à des reconnaissances symboliques de la paternité « nationale » de certaines idées que d'autres cadres européens. Par ailleurs, les acquis d'une présidence nationale peuvent s'estomper avec le temps. En outre, avec l'élargissement de l'Union, le délai entre les présidences s'est considérablement accru. En vue d'augmenter l'influence des priorités politiques belges dans l'élaboration des politiques européennes, il est donc nécessaire que les acteurs de *l'uploading* développent leur capacité à créer des alliances et à se mettre en réseau avec d'autres pays, en ce compris les nouveaux États membres.

Pour en savoir plus – Partie IV

BEVERIDGE, F. (2007). Building against the past: the impact of *mainstreaming* on EU gender law and policy. *European law journal*, pp. 193-212.

BOYER, D. (1er trimestre 2000). L'emploi et les politiques familiales. In SILVERA, R. (sous la dir. de). *Les femmes et le travail. Nouveaux enjeux* (pp. 165-182) [séminaire 98-99]. Limoges : V.O. Editions - ISERES-UGICT.

CAPORASO, J., JUPILLE J. (2001). The Europeanization of *Gender* Equality Policy and Domestic Structural Change. In COWLES, M.G., CAPORASO, J. and RISSE, T., (eds), (pp. 21-43). Ithaca: Cornell University Press.

CHAUVIÈRE, M., SASSIER, M., BOUQUET, B., ALLARD, R., RIBES, B. (ss dir.) (2000). *Les implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*. Paris : Dunod. 292 p.

DAILLIER, P. (2000). L'égalité de traitement et l'égalité des chances en droit communautaire. In KOUBI, G., GUGLIELMI, G.-J., (sous la dir. de). *l'Egalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives* (pp. 173-183). Paris : éd. La Découverte-Syros.

DAUPHIN, S., SÉNAC-SLAWINSKI, R. (2008). *Gender mainstreaming* : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode'. *Les Cahiers du genre*, 44/2008, pp. 1-12.

MARUANI, M. (2000). *Travail et emploi des femmes*. Paris : éd. La Découverte. 124 p.

MICHIELSENS, M., *175 ans de femmes. Égalités et inégalités en Belgique 1830-2005*. Bruxelles : Conseil de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. 190 p.

MOLLER-OKIN, S. (2000). Le genre, le public et le privé. In BALLMER-CAO, T., MOTTIER, V., SGIER, L., (dirs). *Genre et politique: Débats et perspectives* (pp. 345-396). Paris : Gallimard.

RAMOT, M. (2007). *Le lobby européen des femmes. La voie institutionnelle du féminisme européen*. Paris : éd. l'Harmattan. 162 p.

RUBERY, J. (2002). Gender mainstreaming and gender equality in the EU : the impact of the EU employment strategy. *Industrial relations journal*, 33(5), pp. 500-522.

VIELLE, P. (2001). *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales — Une approche de genre.* Bruxelles : Bruylant. 600 p.

VOGEL-POLSKY, E. (1996). Les femmes, la citoyenneté européenne et le traité de Maastricht. In A. DEL RÈ et J. HEINEN (éd.). *Quelle citoyenneté pour les femmes? La crise des États-providence et la représentation politique en Europe* (pp. 268-269). Paris : L'Harmattan.

VOGEL-POLSKY, E., BEAUCHESNE, M.-N. (ss. dir.) (2001). *Les politiques sociales ont-elles un sexe ?* Bruxelles : Labor. 166 p.

WUIAME, N., MARKEY, L., JACQMAIN, J. (2008). L'égalité entre les femmes et les hommes : la loi du 10 mai 2007 au regard de la directive « refonte ». *Chroniques de droit social*, 01/2008, pp.1-11.

CHAPITRE 13

CONLUSIONS : DIX CLÉS POUR RÉFLÉCHIR L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES EN BELGIQUE

Bart Vanhercke, Gert Verschraegen, Philippe Reyniers, Yannick Vanderborght et Pierre-Paul Van Gehuchten[67]

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 régulations 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'européanisation, 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

[67] Nous remercions Jos Berghman, Olivier Paye, Pascale Vielle, Rika Verpoorten et Sophie Stoffel pour leurs critiques et suggestions.

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 sur le 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 recherche[68].

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

Conclusion 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 :

i) L'intégration de dispositifs non contraignants y compris dans des outils juridiques (accord cadre sur le travail à temps partiel) ;

ii) 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.

[68] 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.

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 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 régulatoires non contraignants 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.

Conclusion 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 près 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).

Conclusion 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 :

i) 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 ;

ii) 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 ;

iii) La coalition Commission-Belgique semble dès lors être moins efficiente ;

iv) 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.

Conclusion 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 :

i) Le poids politique**,** malgré tout, dérivant de la qualité d'État fondateur, de la position géopolitique et de la légitimité en matière sociale ;

ii) 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 ;

iii) 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 ;

iv) 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* ;

v) 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,

vi) 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.

Conclusion 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 à 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.

Conclusion 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.

Conclusion 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 politique 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 la coexistence 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.

Conclusion 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 le focus 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 international 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.

Conclusion 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 conclusion 4). Dès lors, les acteurs belges et néerlandais ont, les uns et les autres, une tendance à surestimer leur impact (voir conclusion 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. Ainsi, la participation dans la MOC inclusion sociale a accru l'importance des questions de pauvreté dans l'agenda politique aussi bien en Belgique qu'en France, aussi bien 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 ?

Conclusion 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. 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, volontairement ou de fait, leur propre position.

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'examen 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 *multitool* ont été mis en discussion dans ce cadre.

L'une des recommandations les plus importantes du Comité consistait à ce 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 spéculaires. C'est dans cette perspective que sont formulées les recommandations qui suivent ; elles portent, tout comme les conclusions générales, sur les enseignements transversaux[69] de la recherche.

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.

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

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 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 régionaux 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* - Comment renforcer le futur impact de la Belgique au niveau européen

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

Recommandation 5 Agenda et présidence 2010	De manière tout à fait urgente, il convient de mettre en place au niveau des acteurs politiques et administratifs les éléments préparant la dimension sociale de la future présidence belge qui va offrir une fenêtre d'opportunité exceptionnelle en terme d'agenda social.
Recommandation 6 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 7 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[70], 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.

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.

70 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.

Recommandation 8 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 9 *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 10 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 11 Cour de justice, interprétation téléologique et *soft*	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

law	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 12 Des dispositions contraignantes au sein des techniques de nouvelle gouvernance	La future présidence belge devrait 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 13 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*.

MOC

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

Recommandation 14 Plate-forme d'apprentissage entre acteurs locaux et régionaux	Il convient de favoriser ou de renforcer les plate-formes d'échange de bonne pratique 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.
Recommandation 15 *Peer Review* au niveau régional et national	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

avec une grande variété d'acteurs	(en matière de SEE) ou les suggestions (en matière de MOC inclusion sociale) de la Commission, ainsi que les rapports écrits des différents experts mobilisés dans le Programme communautaire PROGRESS.
Recommandation 16 Simplification des processus européens et domestiques	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 17 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 locale (par exemple les CPAS).

Le FSE

Recommandation 18 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 19 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.