

**SÉRIE**

SOCIÉTÉ ET AVENIR

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

**Europa in België, België in  
Europa  
*Sociaal beleid als  
tweerichtingsverkeer***

BART VANHERCKE  
GERT VERSCHRAEGEN  
PIERRE-PAUL VAN GEUCHTEN  
YANNICK VANDERBORGH  
(Eds.)



ACADEMIA PRESS

Federaal Wetenschapsbeleid  
Politique scientifique fédérale



**belspo**



SAMENLEVING EN TOEKOMST

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

Europa in België, België in Europa  
*Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer*

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

Federaal Wetenschapsbeleid  
Politique scientifique fédérale



**belspo**



**ACADEMIA PRESS**

Cette publication est le résultat du projet " Outils européens et politique sociale belge ", financé par la Politique scientifique fédérale dans le cadre du programme "Société et Avenir".  
Responsable du programme: Margarida Freire, en collaboration avec Aziz Naji.

Le projet a été coordonné par le prof. P-P. Van Gehuchten et a été exécuté sous la direction des prof. P-P. Van Gehuchten, Facultés Universitaires St.-Louis, J. Berghman, Katholieke Universiteit Leuven, P. Pochet, Observatoire social européen et P. Vielle, Université Catholique de Louvain, en collaboration avec les partenaires J. Visser, Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (Pays-Bas) et B. Palier, Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (France).

Dans la même série sont déjà parus :

- A. Henry, e.a., Economie plurielle et régulation publique. Le quasi marché des titres-services en Belgique, 2009
- M. Martiniello, e.a., Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique. - Nieuwe Migraties en Nieuwe Migranten in België, 2010
- S. Walgrave, e.a., Politieke mobilisatie en nieuwe communicatie-technologie: een multilevel studie van de digital divide, 2010
- K. De Koster, e.a., Democratie en de kloof tussen discours en praktijk. Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op het lokale niveau, 2010
- D. Meulders, e. a., Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale, 2010

Le contenu des textes n'engage que la seule responsabilité de leurs auteurs.

© Academia Press  
Eekhout 2, 9000 Gent  
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09  
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel  
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent  
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09  
Info@story.be www.story.be

Bart Vanhercke, Gert Verschraegen, Pierre-Paul Van Gehuchten, Yannick Vanderborcht (Eds.)  
L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales.

Gent, Academia Press, 2011, vi + 231 pp.

Opmaak/Mise en page: proress.be

ISBN 978 90 382 1749 9  
D/2011/4804/137  
U 1613

*Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.*

# Table des Matières

Remerciements.....	1
<b>PARTIE I</b> <b>COMPRENDRE L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES PAR LEURS INSTRUMENTS: UN CADRE ANALYTIQUE.....</b>	<b>3</b>
Introduction .....	5
<b>Chapitre 1.</b> <b>L'européanisation des politiques sociales nationales .....</b>	<b>11</b>
1.1. <i>Développement de la politique sociale de l'UE.....</i>	11
1.2. <i>Les spécificités de la politique sociale européenne.....</i>	13
1.3. <i>Comment l'UE pousse les États sociaux au changement.....</i>	14
1.4. <i>Étude de l'européanisation de la politique sociale.....</i>	16
<b>Chapitre 2.</b> <b>Étude des instruments politiques européens.....</b>	<b>19</b>
2.1. <i>Le droit communautaire européen.....</i>	19
2.1.1. L'Europe sociale et la règle de droit.....	19
2.1.2. Fédéralisme et partage des compétences .....	20
2.1.3. Nature et effet du droit européen sur le droit des États membres ...	20
2.1.4. Directives sociales européennes: flexibilité et harmonisation minimale .....	21
2.1.5. L'harmonisation par directives: un modèle « périmé »? .....	21
2.2. <i>Nouvelle gouvernance: la méthode ouverte de coordination.....</i>	22
2.2.1. Lisbonne et au-delà: vers une prolifération des coordinations ouvertes? .....	22
2.2.2. Principales caractéristiques et architecture de la MOC .....	23
2.3. <i>Les instruments financiers:</i> <i>Fonds européen de développement régional et Fonds social européen.....</i>	24
2.3.1. Le fonctionnement de la politique régionale européenne .....	25
2.3.2. La politique régionale européenne est étroitement liée à d'autres instruments .....	26
2.3.3. Résultats et intégration de la politique régionale européenne dans le système politique belge .....	27
2.4. <i>Hybridation des instruments .....</i>	27
2.5. <i>Prendre au sérieux la méthodologie « multi-outils »: mise en commun des                 méthodes de recherche issues de différentes disciplines.....</i>	28

<b>Chapitre 3. Contextes européens et nationaux:</b>	
<b>l'élaboration de la recherche</b> .....	31
<b>3.1. Sélection d'études de cas</b> .....	31
3.1.1. Emploi .....	31
3.1.2. Protection sociale et inclusion sociale .....	32
3.1.3. Égalité des genres et conciliation travail-famille .....	33
<b>3.2. Questions de recherche</b> .....	33
<b>3.3. Prendre les acteurs au sérieux</b> .....	34
<b>3.4. Pour boucler le tout: visualiser l'impact intérieur de l'intégration européenne</b> .....	35
<b>PARTIE II EMPLOI ET CONDITIONS DE TRAVAIL</b> .....	39
<b>Introduction</b> .....	41
<b>Chapitre 4. Up- et downloading dans la Stratégie européenne pour l'emploi</b> .....	45
<b>4.1. Canaux pour le up- et le downloading dans la SEE/Stratégie de Lisbonne</b> ..	45
4.1.1. Suivi politique et administratif au niveau fédéral .....	46
4.1.2. Consultation des autorités régionales .....	47
4.1.3. Consultation des partenaires sociaux .....	47
4.1.4. Conseil supérieur de l'emploi .....	48
<b>4.2. Uploading: la Belgique et les Pays-Bas comme façonneurs de la SEE</b> .....	49
4.2.1. Belgique .....	50
4.2.2. Pays-Bas .....	53
<b>4.3. Conditions pour la réussite de l'uploading</b> .....	55
<b>4.4. Downloading</b> .....	55
4.4.1. Objectifs communs dans les lignes directrices de la SEE .....	55
4.4.2. Rapports stratégiques nationaux .....	58
4.4.3. Indicateurs de la SEE .....	63
4.4.4. Objectifs inclus dans les lignes directrices de la SEE .....	63
4.4.5. Apprentissage mutuel .....	65
4.4.6. Recommandations spécifiques par pays .....	65
<b>Chapitre 5. Le Fonds social européen et la politique de l'emploi</b> .....	67
<b>5.1. Le FSE, instrument européen historique pour l'emploi</b> .....	67
<b>5.2. Uploader et downloader le Fonds social européen</b> .....	68
5.2.1. Uploading .....	68

5.2.2. Downloading. . . . .	70
<b>5.3. Le FSE en Belgique . . . . .</b>	<b>71</b>
5.3.1. Acteurs et procédures . . . . .	71
5.3.2. La contribution financière du FSE au budget belge pour l'emploi. . .	72
<b>5.4. Downloading: l'impact du FSE sur la politique de l'emploi belge . . . . .</b>	<b>73</b>
5.4.1. De l'innovation au mainstreaming . . . . .	74
5.4.2. Vers une méthodologie du marché du travail améliorée. . . . .	75
5.4.3. Le FSE: source d'inspiration pour les réformes de la politique de l'emploi . . . . .	76
5.4.4. FSE vs Régions belges et leurs politiques de l'emploi. . . . .	78
<b>5.5. Recommandations . . . . .</b>	<b>78</b>
<b>Chapitre 6. Emploi et conditions de travail: l'impact de la législation européenne . . . . .</b>	<b>81</b>
<b>6.1. La directive sur le temps de travail . . . . .</b>	<b>81</b>
6.1.1. Politique belge du temps de travail avant la directive . . . . .	82
6.1.2. Émergence et élaboration d'une norme européenne en matière de temps de travail . . . . .	83
6.1.3. Uploading et rôle belge dans les négociations. . . . .	83
6.1.4. Transposition et impact de la directive Temps de travail en droit belge	86
<b>6.2. Un instrument issu du dialogue social européen: la directive « temps partiel » . . . . .</b>	<b>88</b>
6.2.1. La politique de travail à temps partiel en Belgique avant la directive	89
6.2.2. L'émergence de la directive sur le travail à temps partiel . . . . .	90
6.2.3. Upload belge et contenu de la directive . . . . .	91
6.2.4. Download de la directive en Belgique. . . . .	92
<b>Européanisation des politiques d'emploi: conclusions . . . . .</b>	<b>95</b>
<b>PARTIE III PROTECTION SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE . . . . .</b>	<b>101</b>
<b>Inleiding: Probleemstelling en onderzoeksvragen. . . . .</b>	<b>103</b>
<b>Chapitre 7. Le potentiel de la législation européenne sur la sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté. . . . .</b>	<b>107</b>

<b>Chapitre 8. La méthode ouverte de coordination est-elle devenue plus contraignante?</b> .....	111
8.1. <i>Les objectifs communs</i> .....	112
8.2. <i>Les Rapports stratégiques nationaux</i> .....	114
8.3. <i>Les indicateurs: développer la capacité statistique à l'aide d'EU-SILC</i> ...	121
8.4. <i>Objectifs quantitatifs: appropriation créative en Belgique et lente infiltration en France</i> .....	123
8.5. <i>Évaluation par les pairs: apprentissage limité, appropriation interne et « effet miroir »</i> .....	125
 <b>Chapitre 9. Revolutie of Bermudadriehoek?</b>	
<b>Het Europees Sociaal Fonds vanuit een actor-perspectief</b> .....	127
9.1. <i>Van boude stelling naar empirisch vraagstuk</i> .....	127
9.2. <i>Vijf fondsen, drie doelstellingen en een streepje Europees jargon</i> .....	128
9.3. <i>Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds: contradictio in terminis?</i> .....	130
9.4. <i>De vertaling van de Belgische belangen naar Europa: tussen heroïsme en verslagenheid</i> .....	133
9.5. <i>De impact van het ESF op activering van doelgroepen</i> .....	138
9.6. <i>Conclusie: een mooi palmares, maar de ESF-actoren gevangen in een Bermudadriehoek?</i> .....	141
 Europeanisering van het sociale insluitingsbeleid: conclusies .....	145
 <b>PARTIE IV L' EGALITÉ DE GENRE ET CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE.</b>	151
<b>Introduction</b> .....	153
 <b>Chapitre 10. Politiques européennes d'égalité de genre et de conciliation travail-famille</b> .....	157
10.1. <i>Le droit classique: Traités, directives, jurisprudence</i> .....	157
10.2. <i>Les instruments non législatifs: financements, coordination et stratégie</i> ..	160
10.3. <i>Conclusion générale sur l'action européenne en matière d'égalité et de conciliation</i> .....	168
 <b>Chapitre 11. Egalité de genre: up- et downloading aux Pays-Bas</b> .....	169
11.1. <i>Etat de la législation néerlandaise avant les directives</i> .....	169
11.2. <i>Contenu des directives</i> .....	170
11.3. <i>Uploading</i> .....	171

<b>11.4. Downloading</b> .....	172
<b>11.5. Facteurs de contrainte et de soutien à l'eupéanisation</b> .....	174
<b>Chapitre 12. Egalité de genre: up-et downlading en Belgique</b> .....	179
<b>12.1. La directive sur le congé parental</b> .....	179
12.1.1. Etat de la législation belge.....	179
12.1.2. Contenu de la directive .....	180
12.1.3. Uploading: entre expertise et représentation politique .....	181
12.1.4. Downloading: une difficile transposition .....	182
<b>12.2. La Stratégie européenne pour l'emploi et le Fonds social européen</b> .....	184
12.2.1 Uploading: acteurs en réseau face aux résistances européennes ....	184
12.2.2. Downloading: politique d'égalité et instrument financier.....	193
<b>Européanisation des politiques en matière d'égalité de genre:</b>	
<b>conclusions</b> .....	199
<b>Chapitre 13. Réfléchir l'eupéanisation des politiques sociales</b> .....	205
<b>13.1. L'eupéanisation des politiques sociales en Belgique: dix clés de lecture</b> .	206
<b>13.2. Recommandations politiques</b> .....	219
13.2.1. Uploading – Accroître la prise de conscience.....	220
13.2.2. Uploading – Renforcer le futur impact de la Belgique au niveau européen .....	221
13.2.3. Downloading – Accroître la prise de conscience .....	222
13.2.4. Downloading – Améliorer en Belgique l'impact des politiques sociales européennes .....	223
<b>Annexe</b>	
<b>Liste des acronymes</b> .....	227



## REMERCIEMENTS

Au terme de la recherche, nos remerciements sont nombreux. Ils s'adressent:

- au Service public fédéral de programmation Politique scientifique, pour le support financier et le suivi administratif et scientifique assuré par notre administratrice, Margarida Freire;
- à Christophe Degryse qui a accepté de faire sien un travail de traduction, de synthèse et de simplification de l'ensemble de nos travaux, lorsqu'il a fallu synthétiser pour un large public, dans un format très réduit, le travail initial réalisé en anglais; sans sa compétence et sa polyvalence – pour ne pas évoquer le plaisir de travailler avec lui, ce livre n'aurait pas été possible.
- au Comité d'accompagnement dont l'implication, la vigilance et le support nous ont aidé tout au long du chemin; que soient ici particulièrement remerciés François Vandamme, Gabrielle Clotuche, Janine Goetschy, Koen Vleminckx et Josée Goris;
- à nos partenaires internationaux, AIAS en la personne de Jelle Visser et Science Po Paris par Bruno Palier: leur support et les contributions qu'ils ont pu mobiliser à l'occasion des séminaires internationaux organisés à leur initiative ont été décisifs;
- aux intervenants des séminaires sur l'« Européanisation », le « Learning » et enfin ceux du séminaire « Légitimité démocratique et Europe sociale »: Iain Begg, Gabrielle Bischoff, Peter Bursens, Patrick Chaumette, Rosa Comella, Gareth Davies, Renaud Dehousse, Elizabeth Dupoirier, Gerda Falkner, Paolo Graziano, Miriam Hartlapp, Anton Hemerijck, Jane Jenson, Christian Joerges, Michel Legros, Catalene Passchier, Annemie Pernot, Philippe Pochet, Graham Room, Robert Salais, Silvana Sciarra, Amparo Serrano Pascual, Stijn Smismans, Yves Surel, Elise Willame, Daniel Wincott et Jonathan Zeitlin: leur *input* nous a aidé à mieux structurer la recherche, identifier les priorités et établir le cadre analytique; l'apport de Philippe Pochet à cet égard a été particulièrement important;
- bien entendu, aux chercheurs attachés par ces institutions au suivi de la recherche. Marie-Pierre Hamel pour Science Po Paris, Nuria Ramos Martin et Minna Van Gerven pour AIAS ont partagé le tra-

- vail quotidien des chercheurs de l'équipe et enrichi celle-ci de leurs perspectives comparatives;
- a Françoise Verri de l'Observatoire social européen (OSE), qui a su si bien gérer les aspects administratifs tout au long du chemin. La gestion financière des équipes internationales s'est révélée être un véritable défi, relevé avec succès. A Renaud Smoes de l'OSE, pour avoir développé et géré le « Etosblog », un web log (Blog) qui a permis aux six équipes de recherche (situées dans cinq villes, de trois Etats membres), de poursuivre, en continu, leurs échanges scientifiques et administratifs;
  - L'appui de Pauline Claes est allé bien au-delà de la mise en page et l'harmonisation des références.

---

**Partie I**

**Comprendre l'européanisation  
des politiques sociales par  
leurs instruments:  
un cadre analytique**



# INTRODUCTION

La recherche ETOS.be, dont ce livre résume les acquis, s'inscrit dans le programme « Société et avenir » de la Politique scientifique fédérale<sup>1</sup>. Le projet était formulé comme suit: « L'Union européenne (UE) – et les acteurs politiques et sociaux qui 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'eupéanisation de la politique sociale belge, le réseau<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Voir [http://www.belspo.be/belspo/ta/index\\_fr.stm](http://www.belspo.be/belspo/ta/index_fr.stm)

<sup>2</sup> Un « réseau » mène la recherche. Il rassemble, sous la coordination administrative du Centre de recherche en science politique (FUSL), l'Observatoire social européen (OSE), le Centrum voor Sociologisch Onderzoek (K.U.Leuven), le Centre interdisciplinaire de recherche Travail, État et Société et le 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 (AIAS).

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 quelques grandes thématiques relevant de l'action actuelle de l'UE en matière sociale:

- l'emploi et les conditions de travail
- l'inclusion sociale
- 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. »

Telles étaient les intuitions du projet de recherche ETOS.be. Avant d'exposer la construction du cadre analytique de la recherche et de présenter les cas d'études, il faut tout d'abord souligner l'ampleur et l'intensité du travail conduit par l'équipe de recherche, ainsi que la densité et la pertinence des apports qui ont été rendus possibles dans le cadre de la collaboration internationale. Pour l'équipe, soulignons le rôle moteur des chercheurs de l'Observatoire social européen et de la K.U.Leuven qui, engagés dès le début du projet, ont constitué 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 généré par l'Observatoire social européen. Un très 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. Les chercheurs des autres pôles du réseau (notamment les FUSL et l'UCL) ont été des « hurons au Palais royal », interpellant et questionnant les hypothèses de départ, à partir de perspectives épistémologiques distinctes, ou d'une discipline – le droit – minoritaire dans l'équipe, puis ont apporté leur large part à l'édifice commun.

Pour annoncer en quelques mots la richesse heuristique de la recherche, 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 européenne et nationale en matière sociale au moyen de l'outil binaire *fit/misfit*. Dans le même sens, l'ouvrage, alors récent, de Gerda Falkner<sup>3</sup> proposait une grille de lecture plus fine reposant sur un mixte de critères en rapport à la fois avec la dimension européenne et la pluralité des positions possible du côté des Etats 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 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, par delà leur spécificité technique propre, ces outils s'agencent aujourd'hui dans une perspective de complémentarité institutionnelle.

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 Etats 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 Etats 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 et institutions nationales. Dès lors, on a été conduit à mettre un accent inédit sur les procédures de construction de politique et la

---

<sup>3</sup> G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp & S. Leiber (2005), *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press.

---

dimension *bottom-up*. La circularité des mécanismes se trouvait de la sorte au cœur de la recherche<sup>4</sup>.

Si 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, pouvait 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)

---

<sup>4</sup> Voir, sur cette circularité, les développements au point 3.4. ci-après (chapitre 3).

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 livre 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'eupéanisation 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 (comme le faisait F.W. Scharpf en 1996) 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 inter-

nationales (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'eupréanisation 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'eupréanisation. 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'eupréanisation 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<sup>5</sup>). 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 de 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

---

<sup>5</sup> 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.

souligne cette volonté de reconnaître l'Union comme pouvoir 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. *Fédéralisme et partage des compétences***

L'UE se caractérise par son « supranationalisme »: les institutions mises en place par les traités fondateurs sont indépendantes, leurs décisions peuvent être adoptées à la majorité, elles sont mises en œuvre au niveau européen, et les personnes privées peuvent se prévaloir des normes adoptées. Dans ce cadre supranational, les pouvoirs conférés à l'UE ont sans cesse été élargis, par décision des États membres eux-mêmes, via les révisions successives des traités. L'étendue des compétences européennes a progressivement éveillé les craintes des États quant au respect de leur souveraineté. C'est la Cour de justice de l'Union qui arbitre les conflits de compétences. Mais, avec le temps, des outils plus politiques ont aussi été développés: le principe de subsidiarité peut être compris de cette manière.

### **2.1.3. *Nature et effet du droit européen sur le droit des 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 Cour. 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). 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, ou de rendre les législateurs nationaux responsables de la violation de leurs obligations européennes vis-à-vis des particuliers. 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. Le Traité d'Amsterdam étendra la procédure de codécision aux matières de 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. S'il s'agit de compétences partagées, le centre de gravité de la politique sociale demeure au niveau national. Certaines mesures sont d'ailleurs explicitement exclues du champ de compétence de l'UE (rémunération, droit d'association, droit de grève, *lock-out*). Par ailleurs, cette base juridique s'attache à la définition de standards minimaux. Malgré le caractère ambitieux de l'article 137, seule une poignée de directives sociales ont été adoptées et leur contenu demeure relativement flexible.

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

En 2001, la commissaire en charge des Affaires sociales, Anna Diamantopoulou, 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. L'harmonisation par directive souffre ainsi d'un cercle vicieux. 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 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>6</sup> 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 CJUE.

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

---

<sup>6</sup> Anciennement la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

nance 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.

### 2.2.2. *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.

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.

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.

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*).

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.

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 européen de développement régional 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 sept ans. Les deux dernières périodes sont 2000-2006, et 2007-2013.

Bien que tous ces fonds soient opérationnels en Belgique, le FSE est le plus important. Il constitue depuis quelques années l'instrument financier d'accompagnement de la SEE et 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.

### 2.3.1. *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 sept 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 répartir 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.

### **2.3.2. *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.

### 2.3.3. *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 réglementations 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 réglementaires 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**

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 encadrés dans l'UE et dont les champs d'action préexistent au niveau national. Nous en avons choisi trois: l'emploi, la protection sociale et l'égalité des genres.

#### 3.1.1.      *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.

### 3.1.2. *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.

### 3.1.3. *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 de famille (conciliation travail-famille).

## 3.2. Questions de recherche

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'eupéanisation 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'eupéanisation 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<sup>7</sup>.

### 3.4. Pour boucler le tout: visualiser 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. (voir Figure 3.1)

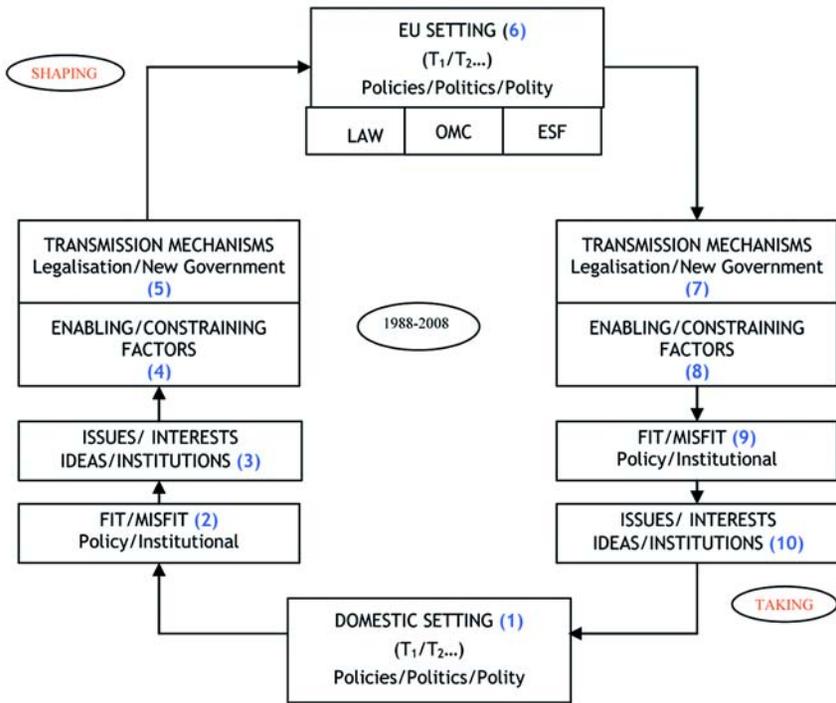
Notre point de départ est que, pour diverses raisons, l'organisation interne des politiques sociales (« l'état des lieux ») est jugée, dans une certaine mesure, inadaptée (étape 1). Il en résulte que le Gouvernement ou d'autres acteurs commencent à la remettre en question (étape 2). Si la solution à 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 politi-

<sup>7</sup> Pour une discussion des différents contextes nationaux (système politique, interface avec l'Europe) en Belgique, en France et aux Pays-Bas, voir le rapport final complet sur [http://www.ose.be/EN/projects/european\\_networks.htm#etos](http://www.ose.be/EN/projects/european_networks.htm#etos).

ques 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.



**Figure 3.1:** Visualiser l'impact de l'intégration européenne



---

**Partie II**  
**Emploi et conditions de travail**



# INTRODUCTION

## 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 criti-

quée, 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, Minna van Gerven, Mieke Beckers et Rika Verpoorten*

Le Traité d'Amsterdam (1997) a officialisé la SEE, qui a été lancée lors du Conseil européen de Luxembourg (novembre 1997). 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

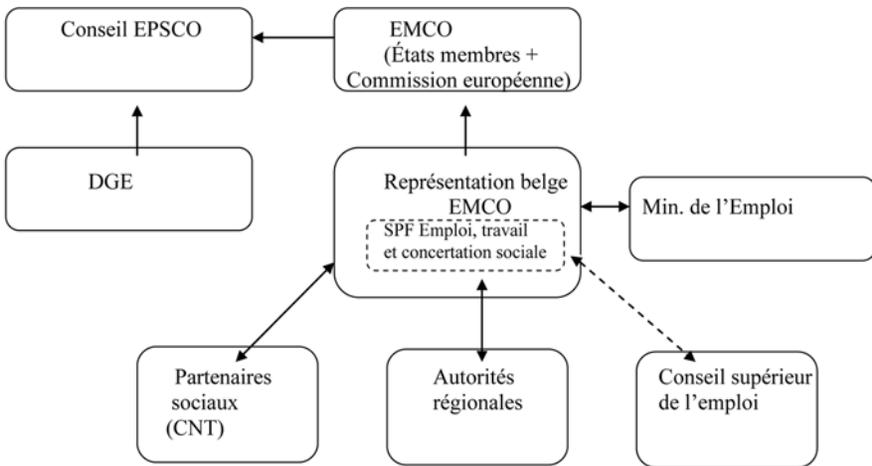
Dans la politique belge de l'emploi, les compétences sont très partagées entre différents niveaux de pouvoir. Pour cette raison, nombreux sont les acteurs impliqués à la fois dans la mise en application (*downloading*) de la coordination européenne de la politique de l'emploi, et dans la diffusion au niveau européen (*uploading*) des préférences de politique belge (voir Figure 4.1).

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.

**Figure 4.2:** *Acteurs impliqués dans le downloading et l'uploading en matière d'emploi*



#### 4.1.1. *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).

### 4.1.2. *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.

### 4.1.3. *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.

#### 4.1.4. *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.
- 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).

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

Acteurs impliqués dans SEE/Stratégie de Lisbonne	Niveau du gouvernement			
	Niveau fédéral	Flandre	Région wallonne	Région bruxelloise
	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)

## 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*.

#### *a. 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. 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.

#### *b. 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.

### *c. 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 »<sup>8</sup>.

#### 4.2.2. *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.

Selon nos interviews, les Pays-Bas ont *uploadé* avec succès certaines idées – plutôt que des instruments<sup>9</sup> – 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.

<sup>8</sup> Pour des illustrations de l'affaiblissement de l'influence belge dans la SEE, consulter le rapport final [http://www.ose.be/EN/projects/european\\_networks.htm#etos](http://www.ose.be/EN/projects/european_networks.htm#etos).

<sup>9</sup> Pour une discussion des efforts d'*uploading* néerlandais, voir le rapport final complet.

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.

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).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Pour les données régionales, consultez le rapport final complet (voir note de bas de page 7).

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 ».

***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.

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 tra-

dition 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.

### *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 pro-

grès 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<sup>11</sup>.

Comment intégrer verticalement les politiques de l'emploi? 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

---

<sup>11</sup> Pour une discussion plus approfondie des objectifs, des succès et des obstacles de la structure ENIAC, consulter le rapport final [http://www.ose.be/EN/projects/european\\_networks.htm#etos](http://www.ose.be/EN/projects/european_networks.htm#etos)

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<sup>e</sup> 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<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Nous renvoyons le lecteur intéressé par l'impact différencié de la SEE et la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* à M. Van Gerven & M. Beckers (2009), "Unemployment protection reform in Belgium, Finland, the Netherlands, and the UK: Policy learning through open coordination?", in J. Zeitlin & M. Heidenreich (Eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Social Welfare Reforms*, Routledge, p. 61-83.

## Chapitre 5 LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN ET LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

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

### 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.

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. Quelques 45 % des financements du FSE sont concentrés dans ces régions.

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

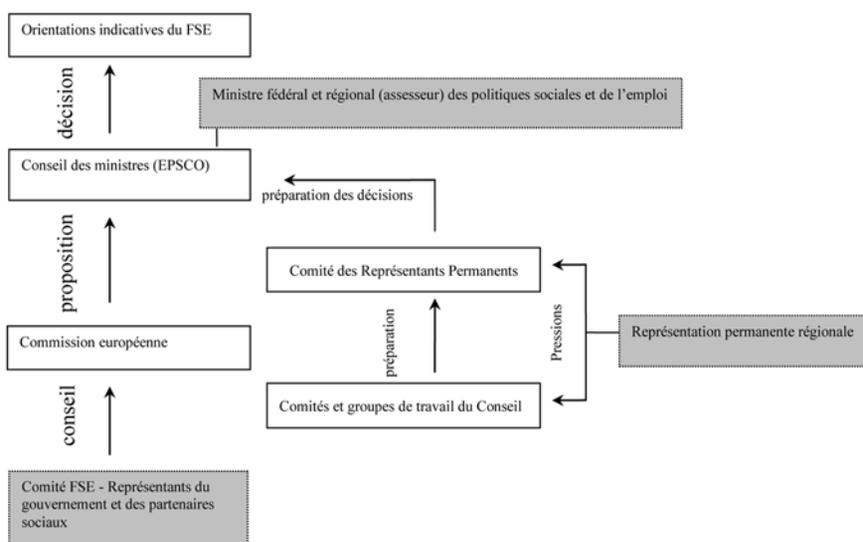
Les relations entre États membres et FSE sont des relations d'influence mutuelle, où le FSE détient des instruments lui permettant d'influencer les politiques nationales et régionales d'emploi, et où les États membres tentent d'orienter les financements du FSE vers leurs préférences politiques propres.

### **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 intenses, 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<sup>13</sup>.

### 5.3.2. *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.

<sup>13</sup> Pour plus de détails sur la dimension régionale du FSE en Belgique (rôle de la structure ENIAC, priorités régionales), consulter le rapport final complet [http://www.ose.be/EN/projects/european\\_networks.htm#etos](http://www.ose.be/EN/projects/european_networks.htm#etos)

Ainsi, au niveau belge, le budget du FSE a plus que doublé entre 1990 et 2006: d'environ 55 millions d'ECU<sup>14</sup> 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 %).

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<sup>15</sup>

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Si le volet *uploading* du processus d'eupéanisation en relation avec le FSE n'est pas abordé ici, il l'est en revanche dans le chapitre 9 du livre, ci-après.

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 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 parta-

ger 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 quelques 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 princi-

pes 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      EMPLOI ET CONDITIONS DE TRAVAIL: L'IMPACT DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE

*Philippe Reyniers*

Les lignes qui suivent se concentrent d'abord sur la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail<sup>16</sup>. Fondée sur les dispositions de l'article 118A (actuellement 153 TFUE), elle représente un exemple topique d'harmonisation minimale en matière de santé et de sécurité au travail dont l'impact a été profondément marqué par le travail d'interprétation de la Cour de justice. L'on examine ensuite 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)<sup>17</sup>. Issue des procédures (154 et 155 TFUE) qui associent le dialogue social à l'œuvre législative en matière sociale, elle reçoit en droit dérivé le contenu de l'accord-cadre négocié entre interlocuteurs sociaux. Les règles européennes en matière de travail à temps partiel contribuent explicitement à la Stratégie européenne pour l'emploi et sont considérées, à ce titre, comme les premières mesures de « flexicurité ». L'outil juridique européen est-il alors au service de ses fins propres, ou à celui des nouvelles méthodes concertées, telle la SEE?

### 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'eupéanisation de la politique sociale belge, tient à plusieurs caractéristiques déterminantes. Premièrement, en tant qu'instrument législatif, cette directive constitue un élé-

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> JO L 14 du 20.1.1998, p. 9-14.

ment central de la législation sociale européenne. Son contenu fait d'elle un symbole de l'« intégration par le droit ». 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 CJUE.

### **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 est une forme de redistribution de la croissance économique. 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. La législation belge en matière de temps de travail 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. 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 flexibles et expérimentales. 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 constitue 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.

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 153 TFUE), 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 Cour de Justice a validé une interprétation large des compétences européennes en cette matière, considérant, notamment, que la directive avait un impact favorable sur la santé et la sécurité grâce aux périodes de repos obligatoires.

### 6.1.3. *Uploading et rôle belge dans les négociations*

Selon nos interviews avec les membres du SPF Emploi, 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.

Comme Etat fédéral reconnaissant des compétences internationales à ses collectivités fédérées, la Belgique a mis en place un système de coordination dans la préparation des positions belges au sein des processus de décisions européens complexes. Cependant, le droit du travail reflétant une matière strictement fédérale, 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). 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. 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.

Le travail du Conseil se déploie en trois étapes: au sein du Groupe de travail sur les questions sociales (WPSQ), puis du COREPER et enfin au Conseil des ministres même. Le WPSQ regroupe les attachés aux questions sociales des Représentations permanentes nationales. Ce sont eux qui concluent les premiers compromis. Les fonctionnaires du SPF 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.

J. Beyers et J. Trondal<sup>18</sup> identifient la structure conceptuelle qui permet de comprendre le rôle de représentation joué par les fonctionnaires impliqués dans ce processus de prise de décisions. Ils se basent sur deux modèles différents de représentation. Dans le « modèle impératif », 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 « rationalité analy-

<sup>18</sup> J. Beyers, J. Trondal (2004), "How Nation-States 'hit' Europe. Ambiguity and Representation in the European Union", *West European Politics*, Vol. 27, No. 4, p. 919-942, également disponible dans *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 7, No. 5

tique » 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 Cour de Justice 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. *Transposition et impact de la directive Temps de travail en droit belge*<sup>19</sup>

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 SPF Emploi. Le processus d'appropriation d'une directive est un peu plus long et développé, sur le plan organi-

<sup>19</sup> La présente section ne comprend pas une analyse plus détaillée de la problématique du temps de travail des médecins en Belgique. Celle-ci fait partie du rapport final ETOS.be disponible sur le site de l'Observatoire social européen (voir note de bas de page 7).

sationnel, 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, SPF Emploi 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 SPF Emploi 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 forai-

nes. 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.

## **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 154 et 155 TFUE, 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? 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 Belgisch 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 (n° 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'europanisation 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 n° 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 SPF Emploi 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 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 de l'Emploi

et 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 arrêt du 24 avril 2008, la CJUE 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 n° 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 CJUE 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.



# EUROPÉANISATION DES POLITIQUES D'EMPLOI: CONCLUSIONS

*Gert Verschraegen, Philippe Reyniers et Jos Berghman*

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 droits dans les domaines qui relèvent de ses compétences (santé-sécurité, temps de travail, discrimination à l'emploi, etc). Dans certains cas, ce sont les partenaires sociaux européens eux-mêmes qui ont négocié et défini ensemble des normes juridiquement contraignantes (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 directi-

ves « 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 (voir 5.1) 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?



---

**Partie III**  
**Protection sociale et inclusion  
sociale**



# INLEIDING: PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

## 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<sup>20</sup>.

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 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 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.

---

<sup>20</sup> S. Leibfried en P. Pierson (2000), "Social Policy. Left to Courts and Markets?", in H. Wallace en W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Vierde editie, The New European Union Series, Oxford University Press, p. 268.

## Een bevroren continentale welvaartsstaat?

Volgens Anton Hemerijck en Ive 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<sup>21</sup>. 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<sup>22</sup>. Wat daarnaast opvalt, is de transformatie (het gaat hier niet louter om aanpassing van bestaande beleidsinstrumenten of het aannemen van nieuwe instrumenten) van een Bismarckiaans sociale-zekerheidssysteem naar een systeem dat gericht is op minimale inkomensbescherming<sup>23</sup>.

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.

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

<sup>21</sup> A. Hemerijck & I. Marx (2010), “Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands”, in B. Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 24.

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<sup>24</sup> en Gewesten<sup>25</sup> introduceerde, waardoor het centrum verder werd uitgehold<sup>26</sup>. 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 Samenwerkingsakkoord (afgesloten in 1988), dat voorzag in de oprichting van een Steunpunt tot bestrijding van Armoede<sup>27</sup> en een Interministeriële Conferentie (IMC) voor Sociale Integratie<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> De Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap.

<sup>25</sup> Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

<sup>26</sup> L. Hooghe (2004), "Belgium: Hollowing the Center", in U. Amoretti & N. Bermeo (Eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore, Johns Hopkins Press, p. 55-92.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

*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, notam-

ment, 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 95 TCE, 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 LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION EST-ELLE DEVENUE PLUS CONTRAIGNANTE?

Marie-Pierre Hamel et Bart Vanhercke<sup>29</sup>

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<sup>30</sup>.

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

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.*

d'inclusion sociale de 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.).

Ce chapitre fournit des preuves empiriques des effets vraisemblablement attribuables – en Belgique et en France – à la MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale 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).<sup>31</sup>

## 8.1. 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 Gouverne-

<sup>31</sup> Pour une discussion du cadre analytique auquel nous recourons pour analyser l'impact de la MOC, voir M.P. Hamel et B. Vanhercke (2008), *Ibid.*

ments 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 »<sup>32</sup>.

### ***b) 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.

<sup>32</sup> Pour une discussion relative à l'impact de la MOC sur le débat en matière d'activation en France, voir M.P. Hamel et B. Vanhercke (2008), *Ibid.*

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. 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)<sup>33</sup>.

### *a) 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).

---

<sup>33</sup> Pour une discussion relative à l'impact de la MOC sur l'implication d'acteurs non gouvernementaux en France et en Belgique, voir M.P. Hamel et B. Vanhercke (2008), *Ibid.*

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 ait 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.

### *b) 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 etc.) 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 récem-

ment 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, octobre 2008).*

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, avril 2007).*

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.

### *c) 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 institutions existantes 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.

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

Un exemple concret de l'utilisation des indicateurs de la MOC concerne l'augmentation en décembre 2006 du montant de la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)<sup>34</sup>. 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 cer-

<sup>34</sup> Pour une discussion en profondeur du contexte (pénible) belge en matière d'indicateurs à partir de la fin des années 1990, voir M.P. Hamel et B. Vanhercke (2008), *Ibid.*

tains, 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.

#### **8.4. 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/Incl. 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 consti-

tuer 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.

### **8.5. 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.

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.

## Chapitre 9      **REVOLUTIE OF BERMUDADRIEHOEK? HET EUROPEES SOCIAAL FONDS VANUIT EEN ACTOR-PERSPECTIEF**

*Bart Vanhercke*<sup>35</sup>

### **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 Secretaris Vlaams Openbaar Centrum voor Maatschappelijke Welzijn, maart 2008). 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 verre-gaande 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 experts 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 boek (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 hoofd-

---

<sup>35</sup> Een herziene versie van dit hoofdstuk werd gepubliceerd als B. Vanhercke, G. Campaert (2009), "Lokaal Sociaal Beleid Onder de Radar. Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds", in J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx en A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Acco, Leuven, p. 65-77.

stukken 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 9.2 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 9.4 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 9.5 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 hoofdstuk 5 van dit boek 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 bepaalt dat het versterken van de economische en sociale samenhang een van de sleutel doelstellingen 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 te financieren voorziet de EU vooreerst twee zogenaamde Structuurfondsen: het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (ERDF) 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 plattelandontwikkeling 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: convergentie, regionale competitiviteit en tewerkstelling en Europese territoriale 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 bondig samen hoe het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds bijdragen tot het verwezenlijken van de verschillende doelstellingen van het Cohesiebeleid. De grijze 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 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 Verdrag 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.

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 vrij recent rapport in het Verenigd Koninkrijk vormt de spreekwoordelijke uitzondering<sup>36</sup>). Wat misschien nog meer verwondert is dat specifieke ESF-evaluatie rapporten<sup>37</sup> 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 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.

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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Grijpstra (2004), "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.

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's, 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 verantwoordelijken 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: vertrekkend 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 boek). 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; en (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 werd besproken in hoofdstuk 4 van dit boek. Uit die bespreking bleek dat België een invloedrijke rol heeft binnen het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO)<sup>38</sup>, 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

<sup>38</sup> EMCO is één van de twee adviesorganen van de Europese Ministerraad (formatie Tewerkstelling en Sociaal Beleid), naast het Comité voor Sociale Bescherming.

aandacht voor « werk en groei » zou deze sociale doelstellingen vanzelf ten goede komen.

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 insluiting eerder beperkt: alleen « bestrijding van langdurige werkloosheid » kwam in de buurt.

De Verordeningen die de daaropvolgende programmatieperiode vastlegden (1993-1999) waren 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.

De Verordeningen voor de Structuurfondsen van de periode 2000-2006 verwijzen nergens naar sociale insluiting of uitsluiting. Maar de specifieke ESF-Verordening (die het ESF vanaf dan volledig « inkapselt » in de Europese Werkgelegenheidsstrategie, zie hoofdstuk 5 van dit boek) verwijst naar « personen blootgesteld aan sociale uitsluiting ». Verder stelt deze Verordening voor dat lokale groepen, inclusief niet-gouvernementele organisaties (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 doel-

stellingen 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 het Nationaal Hervormingsprogramma van de lidstaten, 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 in interviews met de directeurs van de verschillende ESF-agentschappen: uiteindelijk is het ESF geen sociaal fonds, het is een economisch fonds.

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 hoofdstuk 5 al werd uiteengezet. In de praktijk heeft de Commissie een zeer sterk overgewicht in het vastleg-

gen 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 zekere 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. Niet alleen 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 hoofdstuk 5 van dit boek 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 bevestigden 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

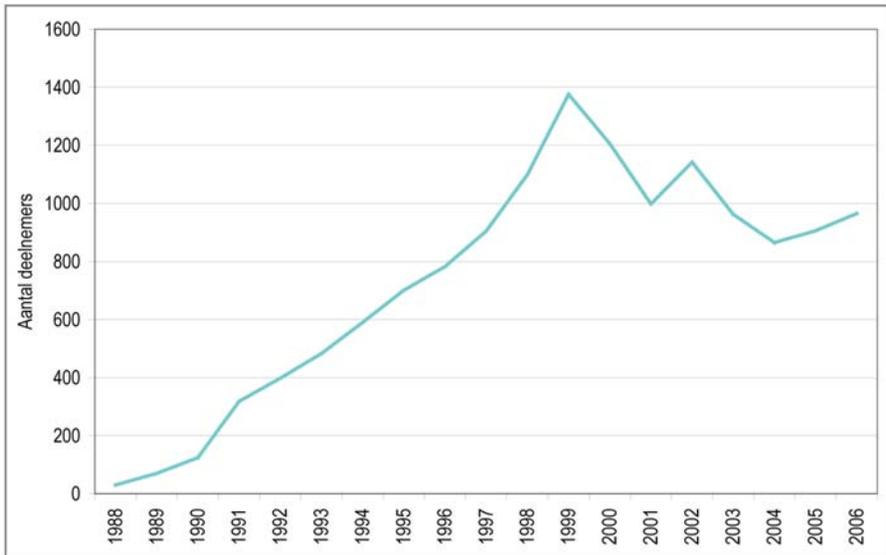
Hoger werd al aangehaald dat het federale ESF-geld (doelstelling « stimuleren van sociale insluiting ») in de praktijk bijna steeds terechtkomt bij een geprivilegieerde partner. Het gaat om de 589 OCMW's, die sinds 1976 een sleutelrol spelen bij het lokale armoedebeleid. De OCMW's gebruiken sinds 1988 (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 aandachtspunt* 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 weigerde ».

Het gevolg was merkbaar op twee vlakken:

- ten eerste, in veel, veel 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 9.1): 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 9.1:** *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 Secretaris Vlaams OCMW, maart 200).

De vraag is dan: hoe kan een relatief klein budget (zie 9.2) 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 OCMW's geëxperimenteerd met nieuwe methodieken (bijvoorbeeld groepswork), 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 heen. Bij verschillende respondenten is er een duidelijk vraag om de inspanningen op dit vlak te verhogen.

## 9.6. Conclusie: een mooi palmares, maar de ESF-actoren 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 economische 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 louter 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 kan. 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 bruggebouwer, 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<sup>39</sup> 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 Maatschappelijke Integratie) en ontstonden (beperkte) mogelijkheden om te leren van elkaars praktijken.

Minstens zo belangrijk is de vaststelling dat de 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 voor deze agency.

Concluderen we dan er geen vuiltje aan de lucht is betreffende het federale ESF? Helemaal niet: er zijn minstens drie elementen die een te opti-

<sup>39</sup> P. Hall (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

mistische conclusies zouden moeten temperen, en die vragen om verdere reflectie (en actie) vanwege de beleidsmakers.

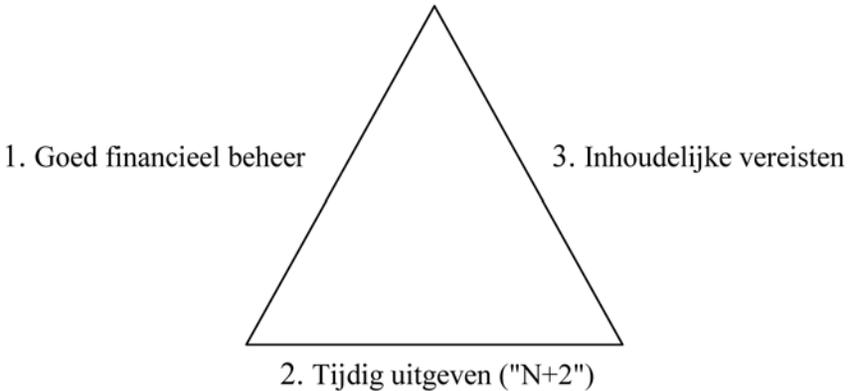
Ten eerste is er de vaststelling dat sinds de herziening van de Lissabonstrategie zowel de Europese Werkgelegenheidsstrategie als de ESF-Verordeningen bijgestuurd werden in de richting van « groei en jobs ». België heeft deze trend niet kunnen tegenhouden en lijkt (net als de andere kleine lidstaten) sinds de uitbreiding van de EU in 2004 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 dan ook 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 9.2), net zoals schepen in die andere (beruchte) driehoek.

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 al geplande initiatieven te financieren. Daarbij aansluitend stellen een aantal actoren ook de vraag of « innoverende acties » eigenlijk nog een antwoord kunnen bieden op de activeringsproblematiek in de 21<sup>e</sup> 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.

**Figuur 9.2:** *De Bermudadriehoek van de ESF-verplichtingen: afweging tussen goed financieel beheer, tijdig uitgeven en inhoudelijke vereisten*



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 assessmet 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.

## EUROPEANISERING VAN HET SOCIALE INSLUITINGSBELEID: CONCLUSIES

### **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).

## **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's 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 Europese 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.

## **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* »<sup>40</sup>. 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 ongeschijnlijk 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 bekom-

---

<sup>40</sup> G. Majone (2005), "Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth", Oxford, Oxford University Press.

merd 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).

## 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 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.

## 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 Maatschappelijke 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 elkaars ervaringen<sup>41</sup>. Deze en andere voorbeelden die in dit deel werden uitgewerkt lijken de thesis van de « *Europese redding van de federale staat* »<sup>42</sup> te bevestigen.

## 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

<sup>41</sup> 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), p. 271-327.

<sup>42</sup> J. Beyers & P. Bursens (2006), "The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State", *West European Politics*, 29 (5), p. 1057-1078.

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<sup>43</sup> en dat voor wat betreft het tijdsverloop de zelftransformatie van het Belgisch sociale verzekeringsstelsel, als gevolg van de specifieke institutionele setting, geleidelijk en cumulatief is gebeurd, en in grote mate onder de radar<sup>44</sup>. Men zou dan ook de hypothese naar voren kunnen schuiven dat « zachte » 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.

---

<sup>43</sup> A. Hemerijck & I. Marx (2010), "Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands", *op. cit.*

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 10.



---

**Partie IV**  
**L' Egalité de genre et**  
**conciliation travail-famille**



## INTRODUCTION

Depuis le Traité d'Amsterdam de 1997, l'égalité entre les hommes et les femmes fait partie des objectifs à la fois généraux (art. 2 du Traité CE) et transversaux (art. 3.2 du Traité CE) de l'UE, en même temps qu'elle constitue l'un des volets spécifiques de la politique sociale (art. 141 et 137, i). L'UE a en outre été habilitée à adopter des mesures pour combattre toute discrimination, notamment fondée sur le sexe (art. 13.1). S'agissant ici d'une recherche sur la politique sociale européenne, nous nous sommes surtout attachés à l'égalité de genre comme volet spécifique de la politique sociale, lequel réside essentiellement dans la réalisation de l'égalité sur le plan professionnel. Nous avons centré nos recherches sur la thématique de la conciliation entre vies professionnelle, familiale et privée (ci-après "conciliation travail-famille") qui constitue un des axes majeurs de la politique européenne d'égalité de genre, telle que développée par exemple dans l'actuelle "Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010)".

La réalisation d'une meilleure conciliation travail-famille peut toutefois être mise au service d'autres politiques que la politique d'égalité de genre, comme la politique de l'emploi ou la politique démographique, voire renforcer les inégalités entre hommes et femmes. En Belgique, par exemple<sup>45</sup>, il a été décidé au début des années 70 de consacrer une partie des boni du budget des allocations familiales à la subvention du coût de la garde en crèche des jeunes enfants de travailleurs salariés. Cette mesure était motivée par le souci de réduire les inégalités sur le marché de l'emploi, dont étaient principalement victimes les mères. En revanche, l'autre partie des bénéficiaires a servi à la mise sur pied d'une allocation socio-pédagogique pour le parent qui choisirait de demeurer au foyer pour garder un jeune enfant. Cette dernière mesure, a priori asexuée, était destinée à assurer "le libre choix" des parents quant aux modalités de conciliation. Or, vu les écarts salariaux et de progression dans la carrière, il était évident que l'option "foyer" serait le plus souvent le fait des femmes.

---

<sup>45</sup> B. Marques-Pereira, O. Paye, (1998), "La Belgique. Vices et vertus du pragmatisme", in J. Jenson, S. Sineau (sous la dir. de), *Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « Droit et société », vol. 21, p. 113-124.

Avant de parler d'eupéanisation en cette matière, soulignons que les politiques d'égalité de genre produites tant à l'échelle européenne que nationale sont également influencées par des initiatives issues d'autres cadres institutionnels tels que le Conseil de l'Europe et l'ONU. D'abord, au travers de références générales à l'égalité et à la non-discrimination entre hommes et femmes dans la Charte constitutive (1945), la déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et les deux Pactes internationaux des droits de l'homme (1966). Ensuite, de façon plus spécifique, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, 1979). Celle-ci contient notamment 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, etc. Enfin, au travers des délibérations, déclarations et plate-forme d'action de Conférences mondiales des femmes (Mexico, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Pékin, 1995). La dernière en a produit trois résultats majeurs. Elle a introduit le principe du *gender mainstreaming*, c'est-à-dire l'intégration transversale de l'objectif d'égalité de genre à toutes les politiques. Elle a appelé les États à instaurer des structures administrativo-politiques consacrées à l'égalité et aux droits des femmes. Elle a établi le rôle de nouveaux acteurs en tant que « dépositaires » des outils législatifs et institutionnels mis à leur disposition: les institutions publiques, le secteur privé, les ONG aux niveaux local, national, sous-régional, régional et international.

Cette partie IV comprend trois chapitres. Le premier (10) décrit l'état et l'évolution de la politique européenne d'égalité de genre et de la conciliation travail-famille, en distinguant la partie qui relève des instruments législatifs et celle qui a trait aux instruments non-législatifs. Il tente de saisir le sens de la politique européenne, tout en essayant de cerner la façon dont s'articulent entre eux les différents instruments de production de celle-ci. Les deux chapitres (11 et 12) suivants portent spécifiquement sur les processus de *uploading* et de *downloading* à l'œuvre autour de la mise en œuvre de ces instruments dans le domaine de la politique d'égalité de genre et de la conciliation travail-famille. Le chapitre 11 porte sur les Pays-Bas, et se centre sur deux directives: la directive sur le travail à temps partiel et la directive « refonte ». Le chapitre 12 concerne la Belgique. Sa première sous-partie

a pour objet la directive « congé parental », issue d'un accord conclu dans le cadre du dialogue social, tandis que la seconde porte sur le FSE, en articulation avec la SEE.



# Chapitre 10    POLITIQUES EUROPÉENNES D'ÉGALITÉ DE GENRE ET DE CONCILIATION TRAVAIL-FAMILLE

*Selma Bellal, Olivier Paye, Pascale Vielle, Nuria Ramos Martín,  
Philippe Reyniers, Sophie Stoffel*

## 10.1.    Le droit classique: Traités, directives, jurisprudence

La toute première disposition européenne en matière d'égalité de genre se trouve dans la reconnaissance dans le Traité de Rome (1957) du principe d'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail (article 119). Cette disposition s'inspire d'un motif économique: la lutte contre le dumping social<sup>46</sup>. Dans la vision des États membres fondateurs de la CEE, l'égalité entre hommes et femmes était moins une question de droits fondamentaux qu'une question économique, liée à la rémunération. L'exécution de ce principe d'égalité a progressé à la suite des arrêts Defrenne rendus par la CJCE dans les années 1970. En se demandant si, comme le soutenait le Gouvernement belge dans ces affaires, le principe d'égalité de rémunération devait être vu en tant que disposition économique visant à éviter les distorsions de concurrence, la CJCE, attachée à la notion de droit fondamental, a déclaré que ces dispositions avaient un double objectif: économique et social. Plus tard, en jugeant que l'objectif économique de non-distorsion de concurrence était secondaire par rapport à l'objectif social, la jurisprudence de la Cour reconnaîtra l'égalité hommes-femmes comme un droit fondamental. Cette décision n'a toutefois pas permis de garantir par la suite que la politique d'égalité soit réellement une politique de droits fondamentaux.

Le principe d'égalité figure actuellement dans plusieurs dispositions du TCE (Articles 2, 3.2, et 141). En outre, le droit secondaire le concernant s'est fortement développé: on considère que la législation européenne

---

<sup>46</sup> La France avait obtenu la reconnaissance de cette obligation car elle craignait que ce principe, considéré comme réalisé chez elle, ne la place dans une situation de concurrence désavantageuse par rapport aux autres États membres.

en matière d'égalité de genre (y compris celle issue du dialogue social européen) est forte de 14 directives, dont 13 liées au domaine professionnel<sup>47</sup>. Le principe de l'égalité de traitement dans l'emploi continue ainsi d'avoir 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.

La plupart des textes légaux existants ont été codifiés par la directive « refonte » 2006/54/EC (qui devait être mise en œuvre dans les États membres avant le 15 août 2008), qui intègre une série de 7 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. Elle réitère notamment 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 la matière est centrée sur l'interdiction des discriminations, directes et indirectes, lesquelles doivent être interprétées comme une « faute ». Elle prévoit un renversement de la charge de la preuve: la personne accusée de discrimination doit prouver elle-même qu'elle n'a pas discriminé. Les États membres doivent aussi créer un organisme pour l'égalité, dont les tâches sont de promouvoir, analyser, et contrôler le respect de l'égalité de genre, mais aussi 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

---

<sup>47</sup> Cette comptabilité ne tient pas compte de la directive "refonte" de 2006 qui a "fusionné" sept de ces directives (voir prochain paragraphe).

des hommes (cf. *infra*) et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

La directive « refonte » 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 législation européenne sur l'égalité de genre repose ainsi sur des prémisses qui méritent discussion. L'une d'entre elle veut ainsi que l'égalité nécessite l'élimination de règles, actes ou pratiques qui discriminent, de manière visible, la personne. Pourtant, ne faudrait-il pas également chercher les causes des inégalités de genre dans les rôles 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 viendrait alors pas seulement de pratiques discriminatoires auxquelles il faudrait apporter des remèdes individuels, mais serait aussi la conséquence de modèles diffus de pratiques sociales et de structures de société favorables aux hommes.

La grossesse est le seul élément objectif rattachant les femmes à la vie familiale. Les règles européennes applicables en cas de grossesse reflètent cette nature objective et l'abordent strictement sous l'angle de la santé et de la sécurité. La directive en vigueur 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<sup>48</sup>. Pour la CJCE, cette législation a un double objectif: la protection de la femme et, après l'accouchement, la protection de la relation spéciale entre la mère et l'enfant. Plusieurs jugements montrent

<sup>48</sup> Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

que la Cour ne peut pas garantir les limites strictes de cette approche objective, et qu'elle finit dès lors par assigner les responsabilités familiales aux femmes. Dans le cas d'un congé d'adoption, la Cour n'a par exemple 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.

Le plus difficile ne serait donc pas la reconnaissance du principe de la conciliation, ni même l'adoption de règles en matière d'égalité, de protection des droits liés à la maternité et de conciliation entre les responsabilités familiales et professionnelles, mais leur mise en œuvre. Bien que l'UE ait effectivement reconnu l'importance de ces questions, la directive « refonte » et la législation sur le congé de maternité et le congé parental ne se recouvrent que partiellement. La jurisprudence de la CJCE contribue toutefois largement à établir le lien entre l'égalité de genre et la question de la maternité. Mais pour que l'effectivité du principe de l'égal traitement des femmes et des hommes soit accrue, il ne suffit pas d'adopter de nouvelles dispositions légales communautaires. Il conviendrait plutôt d'envisager les questions d'égalité, de conciliation et de congé de maternité ou parental comme un tout, notamment dans le cadre de l'adoption de nouvelles directives ou la révision de celles existantes en la matière, qui concernent les deux sexes<sup>49</sup>.

## 10.2. Les instruments non législatifs : financements, coordination et stratégie

A côté des instruments juridiques classiques, de portée législative, liés le cas échéant à une interprétation jurisprudentielle de la part de la CJCE, ont progressivement pris place d'autres instruments d'action européenne en matière d'égalité de genre. Avant de les détailler, il convient de souligner que les références au principe d'égalité de genre, et les interprétations de sa portée, peuvent varier plus ou moins fortement en fonction de la formulation changeante de ce principe dans les

<sup>49</sup> M.R. Palma Ramalho, (2009), "La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi", *Revue du droit européen de l'égalité des genres*, n°2, p. 7-15.

différents instruments: l'égalité *entre* les femmes et les hommes n'équivaut pas nécessairement à l'égalité *des* femmes et *des* hommes<sup>50</sup>, ni à l'égalité des *chances* entre les femmes et les hommes, ni à l'égalité de *traitement* entre les femmes et les hommes, ni à la non-discrimination entre les femmes et les hommes. De même les effets pratiques en termes d'action publique induits par ces références égalitaires peuvent être différents s'il s'agit de références égalitaires spécifiques aux rapports femmes-hommes ou bien de portée générale: l'égalité des chances de chacun, la lutte contre toute discrimination, la promotion de la diversité...

La dynamique générale d'égalisation de genre promue par l'UE est principalement alimentée par la Commission, et plus particulièrement l'unité pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes créée au cours des années 80 au sein de la DG V. Devenue la DG « Emploi, affaires sociales & égalité des chances », celle-ci comprend aujourd'hui une Direction G « Égalité femmes/hommes, action contre la discrimination, société civile » qui englobe deux unités « égalité des chances entre les femmes et les hommes », l'une (G.1) consacrée aux « stratégies et programmes », et l'autre (G.2), aux « aspects juridiques ».

Avec le lancement en 1982 du premier programme d'action communautaire débute véritablement l'utilisation d'instruments financiers européens à des fins de promotion de l'égalité de genre. Quatre autres programmes spécifiques lui succéderont (1986-1990, 1991-95, 1996-2000, 2001-2006), comprenant notamment un volet consacré au soutien des organisations actives au niveau européen dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes. Pour 2007-2013, différents anciens programmes d'action communautaire spécifiques, dont celui en matière d'égalité de genre, ont été fondus dans PROGRESS, le programme communautaire « intégré » pour l'emploi et la solidarité sociale<sup>51</sup>. En ce qui concerne les fonds structurels, ce n'est qu'à partir de leur programmation 1994-2000 que la promotion de l'égalité de genre y est érigée au rang d'objectif spécifique<sup>52</sup>. Cette place sera amplifiée dans les pro-

<sup>50</sup> Expression retenue dans l'appellation officielle de l'Institut créé en 2002 pour mettre en oeuvre le principe d'égalité de genre en Belgique (voir en cadré 12.1, page 187).

<sup>51</sup> Rappelons que les fonds afférents à ces programmes sont gérés directement par la Commission, qui lance des appels à projets pour les libérer, à la différence des fonds structurels, dont la libération passe par l'interface des Etats-membres (et parfois d'entités infraétatiques, comme les Régions et les Communautés, en Belgique).

<sup>52</sup> Règlements (CEE) n°2081/93 (2), 2082/93 (3), 2083/93 (4), 2084/93 (5) et 2085/93 (6) régissant les Fonds à finalité structurelle, adoptés par le Conseil en 1993.

grammations 2000-2006 et 2007-13 (cf. *infra*), en raison notamment de la transversalisation de cet objectif, faisant suite à l'adoption de la première stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (1996-2000) relayant à l'échelle européenne l'objectif de *gender mainstreaming* adopté lors de la Conférence mondiale des femmes de Pékin de 1995<sup>53</sup>.

Cette première stratégie-cadre incarne un instrument d'un genre nouveau, de type stratégique, comme l'est par exemple aussi l'Agenda social. Il s'agit d'une sorte de méta-instrument qui établit un programme d'action pouvant impliquer l'indication de l'activation différenciée et, le cas échéant, synchronisée dans le temps, de différents (autres) instruments d'action européenne, afin d'aboutir à des transformations sociales dans les Etats-membres. La stratégie-cadre ne lie cependant que la Commission, ayant le statut de « simple » communication. A la deuxième stratégie-cadre (2001-2005) succédera l'actuelle « Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes » (2006-2010) dont un des 7 axes prioritaires consiste à « améliorer la conciliation du travail, de la vie privée et familiale ».

Avec le lancement en 2000 de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, deux nouvelles sortes d'instruments contenant des dispositions en lien avec l'égalité de genre et la conciliation travail-famille auront entre-temps été développés: la Stratégie de Lisbonne elle-même et les méthodes ouvertes de coordination (MOC). La Stratégie de Lisbonne se distingue des autres instruments du même genre par plusieurs traits. Primo, sa portée thématique est plus englobante, s'érigeant en véritable programme de développement pour l'UE. Secundo, sa portée temporelle est plus longue, s'étendant sur 10 ans (2000-2010). Tertio, elle lie davantage les Etats, puisqu'elle procède des conclusions de la présidence du Conseil. Quarto, elle s'appuie de manière privilégiée sur un autre type d'instrument, les MOC. Elle en est même venue à reposer surtout sur deux MOC préexistantes, la « MOC économie », les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE), et la « MOC Emploi », la SEE, lancée dès 1997 et qui bénéficie d'une institutionnalisation en tant que telle dans le Traité d'Ams-

<sup>53</sup> En plus des programmes d'action communautaire et des fonds structurels, il existe d'autres instruments financiers qui sont aussi utilisés à l'échelle de l'UE pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Par exemple, les programmes-cadres de recherche ou bien le programme Daphne sur la lutte contre la violence sur les enfants, les adolescents et les femmes.

terdam (art. 109). Ces deux MOC ont en effet été jointes dans les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (programmation de 3 ans établie sur décision du Conseil) lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne à mi-parcours, en 2005. Enfin, la Stratégie de Lisbonne ne se contente pas d'indiquer des orientations de transformation sociale, elle s'assigne des objectifs chiffrés à atteindre en 2010 tels que, en ce qui concerne notre thématique: un taux d'emploi féminin de 60 % (Lisbonne, 2000), des structures d'accueil pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans et pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire (Barcelone, 2002)...

S'il a existé une dizaine de MOC<sup>54</sup>, aucune n'a cependant jamais été lancée dans le domaine spécifique de l'égalité de genre. La raison tient peut-être au fait qu'il existe un mécanisme un peu semblable aux MOC qui a été instauré au niveau mondial, dans la suite de la Conférence mondiale des femmes tenue à Pékin en 1995 (voir Introduction, p. 156). A partir de 2001, une activité de rapportage spécifique (le rapport annuel de la commission sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes), impliquant notamment la production de données statistiques nationales et européennes systématiques a toutefois été instaurée.

Cela dit, « renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes » figure parmi les objectifs de différentes MOC. Cette visée campe ainsi l'un des quatre objectifs des premières lignes directrices de la SEE, valables pour l'année 1998. Dans un premier temps (programmations 99-2000 et 2001-2003), le pilier « égalité de genre » de la SEE sera solidifié, parallèlement au lancement de la Stratégie de Lisbonne dont l'un des axes majeurs vise un accroissement substantiel du taux d'emploi, notamment celui des femmes. Ensuite (programmation 2003-2005), il sera déployé sur deux volets: la lutte contre les disparités en matière de taux d'emploi, de chômage et de rémunération, et la promotion de la conciliation, par la mise en place de politiques de pause-carrière, de congé parental et de travail à temps partiel, ainsi que l'organisation de services de garde d'enfants de qualité... tout en promouvant l'intégration transversale de l'égalité de genre dans l'ensemble des orientations promues. Depuis l'inclusion de la SEE dans les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (programmations 2005-2008 et 2008-2010),

<sup>54</sup> Entre-temps, certaines ont été rationalisées, à l'instar des MOC santé, inclusion sociale et pensions qui ont été intégrées en une seule MOC, voir le chapitre 8 de ce livre.

le volet « égalité professionnelle de genre » ne se retrouve plus que dans l'appel à « favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail » (ligne directrice n°18). Il se concentre sur deux axes:

- « mener une action déterminée en vue d'accroître l'activité professionnelle des femmes et de réduire les disparités hommes/femmes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération »;
- « permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et proposer des structures accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge ».

L'inauguration de ce nouvel instrument d'action européenne dans le domaine de l'emploi que constitue la SEE, et sa connexion ultérieure avec la Stratégie de Lisbonne, n'a pas été sans conséquence sur ce vieil instrument que représente dans le domaine social le Fonds social européen (FSE), créé par le Traité de Rome. Depuis sa programmation 2000-2006, en effet, le règlement qui l'institue en fait explicitement un instrument (financier) à l'appui de la SEE<sup>55</sup>, réduisant du même coup sa portée sociale potentielle plus large. Plus fondamentalement, l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes qui est assigné aux fonds structurels s'y voit concentré au domaine professionnel, dans la lignée d'une résolution de 1996 du Conseil. Celle-ci défendait la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes sur le marché du travail afin de soutenir la compétitivité et la croissance économique et faisait le lien avec les mesures favorisant la conciliation des vies professionnelle et familiale<sup>56</sup>.

Dans la programmation 2000-2006 des fonds structurels<sup>57</sup>, la promotion de l'égalité de genre constitue à la fois un moyen d'atteindre les objectifs de cohésion économique et sociale et un objectif en soi, tout en constituant également un critère transversal d'évaluation des interventions des fonds, voire un critère de l'octroi des financements. Une référence est faite à la question de la conciliation lorsqu'il s'agit de préciser

<sup>55</sup> Règlement (CE) n°1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen, JO L 213, 13.8.1999; Règlement (CE) n°1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1784/1999, JO L 210, 31.7.2006.

<sup>56</sup> Résolution du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le cadre des Fonds structurels européens, JO C386, 20.12.1996, p.1.

<sup>57</sup> Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JO L161, 26.6.1999.

que l'évaluation ex ante de la situation en termes d'égalité des chances consiste aussi en une estimation de l'impact attendu de la stratégie et des interventions en matière de conciliation. Cette dynamique s'approfondira dans la programmation actuelle (2007-2013)<sup>58</sup>. Tandis que le Règlement de 2006 fait référence à l'égalité entre les femmes et les hommes – voire l'égalité des chances entre hommes et femmes – l'Annexe IV (définissant les catégories de dépenses) en précise la portée, d'une part, en restreignant la notion d'égalité entre les femmes et les hommes à celle de l'accès et de la présence dans l'emploi et sur le marché du travail et de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, et, d'autre part, en limitant l'enjeu de la conciliation à celui de la garde des enfants et personnes dépendantes et en assimilant « vie privée » et « vie familiale » (alors que la vie « privée » peut aussi renvoyer à la formation, au militantisme, aux loisirs, etc).

La programmation 2000-2006 du FSE a permis de financer des actions en matière d'égalité de genre dans le cadre de l'Objectif 3 (« adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi »), bien que l'égalité soit également mentionnée dans le cadre de l'Objectif 1 (« développement et ajustement structurel des régions en retard de développement »), en termes de développement du gender mainstreaming dans le cadre d'une approche préventive du marché du travail<sup>59</sup>. Une référence à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle est par ailleurs faite dans l'article relatif aux activités éligibles pour le FSE, visant à développer les ressources humaines dans le cadre d'une approche intégrée d'insertion professionnelle.

Au cours de sa programmation 2000-2006, le FSE a par ailleurs contribué à la mise en œuvre de l'initiative communautaire en matière de lutte contre les discriminations et les inégalités, de quelque nature qu'elles soient, en relation avec le marché du travail (EQUAL). Cette dernière s'inscrivait aussi dans le cadre de la SEE et a été proposée afin d'explorer de nouvelles idées, d'expérimenter de nouveaux moyens et de valider de nouvelles solutions susceptibles d'influencer ou de modifier les politiques et les pratiques futures dans les domaines de l'emploi

<sup>58</sup> Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, JO L 210, 31.07.2006.

<sup>59</sup> Voir [www.fse.be](http://www.fse.be)

et de la formation. Bien que priorité transversale, l'égalité entre les femmes et les hommes s'y décline en deux sous-objectifs, dont l'un est de concilier la vie familiale et la vie professionnelle des hommes et des femmes et favoriser leur réintégration sur le marché du travail, en développant des formes plus efficaces et plus flexibles d'organisation du travail et de services d'aide aux personnes.

Quels enseignements peut-on tirer de cette mise en perspective des instruments FSE et SEE par rapport à l'égalité et à la conciliation? On constate tout d'abord une intégration stratégique des instruments. Le FSE soutient l'action des États membres dans leur mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne via leurs politiques de croissance et d'emploi. Ces politiques étant guidées par les GOPE et la SEE, il n'est pas étonnant que le FSE apparaisse dès lors comme étant une composante-clé dans la mise en œuvre de la SEE<sup>60</sup>. On peut cependant se demander si la non contrainte de l'égalité de genre ne déboucherait pas, dans les faits, sur sa non prise en compte. En effet, pour la programmation 2000-2006 des fonds, l'UE poursuivait une double stratégie pour promouvoir l'égalité de genre: la combinaison d'actions spécifiques et l'intégration systématique de la dimension de genre dans tous les domaines d'action (bien que l'égalité a tendance à disparaître en tant que domaine prioritaire d'action au profit du *gender mainstreaming*). Mais il ne s'agit néanmoins que d'orientations générales sur la base desquelles les États membres préparent leurs documents uniques 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. La promotion de l'égalité est par ailleurs diluée dans la poursuite d'autres objectifs (inclusion sociale, stabilisation des femmes sur le marché de l'emploi) et le document technique qui peut guider les États membres dans l'élaboration de leur stratégie d'utilisation des fonds européens n'a aucun caractère contraignant. Celui-ci est d'ailleurs apparu relativement méconnu par les acteurs rencontrés lors des entretiens.

<sup>60</sup> Voir la brochure de présentation « Les Objectifs 1, 2 et 3 » réalisée par l'Agence Fonds social européen ([www.fse.be](http://www.fse.be)). Voir aussi [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_fr.htm) et le document technique relatif au *mainstreaming* de l'égalité des femmes et des hommes dans les différents fonds.

En outre, la rationalisation successive des outils de mise en œuvre semble avoir davantage complexifié que simplifié leur compréhension globale, tant pour les candidats porteurs de projets que pour la lisibilité des actions à entreprendre. Cette rationalisation a concerné les changements d'objectifs des fonds structurels et l'absorption d'anciens programmes d'action communautaires dans un programme unique d'action intégré PROGRESS pour la période 2007-2013. Ce dernier se différencie fortement des programmes précédents car il intègre en un même programme les actions relatives à l'emploi, aux affaires sociales et à la lutte contre les discriminations.

De plus, les outils de l'égalité ne se limitent pas aux instruments de programmation financière que sont les fonds structurels, ni à la SEE. Ils concernent également les instruments de programmation stratégique de portée générale (la Stratégie de Lisbonne) et de portée spécifique (la Feuille de route 2006-2010) ainsi que les instruments de rapportage (le rapport annuel de la Commission relatif à l'égalité des femmes et des hommes). Un Institut européen de l'égalité entre les femmes et les hommes (IEEFH) a été créé et est appelé à jouer un rôle central dans le suivi de la plupart des actions. Mais les 12 % de l'enveloppe budgétaire du programme PROGRESS consacrés à l'égalité entre hommes et femmes ont été amputés du montant nécessaire à la création de l'IEEFH. Celui-ci, en retour, ne bénéficiera que d'un budget modeste et disposera d'un mandat essentiellement technique.

La rationalisation des outils et des actions ne relève donc pas uniquement de considérations « techniques » mais traduirait ainsi une nouvelle orientation de la politique d'égalité et du contenu sémantique de la notion. Elle semble avoir justifié que certains objectifs prennent le dessus. Ainsi, les nouveaux objectifs « intégrés » sont ceux qui sont associés à des stratégies économiques. En outre, cette « rationalisation » n'empêche pas l'utilisation de nouveaux instruments tels que le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes adopté en 2006, dans les conclusions du Conseil européen. Instrument hybride (ayant une vocation surtout stratégique, sous des dehors de coordination), le Pacte entendait lui-même s'intégrer, « ainsi que le rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes », aux mécanismes de suivi de la Stratégie de Lisbonne révisée, tout en déployant son propre programme stratégique à partir des instruments « genre » existants, en allant au-delà des objectifs « genre » de la SEE et de la Stratégie de Lis-

bonne révisée... tout en ne recoupant qu'en partie celui établi par la Feuille de route. Les deux instruments incorporent toutefois communément comme objectif majeur une version égalitaire de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

### **10.3. Conclusion générale sur l'action européenne en matière d'égalité et de conciliation**

Directives, recommandations, MOC et instruments financiers dessinent ensemble ce que l'on pourrait qualifier d'approche européenne intégrée de l'articulation des vies professionnelle et familiale. Les mesures privilégiées se concentrent 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 veiller à certains aspects de l'égalité de genre auxquels les instruments plus spécifiquement « genre » se veulent eux très attentifs. Par exemple, l'accroissement des formations et emplois destiné à accroître le taux d'emploi des femmes paraît ne pas se soucier de la ségrégation verticale et horizontale actuelle du marché du travail entre les hommes et les femmes. La question de savoir qui principalement aura recours aux dispositifs de conciliation n'est pas abordée: les femmes à la recherche d'un emploi, les hommes à haut salaire? Ce qui apparaît en tout cas stable, dans cette approche européenne intégrée de la conciliation, c'est le fait que la socialisation des tâches familiales demeure une préoccupation mineure au regard des objectifs économiques. Ce qui est variable, c'est la représentation plus ou moins asexuée ou genrée des mesures d'accès à l'emploi et aux dispositifs de conciliation vie professionnelle-vie familiale.

## Chapitre 11 ÉGALITÉ DE GENRE: UP- ET DOWNLOADING AUX PAYS-BAS

*Nuria Ramos Martín*

Deux cas d'étude ont servi à analyser les processus d'uploading et de downloading aux Pays-Bas: la directive 97/81/CE sur le travail à temps partiel et la directive « refonte » 2006/54/CE en matière d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail. Les deux cas concernent donc tous deux l'instrument législatif, même si la directive sur le travail à temps partiel est issue d'un accord-cadre conclu entre partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social européen.

A la différence de la directive « refonte », la directive sur le travail à temps partiel ne figure pas dans l'arsenal législatif européen de promotion de l'égalité de genre. Elle concerne avant tout l'emploi et les conditions de travail de manière générale. Néanmoins, elle touche aussi à l'égalité de genre, principalement sous deux angles. D'une part, car il s'agit d'une forme d'emploi qui peut permettre une meilleure conciliation travail-famille. De l'autre, car s'agissant d'une forme d'emploi fortement diffusée chez les travailleuses, sa protection même peut entretenir des rapports inégalitaires sur le marché de l'emploi entre femmes et hommes, lesquels peuvent aussi trouver leur origine dans un traitement discriminatoire à l'égard du travail à temps partiel par rapport au travail à temps plein. Il est donc pleinement justifié que nous en traitions dans cette partie du livre.

### 11.1. Etat de la législation néerlandaise avant les directives

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. Aux Pays-Bas, depuis 1983, l'article 1<sup>er</sup> de la

Constitution 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, 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 de traitement et des chances ont donc toujours été transposées au moyen de la législation et elles ont souvent induit des amendements dans la législation néerlandaise sur l'égalité. C'est le cas de la première loi statutaire interdisant la discrimination pour raisons de sexe (dans les années 1970).

Le principe de traitement égal entre hommes et femmes dans l'accès à l'emploi (privé) et dans les conditions générales de la relation d'emploi (privé) est inscrit dans le Code civil. Mais le droit à l'égalité de traitement est aussi inscrit dans une loi (*Wet Gelijke Behandeling van Mannen en Vrouwen*) 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. La deuxième période a commencé au milieu des années 1990, avec l'adoption de la loi *Algemene Wet Gelijke Behandeling* qui 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). 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, illustre aussi les progrès législatifs de l'époque en matière d'égalité de traitement.

## **11.2. Contenu des directives**

La directive sur le travail à temps partiel a pour but de combattre la discrimination de genre en interdisant la discrimination à l'égard des travailleurs à temps partiel. Ce but n'est que partiellement atteint, puisque l'obligation de traiter sans discrimination les travailleurs à temps partiel est très limitée, alors que certains de ces travailleurs sont exclus de la protection (par exemple, les intérimaires). Des questions essentielles

concernant la sécurité sociale sont laissées aux États membres. Au final, la protection offerte par cette directive se limite au principe de « *pro rata temporis* », que la CJCE a jugé conforme au principe d'égalité hommes-femmes. Or 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 fournissent une protection plus efficace pour les travailleurs à temps partiel (voir chapitre 3), dont la directive « refonte ».

### 11.3. Uploading

Selon les interviews menées aux Pays-Bas, 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 qui s'y trouve développée correspond à l'approche des décideurs néerlandais et a été mise à l'ordre du jour de la politique sociale de l'UE via le dialogue social européen. 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 assimilé à de l'emploi « précaire », et qui peut mener à des situations « win-win » pour la direction et pour le travailleur.

Les autorités néerlandaises auraient également joué un rôle primordial dans la refonte de la directive sur l'égalité de genre dans l'emploi. 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<sup>e</sup> 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.

## 11.4. Downloading

En matière d'égalité de genre, les principaux instruments légaux européens prennent la forme de directives non directement applicables, mais qui doivent être transposées en droit national. L'examen des délais de transposition d'une directive et de sa conformité dans le droit interne est donc extrêmement utile. La littérature relative aux facteurs qui déterminent ces délais et cette conformité, se sépare traditionnellement en deux tendances, l'une examinant le degré d'inadaptation entre règles européennes et structures régulatrices nationales et l'autre se focalisant sur l'existence de "veto points". L'analyse empirique montre toutefois 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: 1) un monde d'observance légale, où l'objectif de la mise en conformité est prioritaire par rapport aux préoccupations intérieures; 2) un monde de politique intérieure, où l'obéissance aux règles européennes est seulement un but parmi d'autres; 3) 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.

Les principaux acteurs qui surveillent la conformité de législation nationale dans le domaine de l'égalité de genre avec les obligations européennes sont l'inspection du travail, les juridictions nationales, et la Commission sur l'égalité de traitement. Au niveau européen, la Com-

mission 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 ». 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 (comme c'est le cas de la loi du 5 octobre 2006 modifiant la loi sur l'égalité de traitement et le Code Civil, destinée à mettre en œuvre la directive 2002/73/EC).

L'influence européenne a amené les Pays-Bas, par exemple, 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).

Quel impact les accords-cadres européens résultant du dialogue social européen ont-ils eu 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 de genre, et ce, encore plus dans le contexte néerlandais. Aux Pays-Bas, en effet, le manque d'infrastruc-

ture 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. 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 loi sur le temps de travail 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.

### **11.5. Facteurs de contrainte et de soutien à l'eupéanisation**

En matière de capacité politique, nombreux sont les acteurs impliqués dans le processus d'eupéanisation qui peuvent déterminer si et comment les instruments européens trouvent leur traduction au niveau national. Cependant, aux Pays-Bas, l'égalité entre les femmes et les hommes est un thème qui ne rencontre pas d'opposition idéologique sérieuse entre partis politiques. En ce qui concerne la connaissance des dossiers, il apparaît que, parmi les acteurs impliqués dans le processus d'eupéanisation dans le domaine de l'égalité de genre, la Commission pour l'égalité de traitement soit la plus familière avec les débats européens, plus familière en tout cas que les juridictions nationales. Par ailleurs, 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 et du Centraal Bureau voor de Statistiek 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<sup>61</sup>. 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<sup>62</sup>.

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

<sup>61</sup> Emantipatiemonitor 2006.

<sup>62</sup> FNV, "Kinderopvang door kabinetsbeleid in de knel".

dans le développement de la législation sur l'égalité hommes-femmes. Par exemple, 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.

La question de la capacité institutionnelle des acteurs impliqués mérite aussi l'attention. Il convient de 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. Selon les interviews, l'information entre ces deux types d'acteurs circule bien. 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. Aujourd'hui, toute personne qui s'estime discriminée 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.

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 »), qui 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 de genre 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.



## Chapitre 12 ÉGALITÉ DE GENRE: UP-ET DOWNLADING EN BELGIQUE

*Selma Bellal, Olivier Paye, Pascale Vielle, Philippe Reyniers, Sophie Stoffel*

Ce chapitre se divise en deux sous-parties. La première est consacrée à l'étude d'un instrument législatif européen, la directive 96/34/CE sur le congé parental, qui constitue 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. La seconde porte sur deux instruments non législatifs, la SEE et le FSE, étudiés à partir du moment où le second a été articulé au premier, lors de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

### 12.1. La directive sur le congé parental

#### 12.1.1. *Etat de la législation belge*

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 la diminution du chômage par le partage des emplois disponibles. Il est conçu de manière à favoriser le retrait temporaire des femmes du marché de travail. 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). 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 ». 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.

### *12.1.2. Contenu de la directive*

La directive est centrée 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. Elle laisse les États membres – ou les partenaires sociaux nationaux – compétents pour définir les conditions d'exercice de ce droit. 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. Tous les aspects concernant le second droit (droit de quitter le travail pour raisons familiales urgentes) doivent être décidés au niveau national. Enfin, la directive 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 outre, la directive 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 « 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 du Conseil concernant la garde

des enfants qui mettait l'accent sur une meilleure répartition des responsabilités parentales.

### 12.1.3. *Uploading: entre expertise et représentation politique*

Lorsqu'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, en charge de l'égalité des chances, 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<sup>63</sup> manifestent leur intérêt de négocier un accord entre eux. La première phase de consultation est lancée le 21 juin 1995. Il semble alors admis que les partenaires sociaux doivent jouer un rôle dans l'établissement des principes communs sur le congé parental. Ces négociations ont, semble-t-il, pris en exemple le modèle belge. Mme Jo Walgrave, alors présidente du CNT, 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

<sup>63</sup> 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.

On repère par ailleurs, au niveau belge, 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.

#### **12.1.4. *Downloading: une difficile transposition***

A la suite de l'adoption de la directive, la Belgique a été contrainte de revoir son dispositif d'interruption professionnelle de carrière (loi de 1985), qui a été complété par un congé parental spécifique, de trois mois pour chaque parent. Si la directive a été considérée unanimement comme une nouveauté, elle 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 ».

Si l'on compare terme à terme la convention collective et l'arrêté royal, la redondance est certaine, sur la plupart des points: droit au départ, conditions relatives à l'enfant, conditions relatives au travailleur, procédure et droits de l'employeur sont définis en termes identiques. Toutefois, trois divergences apparaissent: la convention est explicite quant au régime de suspension, et aux garanties attachées au travailleur – quand l'A.R. est muet sur la question; en revanche, l'A.R. mobilise un dispositif de sécurité sociale en prévoyant une indemnisation du congé sur la base du système de l'interruption de carrière – une question qui, bien évidemment, excède la compétence des interlocuteurs sociaux.

Au vu de cette brève 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<sup>64</sup>.

## 12.2. La Stratégie européenne pour l'emploi et le Fonds social européen

### 12.2.1. *Uploading: acteurs en réseau face aux résistances européennes*

En Belgique, les fréquents échanges (qu'ils soient institutionnalisés et/ou informels) entre « paliers » institutionnels mettent en réseau administrations, cabinets politiques, partenaires sociaux, Conseil national du travail (CNT), Représentation permanente belge (RP) auprès de l'UE et Conseil central de l'économie. Ils permettent aux acteurs belges d'obtenir des informations du niveau européen, ce qui leur donne un avantage sur certains de leurs homologues d'autres Etats membres<sup>65</sup>.

La RP a des contacts réguliers avec le SPF Emploi, travail et concertation sociale – elle travaille d'ailleurs sur la base des instructions du Gouvernement belge pour orienter ses négociations avec le Conseil – ainsi qu'avec le CNT. Le fait d'avoir une concertation institutionnalisée avec les partenaires sociaux et économiques au niveau belge vient soutenir la coordination horizontale. Des membres de la RP ont des contacts directs, réguliers mais informels avec des personnes ressources

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> De l'avis de plusieurs personnes interviewées, le dialogue entre partenaires sociaux européens reste une voie de premier ordre pour assurer l'*uploading* des orientations suivies ou prônées par la Belgique – canal que nous n'avons pas eu l'occasion d'approfondir ici.

participant au dialogue social européen, ce qui permet d'influencer les négociations. Les groupes « femmes » des partenaires sociaux (belges ou européens) s'avèrent être des contacts particulièrement intéressants pour les fonctionnaires belges.

Les échanges d'informations semblent bien rodés en la matière... sauf lorsque cela concerne des thématiques pour lesquelles les Régions ont des visions diamétralement opposées (par exemple, en matière de chômage). En vertu de dispositions législatives nationales, la RP auprès de l'Union inclut en effet des délégations de chacune des trois Régions et/ou des trois Communautés du pays. La difficulté n'est alors pas tant de parvenir à transmettre la position belge à l'échelle européenne que d'arriver à définir cette position entre acteurs belges. Des entretiens indiquent toutefois que les divergences de points de vue ne conduisent pas systématiquement à des débats virulents sur les revendications ou les positions à défendre à l'échelon européen car cela peut contribuer à l'émulation entre entités fédérées et à la concurrence pour être « le premier de la classe » dans l'élaboration des plans d'action « nationaux ». L'uploading se fait par exemple au cours des réunions préparatoires du Comité pour l'emploi ou du Comité économique, en attirant l'attention de la délégation belge au sein de ces comités sur certaines thématiques ou sur la façon de formuler ces thématiques.

Ces comités ont gagné en importance au sein du processus de décision européen avec l'augmentation du nombre d'États membres, qui semble avoir induit un autre fonctionnement des canaux d'influence, particulièrement au sein de la Commission. En effet, ce serait désormais au sein de ces comités, voire directement dans l'équipe du président, que les informations clés et les initiatives seraient logées – et non plus dans les DG, ce qui traduirait un affaiblissement de la Commission. La capacité belge d'uploader se situerait donc aujourd'hui dans la coordination des délégations belges des différents comités (politique générale, emploi, protection sociale, économique et financier). Le défi est de taille, d'autant plus que ces comités n'ont pas le même poids politique, la même culture de travail (en termes par exemple de diffusion des documents préparatoires) et ne fondent pas leurs travaux sur les mêmes bases que la commission. Malgré les orientations affichées dans les documents stratégiques et dans les discours, un cloisonnement entre l'économique et le social subsiste, qui se traduit par un relatif manque de synergie entre acteurs. Les résistances à l'intégration trans-

versale du genre et l'objectif d'égalité sont aussi à comprendre dans ce cadre. Les changements plus conjoncturels, en termes de composition politique de la Commission, du Conseil et du Parlement, compliquent également la capacité d'uploader de la Belgique alors qu'avant l'élargissement et les changements de fonctionnement de la Commission, le projet politique et institutionnel commun aux États membres, ainsi que les canaux pour influencer ce projet, semblaient plus faciles à identifier.

On assiste donc à une circulation de l'information entre acteurs belges, institutionnels ou non, et européens, qui appartiennent à des réseaux a priori distincts dans l'élaboration de la réglementation européenne (représentation permanente et dialogue social par exemple). Un élément qui joue en la faveur d'un tel rapprochement est la superposition de « casquettes » assez courante en Belgique, puisque l'on peut participer, par exemple, à une commission d'avis (en lien avec l'emploi ou l'égalité de genre), espace dans lesquels sont rencontrés les partenaires sociaux, et avoir une fonction formelle de représentation de la Belgique au sein de l'U.E. Les structures formelles et les réseaux informels (professionnels, militants ou personnels) se croisent donc, permettant plusieurs voies pour les jeux d'influence, la circulation d'informations et le relais de prises de position. De la sorte s'est ainsi tissé un réseau de personnalités investies sur les questions d'égalité et procédant de l'administration, du monde associatif et des syndicats, au niveau belge mais aussi européen.

De plus, la Commission exerce un rôle d'activation de ses alliés pour que ses propres préférences politiques soient endossées au niveau du Conseil par les États membres, grâce à la mobilisation des acteurs nationaux alliés de l'ex-DG V (la RP et les membres des différents conseils nationaux consultés au niveau européen mais également des acteurs « femmes » de la société civile) à qui elle fournit 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, une courroie de transmission

importante de la position belge vers le niveau européen est l'Institut fédéral pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH – cf. encadré 12.1)<sup>66</sup>.

### **Encadré 12.1. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes**

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) a été créé en 2002, peu avant l'adoption de la directive européenne qui imposait la création de pareil organe dans chaque Etat-membre. Il 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). Bien qu'il demeure placé sous la responsabilité directe de la ministre chargée de l'Égalité des chances, l'Institut est doté d'une large autonomie administrative et est légalement compétent en termes de production d'une expertise, de recommandations aux pouvoirs publics, de soutien aux associations actives dans le domaine de l'égalité et de mise en réseau des différents acteurs impliqués dans le champ de l'égalité des sexes. Il est chargé de coordonner la mise en œuvre belge des normes européennes (et internationales) sur l'égalité de genre et la transposition des directives relatives à l'égalité, ainsi que l'élaboration de ces directives à l'échelon européen. Via l'IEFH, le niveau fédéral conserve également un pouvoir de dotation qui lui permet de subsidier structurellement une poignée d'associations « couples » 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.

Au niveau belge, l'IEFH est un acteur de premier ordre pour évaluer l'impact en terme de genre des politiques, programmes et mesures mis en œuvre, et contribuer à l'amélioration des lois et réglementations, par le biais de recommandations et la diffusion d'informations (statistiques, jurisprudence, etc). Sur le plan européen, la tâche de l'IEFH est également multiple et consiste à participer à l'élaboration de la position belge sur des questions d'égalité, à la représenter et à la défendre dans les réunions européennes.

<sup>66</sup> <http://igvm-iefh.belgium.be>

Comme le souligne une personne interviewée, l'Institut a avant tout la mission de défendre la position de la Belgique et non celle de la Commission, ce qui indique que l'IEFH a surtout une mission d'uploading plus que de downloading. La stratégie de l'IEFH pour arriver à uploader la position belge repose avant tout sur l'expertise technique et juridique qu'il fournira – avec l'aval du cabinet de la ministre – à l'attaché social de la RP (qui élabore et négocie les dossiers « égalité hommes-femmes » au nom de la Belgique auprès du Conseil) ou à la Commission, lorsque celle-ci décide d'élaborer de nouvelles propositions de directives ou d'inviter les partenaires sociaux à envisager la révision de directives existantes (comme par exemple en ce qui concerne la protection de la femme enceinte), ou via le groupe de haut niveau et le Comité consultatif.

L'IEFH représente en effet la Belgique au "groupe de haut niveau sur l'intégration de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes", le groupe informel qui rassemble les hauts fonctionnaires en charge de l'égalité de genre de tous les États membres, présidé par la Commission européenne, et se réunissant deux fois par an, afin de « préparer de manière prospective les dossiers qui seront ensuite négociés au niveau du Conseil des Ministres de l'Union européenne (groupe des questions sociales) dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes »<sup>67</sup>. Ce groupe de haut niveau soutient entre autres la Commission dans l'élaboration de son rapport annuel sur l'égalité hommes-femmes. La possibilité pour la Belgique de pousser ses revendications à ce niveau-là dépend premièrement de la volonté de la présidence du Conseil de porter ou non des dossiers législatifs ou de « se limiter » à présenter ses conclusions sur une thématique particulière. Même si elles ne consistent pas en un acte juridique contraignant, les conclusions du Conseil font office d'engagements politiques et d'appel à agir dans les États membres. Ainsi, en 2007, l'Institut a collaboré activement à la définition de la position belge dans l'établissement des conclusions du Conseil en rapport avec une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

L'IEFH participe aussi (avec le Conseil pour l'égalité des chances) aux réunions du Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, auprès de représentants des partenaires sociaux et économiques européens, et intervient donc dans l'élaboration d'avis

<sup>67</sup> IEFH (2007), *Rapport d'activités 2007*, Bruxelles, p. 59.

destinés à la Commission européenne dans le cadre de l'élaboration et la mise en oeuvre des actions de la Communauté en matière d'égalité.

En vertu du caractère transversal des questions de genre et de l'obligation légale de *gender mainstreaming* de l'action publique belge, la discussion sur les dossiers « égalité » n'est pas censée se limiter à un échange entre la RP et l'IEFH: les projets de textes européens sont également transmis à l'ensemble des administrations et cabinets compétents, de niveau fédéral ou fédéré. L'*uploading* belge qui se fait en matière d'égalité devrait en principe refléter la stratégie de *gender mainstreaming* aux différents échelons belges.

Pourtant, l'*uploading* belge rencontre des difficultés à établir les liens entre différents dossiers « égalité » au niveau européen, comme le souligne une personne représentant l'IEFH. La principale d'entre elles vient probablement de la concurrence existant entre les orientations en matière d'emploi et de croissance (la SEE, les lignes directrices, etc) et celles en matière d'égalité, bien que ces domaines soient présentés comme se soutenant mutuellement. L'enjeu de la conciliation travail-famille est exemplaire de ce genre de tensions, dès lors qu'il semble cantonné au domaine de l'emploi. L'IEFH tente donc de faire un *lobbying* en la matière, en portant la thématique générale de l'égalité dans les débats européens et en défendant une lecture de la conciliation en termes d'égalité dans le processus d'élaboration de la position belge. La meilleure entrée pour *upload* les positions de l'IEFH au sein de l'U.E. se ferait donc, en réalité, dans l'interface avec le cabinet et la définition de la position belge.

Si les capacités d'élaborer et de réceptionner les politiques européennes sont influencées par des facteurs structurels, des éléments d'ordre conjoncturel ont également toute leur importance, comme le rôle de fenêtre d'opportunité joué par certains événements, ou des éléments d'ordre plus sociologique, comme les relations interpersonnelles et informelles ou la présence de certaines personnalités dans les institutions et procédures.<sup>68</sup>

En matière d'égalité, l'*uploading* des préférences belges a été favorisé par la fenêtre d'opportunité qu'ont été les présidences belges de l'UE en

<sup>68</sup> T.A. Börzel, (2003), "Shaping and taking EU policies: member state responses to Europeanization", *Queens's papers on Europeanisation*, 2/2003, Belfast, IDEAS.

1993 et en 2001. Le résultat a été de lancer la réflexion sur la classification des fonctions (en 1993), le 5<sup>e</sup> programme, la stratégie cadre en matière d'égalité et les indicateurs sur l'écart salarial (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. De l'avis de plusieurs personnes rencontrées, la promotion de la position belge s'appuie généralement sur le caractère avancé de la législation belge en matière d'égalité entre les sexes par rapport au reste de l'UE. Et l'on peut dire que la Belgique a joué un rôle précurseur ou moteur sur des thématiques pour lesquelles elle s'était doté d'une législation « de pointe » par rapport à ce qui existait dans d'autres États membres. Le fait d'avoir des outils législatifs que n'ont pas les autres États membres (comme la loi sur les quotas sur les listes électorales de 1994 ou sur la parité de 2000) et de s'en servir pour « tirer la sonnette d'alarme » au niveau européen ne garantit néanmoins pas un succès au lobbying belge.

En effet, la Belgique a poussé à ce que le congé de paternité soit reconnu obligatoire au niveau de l'UE, en brandissant sa propre législation en la matière. Cela n'a pas suffi à ce que la position belge soit validée par le Conseil. Il sera intéressant de suivre la poursuite du débat sur la réforme des congés de maternité et de paternité, à la fois entre les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social, mais aussi au Parlement européen et au Conseil des ministres de l'Emploi. Après une tentative avortée en 2009, la Commission des droits de la femme du Parlement européen a amendé en février 2010 une proposition législative visant à réformer les dispositions de 1992 et à augmenter la durée minimale et la couverture financière de ces deux types de congé (vingt semaines pleinement rémunérées pour la mère, deux pour le père). Difficile de dire, à l'heure où nous écrivons ces lignes, si la présidence belge 2010 parviendra à motiver les États membres à adopter une réforme qui correspond grosso modo à la législation belge actuellement en vigueur. Cela étant, cette fenêtre d'opportunité ne doit pas être surestimée: 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.

Une autre fenêtre d'opportunité réside dans la participation de la Belgique aux instances de direction de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (ou, selon la terminologie anglaise, l'Institut européen pour l'égalité de genre, IEEG) créé en 2006<sup>69</sup>. Cette nouvelle agence européenne a la mission « d'assister les institutions européennes et les États membres à mettre en œuvre une politique efficace d'égalité des sexes, en assurant notamment le développement d'outils méthodologiques appropriés pour l'intégration de la perspective du genre dans les politiques communautaires et nationales, la collecte et l'analyse de données objectives et comparables au niveau communautaire, ainsi que de faciliter l'échange de bonnes pratiques et le dialogue entre tous les acteurs concernés »<sup>70</sup>. La Belgique y est présente de deux manières, d'une part, en étant pour trois ans l'un des 18 États membres représentés au Conseil d'administration (sur base d'une représentation tournante) et, d'autre part, en exerçant la vice-présidence de l'IEEG, par l'intermédiaire du directeur de l'IEFH, Michel Pasteel (depuis le 8 octobre 2008 et pour trois ans). Sans être un organisme politique, l'IEEG oeuvrera principalement à produire une expertise technique. Il s'agira, par exemple, de mettre au point des outils de gender mainstreaming à destination des États membres ou de soutenir les institutions communautaires dans leur mission d'égalité de genre.

Dans nombre de domaines sociaux, la capacité d'uploading dépendrait aussi du type de régulation visé. Il semble qu'il est plus facile d'avoir une influence dans un processus de soft law, ou via le dialogue social, que dans un processus visant à élaborer de nouvelles directives – même si dans ce dernier cas, les canaux d'uploading sont mieux identifiés. Le contexte politique général (plutôt libéral que régulateur, de l'avis de certains), les nouveaux modes de fonctionnement des institutions (au

<sup>69</sup> Règlement (CE) n°1922/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 403, 30.12.2006.

<sup>70</sup> [http://igvm-iefh.belgium.be/fr/domaines\\_action/international/union\\_europeenne/Europees\\_Instituut/](http://igvm-iefh.belgium.be/fr/domaines_action/international/union_europeenne/Europees_Instituut/)

sein de la Commission et vis-à-vis du Conseil, du Parlement et des États membres) et le nombre de joueurs y sont pour quelque chose.

Parmi les facteurs de contrainte, soulignons tout d'abord l'équilibre institutionnel fédéral. L'éclatement des compétences et l'articulation des pouvoirs peuvent conduire à ce que le niveau de pouvoir pertinent sur le plan des responsabilités ne soit pas celui possédant l'expertise nécessaire. L'IEFH, institution fédérale, est chargée de coordonner les initiatives « genre » et d'impulser le gender mainstreaming au niveau fédéral. Or, nombre de questions liées à l'égalité concernent à la fois plusieurs compétences ministérielles mais également plusieurs niveaux de pouvoir (fédéral, Régions, Communautés). L'on imagine sans peine les blocages en matière de conciliation famille-emploi, selon qu'il s'agit d'emploi, de crédits-temps, de crèches, de politique de la famille, etc.

Un corollaire de la multiplicité des acteurs publics est la méconnaissance du fonctionnement des institutions européennes et, surtout, des canaux et procédures d'interaction des entités belges et européennes et des mécanismes de décision. Entre la Commission, sa présidence, le Collège des commissaires, ses groupes de travail, les attachés nationaux, les experts, la RP, le Conseil, le Parlement, etc, il y a effectivement de quoi s'y perdre. S'ajoute à cela une relative méconnaissance de l'approche de genre et des outils législatifs en vigueur en Belgique. Malgré les efforts faits en termes de gender mainstreaming auprès des fonctionnaires et des personnes représentant la Belgique, l'uploading n'est pas toujours efficace en matière d'égalité.

En définitive, il n'existerait pas de mécanismes suffisamment structurels et institutionnalisés pour donner corps à l'uploading en matière d'égalité de genre. 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 – bien que la création de l'IEFH devrait contribuer à institutionnaliser une courroie centrale d'uploading. La volonté politique du/de la ministre en charge de l'égalité dépend également des autres portefeuilles à sa charge. La concurrence de l'égalité avec de « gros » portefeuilles (par exemple, l'emploi) n'implique pas forcément moins de volonté politique en faveur de l'égalité. C'est plutôt le nombre de portefeuilles à charge d'un-e même ministre et la complémentarité moins « automatique » des dossiers (par exemple, la fonction publique ou la politique des grandes villes) avec l'égalité qui détermineront le poids politique des

questions de genre, notamment dans le dialogue avec les partenaires européens. Par ailleurs, lorsque l'institutionnalisation parvient à se faire, c'est généralement par l'intermédiaire de « corps multiples » rassemblant les acteurs des niveaux fédéral et fédérés impliqués dans la thématique visée et dans l'égalité, à l'initiative du pouvoir qui constitue l'interface avec l'UE. L'IEFH est ainsi parvenu à motiver le SPF Affaires étrangères à faire des réunions de coordination avec les différents départements impliqués sur des questions liées à l'égalité.

### **12.2.2. *Downloading: politique d'égalité et instrument financier***

Examinons à présent le versant downloading des politiques d'égalité de genre, en focalisant notre attention sur les instruments financiers, en particulier le Fonds social européen.

En Belgique, l'État fédéral n'est ni l'acteur unique ni même le plus important dans l'élaboration, la gestion et la mise en œuvre des fonds structurels sur son territoire. L'UE invite en effet les États membres à renforcer leur partenariat avec, d'une part, leurs autorités publiques régionales et locales – ce qui renforce de la sorte le rôle des autorités infra-étatiques – et, d'autre part, avec les partenaires sociaux et économiques et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>71</sup>. En conséquence, le downloading par le niveau fédéral apparaît limité, bien que les compétences de l'Emploi et de l'Égalité y soient encore localisées.

Les fonds structurels sont le bras financier de la politique européenne de développement régional. Dans ce cadre, le fédéral est concerné par la programmation du FSE à concurrence de 6 %. Malgré la faiblesse de cette part dans la programmation FSE, le niveau fédéral a la charge de coordonner le document stratégique qui définit l'utilisation générale des fonds au regard des priorités nationales, assurant par là la cohérence entre les stratégies et les actions envisagées à l'échelon sub-national. Le fédéral garde aussi la main dans la répartition du pouvoir belgo-belge face à l'UE. La fragmentation des compétences en Belgique, la transversalité de nombre de thématiques à différents domaines et le flou régnant encore souvent au moment d'attribuer les dossiers euro-

---

<sup>71</sup> Règlement (CE) n°1260/1999, p.4, 6, 8. Règlement (CE) n°1083/2006, p. 39.

péens entre les différentes entités n'y sont pas étrangers. Bien que principalement visées par la politique régionale européenne et dotées par le droit belge de pouvoirs les mettant sur pied d'égalité avec le fédéral, les entités fédérées belges se maintiennent encore dans une situation d'infériorité face à l'État belge lorsqu'il s'agit de politique européenne.

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<sup>72</sup>, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. En ce qui concerne la promotion de genre, 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 qui nécessitent une coordination entre plusieurs SPF, comme la politique d'égalité des chances. C'est en effet 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 de genre n'y est pas une thématique de tra-

<sup>72</sup> En la matière, 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.

vail à part entière et est uniquement prise en compte de manière indirecte, dans une des thématiques de travail.

La compétence fédérale de coordination pour l'élaboration des PAN/PNR 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<sup>73</sup> prévu dans le programme fédéral a joué un rôle dans la liaison et la coordination entre les programmes FSE et la SEE puisque sa tâche essentielle était 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 entités fédérées. Le dispositif n'a d'ailleurs pas été reconduit pour la période 2007-2013.

En fait, comme l'indique le "Cadre de référence stratégique national" (CRSN), 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, ainsi qu'à l'augmentation du nombre de places de garde pour les enfants de moins de trois ans. 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 qui en fait un critère de sélection pour l'octroi des financements.

Du côté flamand, la plus grande partie des moyens dévolus par le FSE est consacrée aux actions de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. La formation tout au long de la vie constitue le

<sup>73</sup> Cellule fédérale d'évaluation de l'impact PAN-FSE.

deuxième poste de dépenses. 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 de genre 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.

L'avancée indéniable de la programmation 2000-2006 du FSE 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.

On observe effectivement 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). Jusqu'au tournant de l'année 2002-2003, il existait encore une Direction de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au SPF Emploi, travail et concertation sociale. L'IEFH, en reprenant les compétences de la Direction de l'égalité en 2002-2003, endossera le rôle de réécriture et de relecture du volet genre au sein des rapports que la Belgique doit produire dans le cadre de la SEE et du FSE. De 2003 à 2007, les compétences fédérales en matière d'égalité de genre ne sont plus couplées à l'Emploi, et sont transférées à la ministre de la Fonction publique, des grandes villes, de l'intégration sociale et du dialogue interculturel. 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. 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 défavorables au downloading de la conception européenne en matière d'égalité.

Parmi les facteurs de contrainte et de soutien, soulignons à nouveau le poids de l'engagement de certaines personnalités ou membres de l'administration en faveur des dossiers « égalité » et de la volonté politique du/de la ministre à endosser les initiatives des fonctionnaires de l'égalité. Ainsi, la Direction de l'égalité au ministère de l'Emploi s'était « autosaisie » de la thématique du congé de paternité sur base de la Recommandation du Conseil des ministres de Lisbonne de juin 2000, alors qu'il s'agit d'un document n'ayant pas le caractère contraignant d'une Directive, afin d'inscrire cette thématique sous l'angle de l'égalité à l'agenda du ministère de l'Emploi et de l'Égalité. Dans ce cadre, les relations de confiance établies entre une ministre et les fonctionnaires de l'égalité acquièrent toute leur importance (très solides de l'époque de Miet Smet et de Laurette Onkelinx). À l'instar du processus d'uploading, nous pouvons considérer que les choses progressent en particulier lorsque quelques personnes motivées et compétentes sur les questions d'égalité de genre se trouvent aux différents niveaux de la hiérarchie. Mais cela traduit également le fait 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.

Les réseaux d'experts et, de manière large, les instituts et réseaux d'action publique investis sur les questions d'égalité de genre, jouent un rôle favorable dans le processus de downloading. Les relations entre acteurs publics, associations de femmes et experts 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. L'IEFH est dès lors un acteur fédéral important dans la mise en œuvre des politiques internationales et européennes – bien que son rôle européen relève avant tout de l'uploading (voir supra point 12.2.1.) – puisqu'il est en effet le point de contact en matière de suivi et de mise en œuvre du volet « égalité des femmes et des hommes » du programme européen PROGRESS destiné à financer diverses actions dans le domaine de l'emploi, des

affaires sociales et de l'égalité des chances. L'IEFH a également pris part aux séminaires européens qui lancent et clôturent l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous et a contribué à la préparation d'actions menées au niveau national en la matière. Une personne interviewée fait judicieusement remarquer que le downloading des orientations de l'UE ne se limite pas à la bonne transposition de la réglementation communautaire mais aussi à sa bonne application. Dès lors, les questions de l'inspection et de l'évaluation, notamment par l'IEFH, trouvent toute leur pertinence.

Un frein évident au downloading, selon nos interviews, réside dans le financement des initiatives et stratégies en matière de conciliation. La négociation entre le pouvoir fédéral et les partenaires sociaux et économiques quant à savoir sur qui retombera la prise en charge de mesures facilitant la conciliation, dès lors qu'elle touche des questions comme le financement de services d'accueil de la petite enfance et des congés parentaux, donne lieu à de nombreux blocages. D'où la nécessité de recourir alors, au niveau européen, aux instruments législatifs contraignants ou aux incitants financiers. A l'inverse, la présence d'objectifs européens quantifiés peut constituer lui un facteur accélérateur du downloading. Le fait que la Stratégie de Lisbonne ait établi un objectif minimal général à atteindre en termes de garde d'enfants pour 2010 (objectif de Barcelone, 2002, voir chapitre 10) a contribué à ce que le développement des services d'accueil de la petite enfance reste à l'agenda national, même en Belgique, alors que l'objectif en question y était déjà atteint.

# EUROPÉANISATION DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ DE GENRE: CONCLUSIONS

*Sophie Stoffel, Pascale Vielle, Olivier Paye*

## Limites européennes et nationales au renforcement de l'égalité de genre

L'examen attentif du droit européen témoigne de la difficulté, à cet échelon-même, de faire progresser l'égalité de genre en cohérence avec la promotion d'une participation équilibrée des femmes et des hommes aux responsabilités familiales et professionnelles retrouvée 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 de genre 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 de genre – 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<sup>74</sup>. Dans un tel contexte, les acteurs « genre » nous paraissent devoir porter une attention plus importante aux conditions fondamentales de l'égalité substantielle, et

---

<sup>74</sup> Cf. notamment directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail – en cours de modification: Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail {SEC(2008)2595} {SEC(2008)2596} /\* COM/2008/0637 final – COD 2008/0193 \*/)

déployer davantage de moyens pour rappeler inlassablement que l'existence de mesures promouvant la conciliation travail-famille ne signifie pas en soi une progression vers une égalité substantielle de genre.

Une politique moderne de conciliation inclut trois dimensions: congés, équipements collectifs, flexibilité du temps de travail, mais aussi, sous l'angle de l'égalité de genre, 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.

En Belgique comme ailleurs, la rencontre des politiques sociales et des politiques d'emploi, par le biais de la SEE 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 de genre 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 de genre présente donc le risque de se voir mobilisée de manière contradictoire par

les différents acteurs. Et elle pose la question de savoir à partir de quand et avec quels instruments les actions en matière d'égalité de genre s'inscrivent dans d'autres finalités que les finalités sociales. Nous recommandons dès lors 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. L'organisation de conférences intergouvernementales pourrait également constituer une piste pertinente afin d'élaborer des solutions face au risque avéré de dilution des enjeux de l'égalité sexuée, et de mettre en lien les différentes politiques et les acteurs de terrain.

## **Réseau transnational et transinstitutionnel d'acteurs « genre » et crossloading**

À côté des dynamiques d'uploading et de downloading, on observe un important phénomène de crossloading qui réside dans la construction d'un réseau transnational d'action publique regroupant acteurs publics et acteurs privés associatifs, belges et européens, actifs dans le domaine de l'égalité de genre. Ce fut particulièrement le cas pendant la période 1982-2005, lorsque les politiques européennes ont joué un rôle d'incitant et de catalyseur sur les politiques et lois nationales. La politique d'égalité de genre 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 », soutenue par les aspects institutionnels internationaux, européens et domestiques, qui participe à la configuration d'une sorte de « véhicule rhétorique » transversal. Encore faut-il que cette « communauté » partage une conception homogène de la portée à imputer à l'égalité de genre 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 de genre. Cette question vaut en particulier en ce qui concerne le volet mainstreaming de la politique d'égalité de genre. Par hypothèse, la méthode du gender mainstreaming confère à l'égalité de genre 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 « égalité » face aux acteurs des politiques d'emploi ou de développement économique régional dans des processus de décision non spécifiquement liés à l'égalité de genre, 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.

Les formes stratégiques d'action législative des acteurs belges en matière d'égalité permettent difficilement de tracer une distinction claire entre up- et downloading. La notion de crossloading prend également tout son sens en matière d'eupéanisation des politiques de genre. De fait, 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, la création de l'IEFH 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 de genre 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'Organisation internationale du travail (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 de genre 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).

## **De la déconnexion entre up et downloading**

Un dernier constat concerne le caractère pionnier de certaines initiatives belges (comme l'interruption de carrière, la création de l'IEFH ou l'adoption d'une loi gender mainstreaming), parfois adoptées sous l'influence du droit international. Cette situation est très favorable à l'uploading de propositions ambitieuses en matière d'égalité au niveau européen. Néanmoins, une fois la situation belge rattrapée par le droit européen, les acteurs politiques belges n'estiment souvent pas nécessaire d'adapter la législation nationale au nouveau cadre élaboré à l'échelon européen. On ne peut dès lors 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 de genre 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'IEFH 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). Nous considé-

rons dès lors que la Belgique gagnerait en influence en désignant un expert en égalité de genre pour assister la RP à l'UE ou au moins institutionnaliser des relations entre la RP et l'IEFH. Pareille initiative se justifierait par le fait que l'égalité des genres 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 13    **RÉFLÉCHIR L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES**

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

Nous l'indiquions au début de cette recherche: la politique sociale européenne se construit au travers de la législation (négociée ou non), des instruments financiers, et des nouveaux instruments tels que les méthodes ouvertes de coordination (MOC). Au cours de la décennie passée, on constate une certaine hybridation de ces différents instruments. L'apparition de la MOC a profondément changé le contexte de la « méthode communautaire » traditionnelle (harmonisation législative). L'Union européenne (UE) s'est dirigée vers des modes de gouvernance plus complexes et différenciés, sans pour autant abandonner les instruments traditionnels. Mais les nouvelles formes de gouvernance ont tout de même influencé le rôle et le fonctionnement de ces instruments traditionnels. Notre recherche s'est penchée sur la question de savoir si cette diversification croissante des modes de régulation a introduit ou non des changements dans les politiques et réglementations nationales: la question de la différenciation des impacts selon les outils de la gouvernance européenne (droit, MOC, instruments financiers) est posée.

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

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

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

Pour rappel, nous avons choisi d'étudier i) l'emploi et les conditions de travail, ii) l'inclusion sociale, et iii) la politique d'égalité des genres (au travers du cas d'étude de la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille), sur une période de vingt ans (1988-2008). Il convient à présent de synthétiser les enseignements de la recherche<sup>75</sup>.

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

#### Clé 1

Hybridation des instruments:  
complémentarité, subordination et coexistence

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

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

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

Nous avons été amenés à distinguer trois formes d'interaction entre les différents instruments.

Une première forme se manifeste par une complémentarité pleinement assumée de chacun d'entre eux (droit, MOC, outils financiers). Ainsi, le droit au congé parental (issu d'un accord cadre), la flexibilité accrue de la durée du travail (consacrée par la directive), l'objectif (poursuivi par la Stratégie de Lisbonne) d'assurer les soins aux enfants et la mise en œuvre d'expériences (financées par le Fonds social européen – FSE) for-

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

ment l'ensemble des ressources rendant possible une politique conçue en vue de favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille. Ce premier type d'interaction est dénommé « complémentarité *a priori* ».

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

Une troisième forme est identifiée lorsque la SEE, puis, plus récemment, les MOC « protection sociale » ou « inclusion sociale » en viennent, après quelque temps, à déterminer le cadre des priorités assignées aux outils financiers. Dans cette hypothèse, les outils réglementaires non contraignants coexistent avec les instruments juridiques. Nous dénommons cette figure « coexistence ». L'on en trouve encore l'illustration lorsque les instruments *soft* de nouvelle gouvernance sont institutionnalisés dans les traités ou dans le droit dérivé ce qui, à tout le moins, rend obligatoire le fait d'y participer.

Il faut souligner que cette hybridation des instruments n'a pas été prise en compte dans le suivi des dossiers européens au niveau belge. Nous avons mis en évidence, de la sorte, une « balkanisation » de l'expertise des experts et des fonctionnaires qui, identifiés par une discipline ou par les compétences d'un service administratif donné, voient leur horizon circonscrit de manière trop étroite. Dans un tel contexte, travailler de manière intégrée, ou dans un cadre interdisciplinaire devient difficile; le partage de l'expérience et des connaissances est, lui aussi, problématique. Si l'on élargit la perspective, on constate aussi que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a rarement fait usage des objectifs et finalités déposés dans les outils de la nouvelle gouvernance à l'appui de son interprétation téléologique, du moins dans le

champ de la politique sociale. Lorsqu'elle a égard à la *soft law*, c'est pour rappeler la primauté du droit. Dès lors qu'à présent, en matière sociale, un certain nombre d'objectifs-clés sont déposés dans des outils de nouvelle gouvernance, le risque existe de voir l'interprétation autorisée du droit communautaire se cantonner dans des limites étroites – celles de la méthode communautaire.

#### Clé 2

Instrumentalisation  
des politiques sociales

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

Notre recherche met en évidence l'instrumentalisation d'éléments-clés des politiques sociales (en matière d'emploi et de conditions de travail, d'inclusion sociale, de conciliation entre vie professionnelle et vie de famille): les objectifs poursuivis ont été réorientés et centrés afin de venir en appui des objectifs de la Stratégie de Lisbonne révisée.

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

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

### Clé 3

Europe sociale:  
la Belgique ne donne plus le rythme

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

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

Ensuite, on peut soutenir de manière plausible que la Belgique a imprimé sa marque à différents stades des processus concrets et des procédures, qu'il s'agisse de la conception des politiques à initier, au travers de contacts intensifs avec la Commission et la participation active aux groupes d'experts et aux comités d'avis, ou qu'il s'agisse de la négociation politique au travers des groupes de travail du Conseil et des différents comités qui préparent la décision politique au sein du Conseil. Il en a été ainsi pour le démarrage de la MOC "inclusion", l'institutionnalisation de la SEE ou encore l'adoption de la directive congé parental. De tels diagnostics sont cohérents: la Belgique a joué un rôle comparable dans d'autres champs, par exemple en matière de politique monétaire.

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

- a. Depuis l'élargissement de 2004, en particulier, la Belgique n'est plus au centre de l'Europe. Il n'y a pas eu d'investissement significatif en vue de nouer des partenariats et des alliances avec les « nouveaux » États membres, sans doute en raison du maintien des pactes privilégiés avec les partenaires privilégiés traditionnels

- (France, Pays-Bas, Luxembourg) – au risque d'une dépendance de sentier;
- b. Des acteurs clés mettent l'accent sur le retour de l'intergouvernementalisme, c'est-à-dire le déplacement de pouvoirs de la Commission vers le Conseil au profit, en conséquence, des États membres les plus puissants;
  - c. La coalition Commission-Belgique semble dès lors être moins efficace;
  - d. A ces facteurs s'ajoute un intérêt décroissant de la classe politique belge à l'égard du processus d'intégration européenne, y compris dans ses dimensions sociales: dans une situation d'ignorance politique des affaires européennes, l'héroïsme administratif ne peut véritablement survivre.

**Clé 4**

Les techniques douces de l'uploading

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

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

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

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

- e. La capacité de formuler des demandes obligatoires, ainsi lors d'occasions où la Belgique, quoique demanderesse, a trouvé les ressources lui permettant de formuler une demande en des termes tels que celle-ci doit être prise en compte, et admise (ainsi de l'exigence d'admettre des financements privés comme contrepartie du financement communautaire FSE); et enfin,
- f. La cohérence et la ténacité, en ce que certaines positions belges ont été déployées et affirmées de manière itérative: elles expriment alors une position fiable, susceptible d'être anticipée, spécialement en combinaison avec une pratique politique de recherche du consensus. L'effet qui s'y attache est renforcé dès lors que le développement des politiques sociales n'est pas principalement destiné à satisfaire des intérêts nationaux particuliers mais peut être conçu comme le support d'un intérêt général européen.

L'existence de réseaux de contacts informels, la proximité avec les institutions européennes, en conséquence les présidences couronnées de succès relatifs (1987, 1993, 2001) ont de la sorte considérablement renforcé la capacité d'*uploading*, notamment en termes de « mise à l'agenda ». La Représentation permanente joue à cet égard un rôle clé, notamment dans la mesure où il arrive régulièrement que ses membres soient amenés à opérer sans couverture politique explicite. Une série de personnes interviewées mettent en évidence le fait que les réseaux de contacts informels dépendent partiellement de la présence de fonctionnaires belges détachés au sein des institutions européennes ou de nationaux occupant des positions clés dans les institutions européennes; ces éléments semblent décroissants – au moins au sein de la DG Affaires sociales et emploi. En tous cas, la Belgique n'a pas de stratégie claire à cet égard.

#### Clé 5

Impacts procéduraux et substantiels

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

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

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

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

#### Clé 6

Transformations explicites de la politique sociale

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

L'implication dans le processus d'intégration européenne a accru les coordinations verticales dans les trois domaines politiques envisagés. Ceci a souvent impliqué un rôle nouveau ou renforcé pour le niveau fédéral, que ce rôle nouveau soit formel ou informel. Ainsi les rôles joués par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, par le Service public fédéral (SPF) Emploi, travail et concertation sociale, en matière de SEE, et par le Service public de programmation (SPP) Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, dans le domaine de la MOC inclusion sociale constituent l'illustration de ce que l'on a parfois appelé une opération où l'on voit l'Europe au secours de l'État fédéral. Même si les éléments rapportés sont à cet égard moins évidents, nous avons mis aussi en évidence un certain nombre de mécanismes dans lesquels la coordination horizontale s'est trouvée renforcée entre les administrations (entre les SPF Affaires économiques, d'une part, et Emploi, d'autre part).

Selon les domaines examinés, nous avons encore observé que différents acteurs de la société civile (nationaux, régionaux ou locaux) se sont vus renforcés dans leur rôle de sorte qu'ils puissent acquérir une place et une légitimité renforcée dans l'arène politique. Deux dynamiques sont à l'œuvre: certains de ces acteurs ont été suscités par le niveau européen, d'autres se servent du niveau européen comme d'un levier. Les techniques de nouvelle gouvernance et les outils financiers jouent à cet égard un rôle d'*empowerment* important.

Cependant, la capacité d'influence exacte de ces nouveaux acteurs reste à établir avec plus de précision. Il ne semble pas à ce jour que ceci ait conduit à une redistribution du pouvoir ou des règles du jeu dans le cadre politique. Il est même possible que les acteurs institutionnels autorisent ces acteurs nouveaux à émerger et à jouer le rôle qui est à présent le leur parce que ceci n'est pas perçu comme de nature à constituer un défi pour les politiques existantes (par exemple, le nouveau rôle des organisations non gouvernementales (ONG) en matière d'inclusion sociale dans la rédaction des *rapports stratégiques nationaux* (RSN) dans le cadre de la MOC). En tout état de cause, il est certain que la complexité et les flux d'informations afférents aux dossiers européens renforcent le rôle des administrations en tant qu'acteurs centraux (tenant compte des modifications procédurales mises en évidence ci-dessus), au détriment des partenaires sociaux et du Gouvernement.

#### Clé 7

Effets furtifs, mises en œuvre défailtantes

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

Nos résultats empiriques établissent que les effets produits par les politiques sociales européennes sont significatifs; en même temps ils peuvent demeurer furtifs, voire masqués. Il en va ainsi partiellement parce qu'ils peuvent se produire via des réseaux informels ou via des outils purement techniques, le plus souvent de nature administrative. De surcroît, la classe politique semble peu intéressée par les effets ou l'effectivité des politiques mises en œuvre au titre des politiques sociales européennes (faible culture de l'évaluation, par exemple à l'égard des projets initiés sous le bénéfice du FSE). De plus, les changements cognitifs aussi bien que les changements en matière de conception politique sont difficiles à saisir (et par là demeurent parfois cachés). La multiplicité

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

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

La Belgique a une mauvaise performance dans deux dimensions au moins du processus politique européen: en termes de légitimation, d'une part, et de transposition, de l'autre. La réception explicite des politiques sociales européennes dans nos propres procédures et nos cadres de référence domestiques se caractérise par exemple par le manque de débats sur les dossiers européens au Parlement et le manque de publicité donné au niveau national ou régional à propos des décisions européennes. Ceci pourrait impliquer une forme de dépolitisation des débats sur les questions sociales, à moins qu'en la matière de nouveaux mécanismes d'*assessment* se substituent au débat politique. Ensuite, en dépit des effets qui ont été décrits, la Belgique n'a pas une bonne performance en matière de transposition alors même que les coûts de mise en conformité sont le plus souvent faibles ou modérés. Apparemment, de

petits détails techniques peuvent susciter de longues et difficiles procédures.

**Clé 8**

Domaines d'études et degré d'europanisation

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

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

Un autre facteur crucial est le degré auquel les acteurs au niveau national ont déjà été socialisés dans un contexte international, européen ou extra-européen. Ainsi, des institutions comme les Nations unies, l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont été à l'initiative de politiques actives en matière de genre, de sorte que l'influence européenne est alors moins explicite. Ceci est moins vrai en matière

d'activation du marché du travail ou d'inclusion sociale: même si ces institutions internationales s'intéressent à ces questions, elles ne sont guère considérées par les acteurs domestiques comme ayant une légitimité sur ce terrain. Un autre élément encore qui explique les différents degrés d'européanisation est le degré auquel les différents acteurs locaux et nationaux perçoivent le contexte européen comme un levier pour faire évoluer les politiques internes – ce qui semble davantage le cas dans le champ de l'emploi et de l'inclusion sociale qu'en matière de genre. Une explication de ceci réside sans doute dans le fait qu'en cette matière de l'égalité de genre, une pléthore d'acteurs (institutionnels, politiques, de la société civile, académiques, etc) contribuent à la configuration des questions, de sorte que leur impact sur des instruments tels les MOC ou les outils financiers se trouve dilué.

#### Clé 9

L'européanisation parmi les différents États membres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Clé 10

Révision des perspectives théoriques

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

Nous retenons de la recherche une sérieuse validation de l'hypothèse du processus d'européanisation comme processus circulaire. En effet, nos données indiquent combien il est superficiel de tenter de comprendre les effets de l'intégration européenne sans examiner de quelle manière les États membres ont contribué par eux-mêmes à en déterminer la configuration (l'européanisation comme « voie à deux sens »). Plus fondamentalement encore, l'européanisation ne se soutient pas d'elle-même: elle implique la coordination d'une variété d'acteurs mobilisant des effets d'*uploading* et de *downloading*. L'effet de levier est le mécanisme le plus puissant de nature à rendre compte de l'efficacité des mécanismes de *soft law* et de nouvelle gouvernance.

En termes plus substantiels, notre analyse montre que l'influence des politiques européennes sur les États membres est largement indépendante du succès réel ou supposé des efforts initiaux des États membres dans la phase d'*uploading*, tout comme du caractère juridiquement contraignant, ou non, de l'outil utilisé. Voyons, par exemple, le renforcement du rôle des ONG en Belgique comme conséquences de la MOC inclusion sociale malgré le fait qu'il y avait, au départ, un large recouvrement entre les exigences européennes et les pratiques belges en la matière. En d'autres termes: de petites discordances peuvent produire

de grands effets, ce qui jette un doute supplémentaire sur le caractère pertinent et fructueux du paradigme « *fit/misfit* » pour expliquer les pressions adaptatives s'exerçant sur les États Membres.

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

## 13.2. Recommandations politiques

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

Un vœu du Comité était que les recommandations politiques issues de la recherche soient formulées dans une perspective réaliste, tenant compte de l'état des lieux institutionnel et politique, et incluant des scénarios politiquement et pratiquement réalistes – et non pas spéculatifs. C'est dans cette perspective que sont formulées les recommandations qui suivent; elles portent, tout comme les conclusions générales, sur les enseignements transversaux<sup>76</sup> de la recherche.

---

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

### 13.2.1. *Uploading* – Accroître la prise de conscience

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

#### Recommandation 1

Instrumentalisation des politiques sociales

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

#### Recommandation 2

Rappel des principes sociaux fondamentaux

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

#### Recommandation 3

Implication des Parlements (sub-) nationaux

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

**Recommandation 4**

Au secours des experts nationaux

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

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

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

**Recommandation 5**

Nouvelles alliances, y compris avec les PECO

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

**Recommandation 6**

Fédéralisme belge et coordination verticale

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

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

### 13.2.3. *Downloading* – Accroître la prise de conscience

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

**Recommandation 7**

Eviter la balkanisation de l'expertise

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

**Recommandation 8**

Assessments et publicité

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

**Recommandation 9**

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

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

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

#### *Droit européen*

**Recommandation 10**

Cour de justice, interprétation téléologique et soft law

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

**Recommandation 11**

Des dispositions contraignantes au sein des techniques de nouvelle gouvernance

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

**Recommandation 12**

Transposition de l'acquis communautaire

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

**Recommandation 13**

Plate-forme d'apprentissage entre acteurs locaux et régionaux

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

## MOC

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

### Recommandation 14

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

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

### Recommandation 15

Simplification des processus européens et nationaux

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

### Recommandation 16

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

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

## FSE

### Recommandation 17

Expérimentation politique et partnership

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

### Recommandation 18

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

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

**Recommandation 19**

Mesurer et faire connaître l'impact du Fonds social européen

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



## ANNEXE

### LISTE DES ACRONYMES

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

---

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

---

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

---

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

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