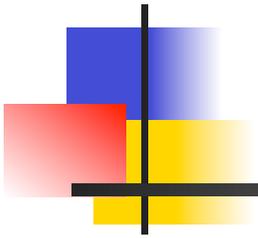


Le modèle social en débat: une lecture historique



Philippe Pochet



observatoire

social

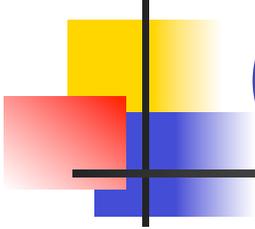
européen

•

osservatorio

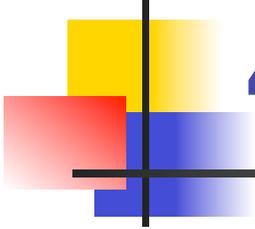
sociale

europeo



Modèle social européen (Mse): le débat

- **Enjeu politique à partir des 1980s** (marché intérieur, EMU, etc.)
- **Tensions entre groupes d'acteurs**
 - Objectifs de politique économique et sociale
 - et rôle des différents niveaux de gouvernance



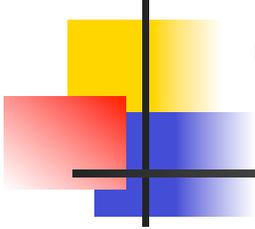
4 Groupes d'Acteurs

- **Acteurs économiques**

1. Économistes 'Mainstream' et Banques centrales
2. Analystes théorie de la croissance endogène

- **Acteurs sociaux**

3. Gauche réformiste
4. Économistes Keynésiens (Gauche Traditionnelle)

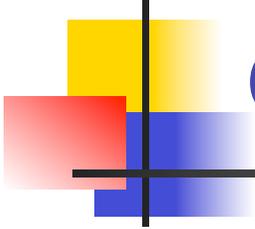


1^{er} Groupe économistes 'Mainstream'

- Supporteur du marché intérieur et EMU
- Message: le marché du travail est la clé pour les ajustements économiques
- Niveau: National
- Objective: Déréglementation

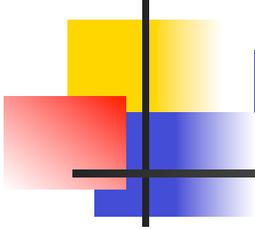
2^{ème} Groupe Analystes

théorie de la croissance endogène

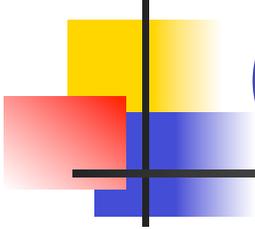


- Rôle clé à l'intérieur de la Commission
- Message: Investir en recherche, éducation, formation tout au long de la vie pour favoriser la croissance éco.
- Niveau: National
- Objective: les budgets nationaux et UE réorientés vers des domaines porteurs de croissance

3^{ème} Groupe Gauche réformiste



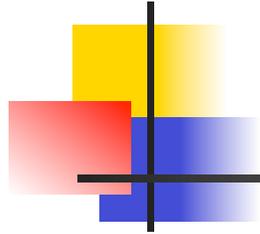
- Ils acceptent l'Union monétaire et la Mondialisation
- Message: intervenir sur la politique de demande et de l'offre. Révision du Pacte de stabilité avec de critères sur l'emploi
- Niveau: Européen
- Objective: Union politique



4th Group **Keynésiens** (**Gauche traditionnelle**)

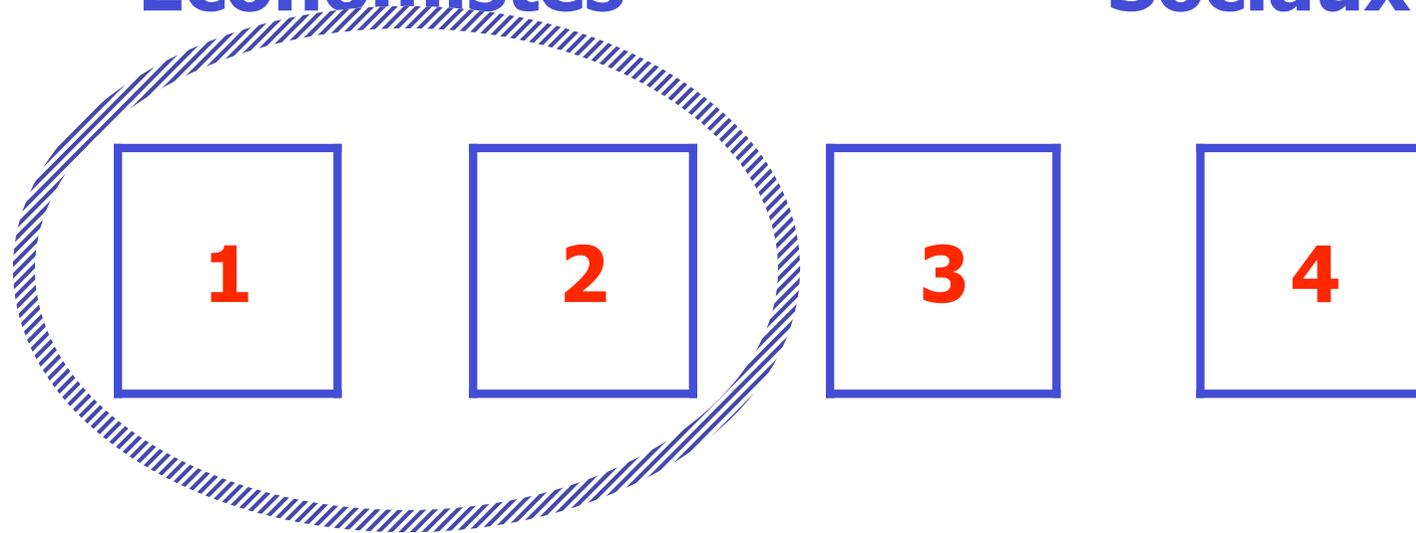
- Il faut changer l'Union monétaire, selon le modèle de la FED
- Message: changer le Pacte de stabilité et les obj. de la Banque centrale
- Niveau: Européen
- Objective: Modifier la politique monétaire et économique

Une lecture historique: 1^{ère} phase (1992/97)

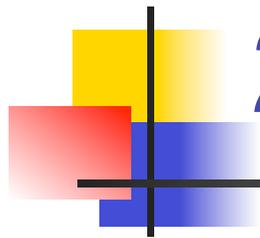


Économistes

Sociaux



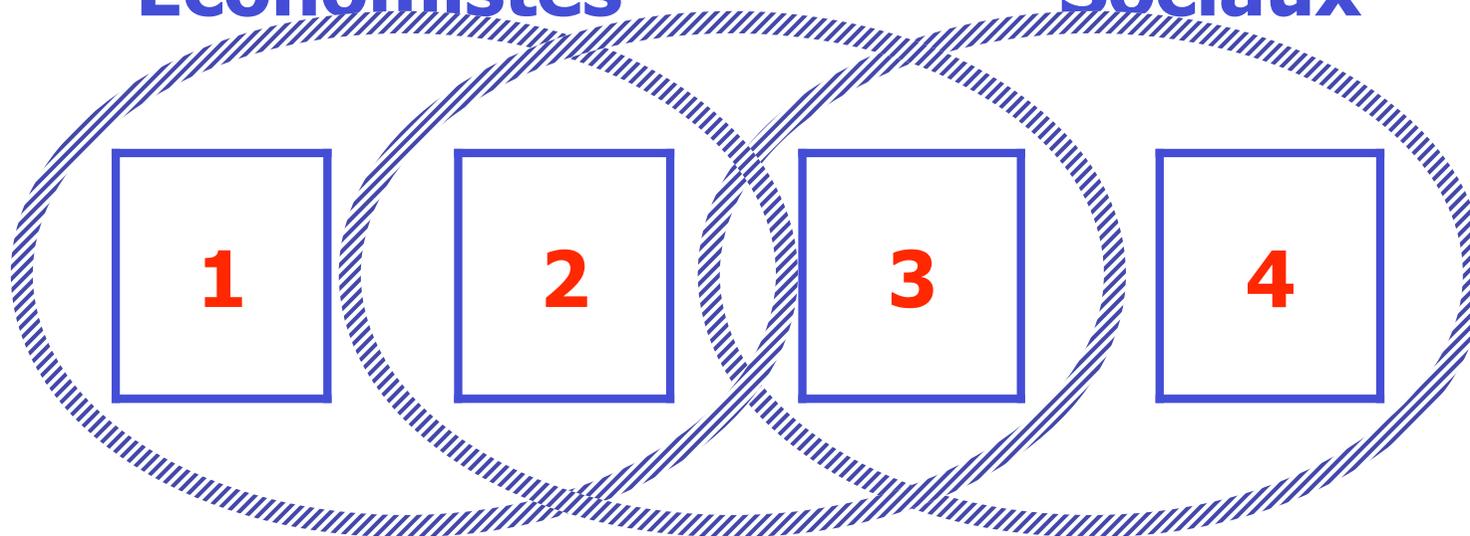
Traité de **Alliance entre 2 et 3**
Maastricht
(**livre blanc 1993 et 1995**)



2^{ème} phase (1997/2002)

Économistes

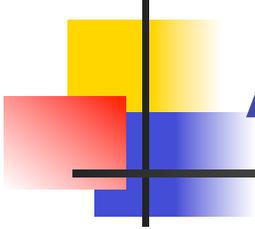
Sociaux



Retraites; 'Make work
pay', 'mauvaises
dépenses', Cardiff

Stratégie de
Lisbonne 2000

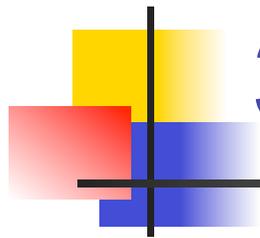
(Traité d'Amsterdam
1997; Cologne; SEE)



Le Compromis de Lisbonne

Alliance entre Groupe 2 et 3

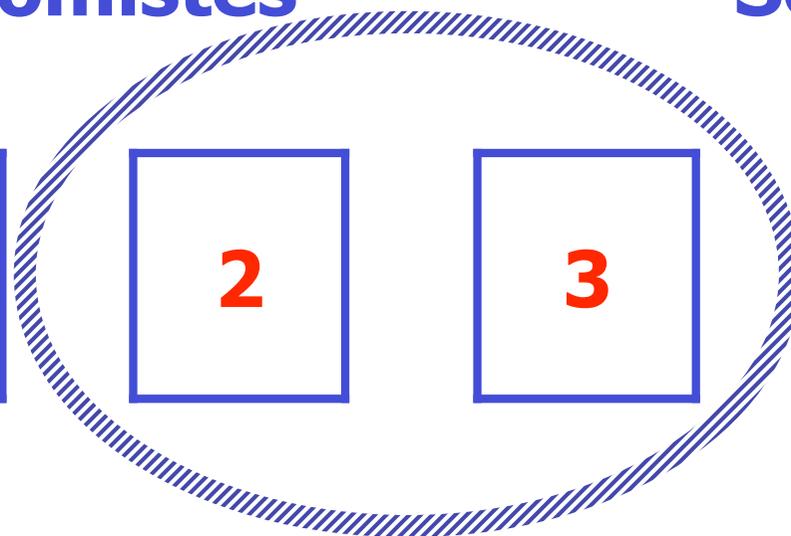
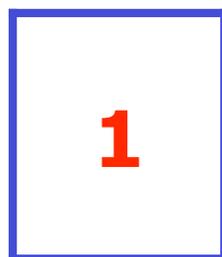
- Renouveler le Mse basé sur la connaissance et l'innovation et donc à travers des réformes structurelles
- MOC sur protection et inclusion sociale
- Mais, de 2002 la fin de la 'domination' de centre-gauche
- *Streamlining* des MOC



3^{ème} phase (2003..)

Économistes

Sociaux



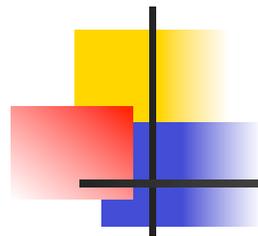
**Rapports Kok, Nouvelle
Commission, 2^{ème} Rapport
Sapir**

(pas de Mse)

Le Contenu et les objectifs de la 3^{ème} Phase

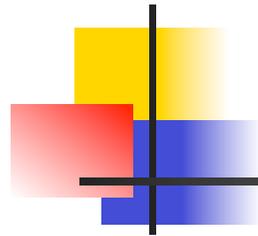
Alliance entre Groupe 1 et 2

- Streamlining
- La fin de l'ambition européenne en matière sociale
- De l'économie de la connaissance à l'économie de la compétitivité (directive Bolkenstein)
- Les 'économistes' monopolisent la nouvelle Stratégie de Lisbonne (La See est subordonner à l'Ecfm)
- La fin de la MOC comme instrument pour la



La 3^{ème} Phase

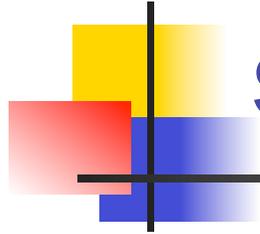
- **Document de la Commission sur le Mse**
- **‘Développer, préserver et activer le capital humain’**
- **Politiques sociales comme un investissement productif dans le capital humain**
- **Plus d’efficacité**
- **Minimiser l’impact négatif du financement**



Élargissement

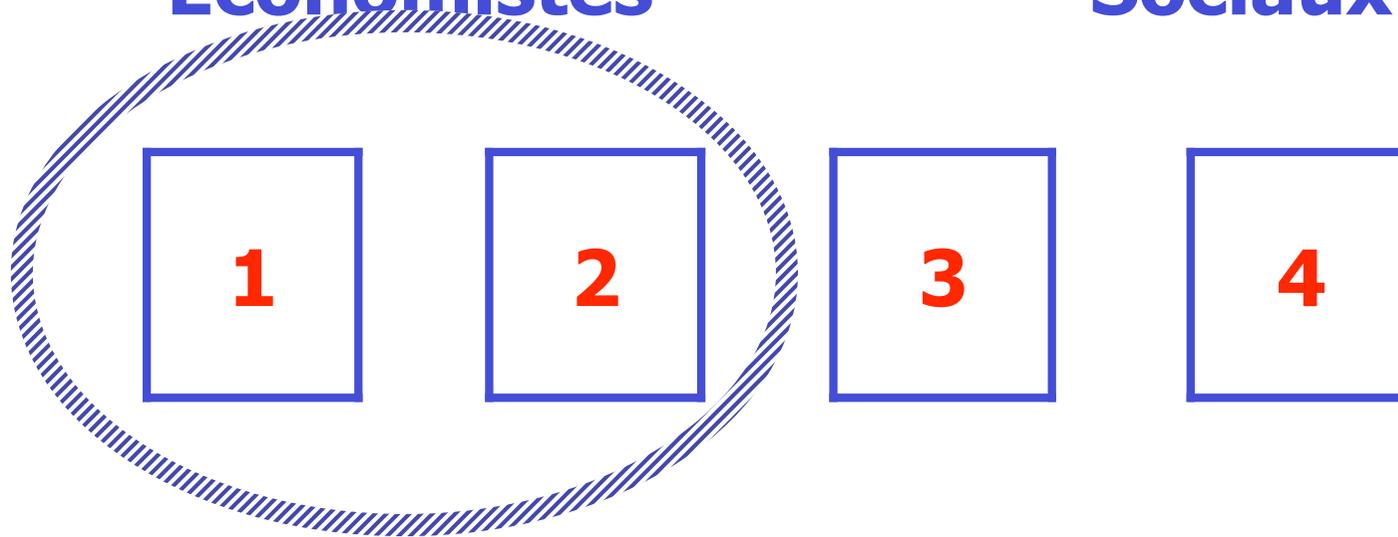
- **Affaiblissement de la dimension sociale de l'Ue** (même si il y a de différences entre les EU-10)
- **Différences croissantes entre les *welfares* des pays membres**
- **Nouvelles Procédures** (ex. le processus de Cambridge)

La révision du Pacte de stabilité



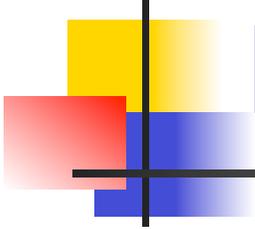
Économistes

Sociaux

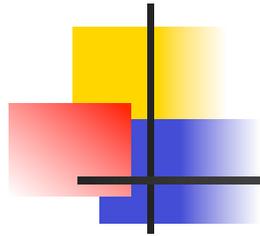


Nouveau Pacte

3 Scénarii pour l'avenir du Mse



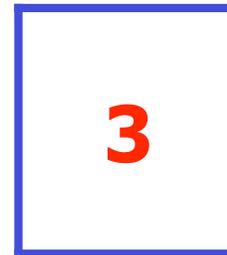
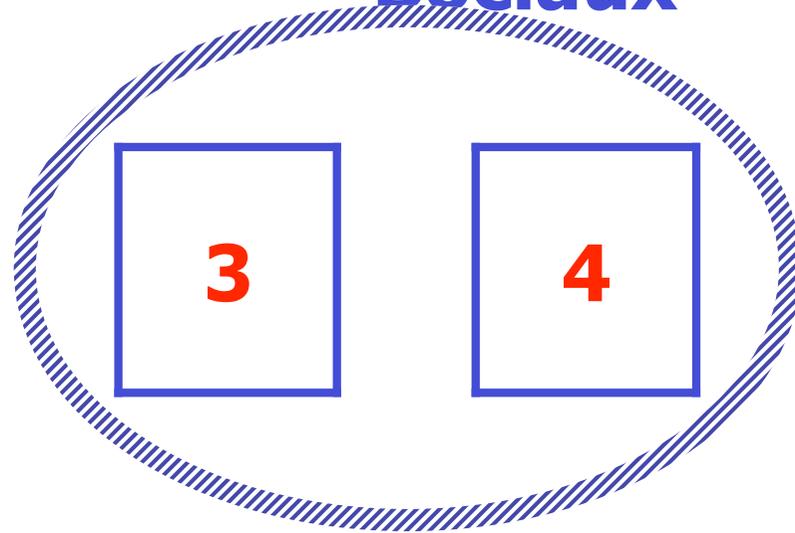
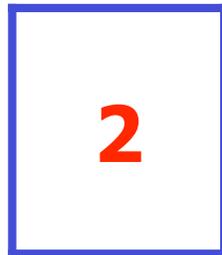
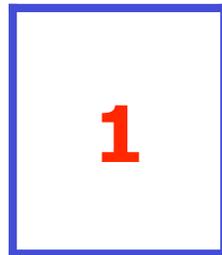
- 1. Voice**, réaction des acteurs sociaux
- 2. Loyalty**, un nouveau compromis
(Lisbon-style)
- 3. Exit**, retour à la subsidiarité



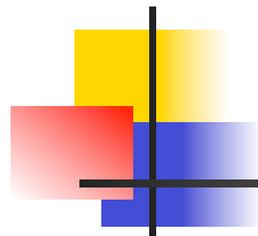
1^{er} Scénario 'Voice'

Économistes

Sociaux

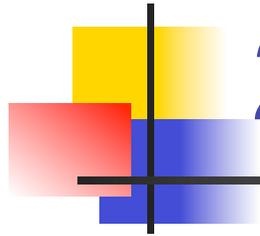


Coopération renforcée



1^{er} Scénario **Voice**

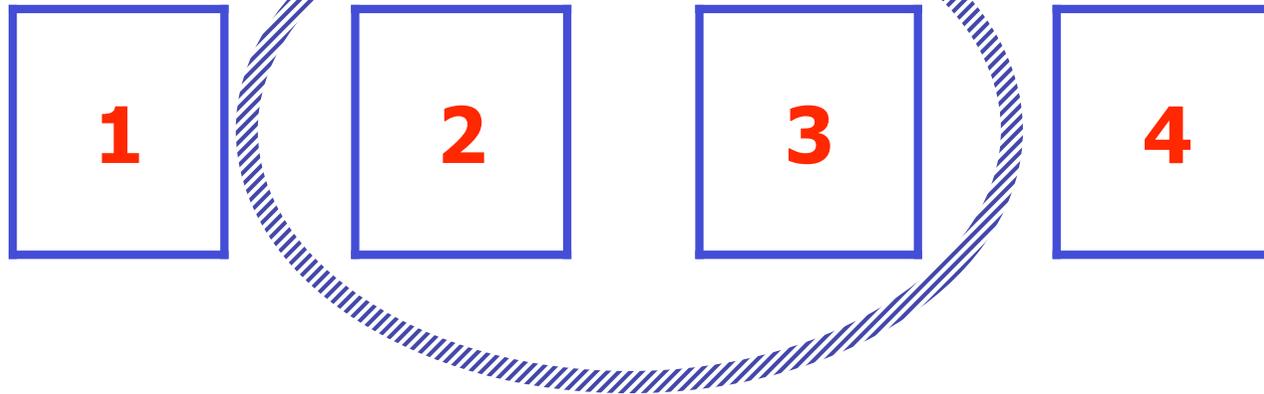
- Coopération renforcée à l'intérieur de l'Union monétaire
- **Limites:** contexte politique défavorable (Pays Bas et Italie)
- **Avantages:** ajouter d'enjeux à l'Union monétaire, réduire la complexité du processus décisionnel (à 11 plutôt qu'à 25)



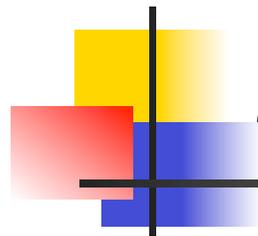
2^{ème} Scénario 'Loyalty'

Économistes

Sociaux

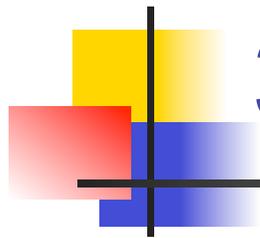


**Nouveau Compromise au
nom de l'Europe**



2^{ème} Scénario 'Loyalty'

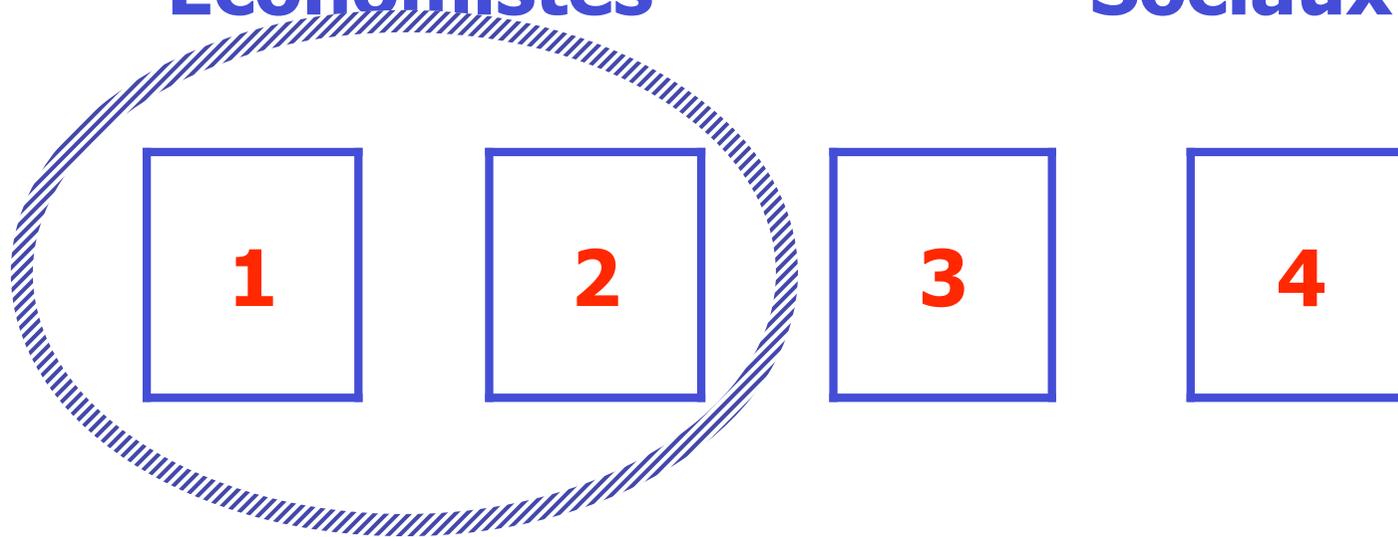
- ex. Fond d'ajustement face à la globalisation
- **Limites:** positionne faible du Groupe **3**
- **Avantages:** *combat de tranchée* pour l'intégration européenne (comme d'habitude)



3^{ème} Scénario 'Exit'

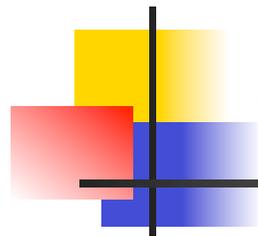
Économistes

Sociaux



**Enjeux économiques ai
niveau Ue**

**Politiques sociales au niveau
national**



3^{ème} Scénario 'Exit'

- Aucune dimension sociale pour l'Europe, la MOC et le dialogue social ont été un échec
- **Limites:** difficile de changer la rhétorique sur la dimension sociale de l'Ue
- **Avantages:** intérêt focalisé sur les enjeux essentiels

La stratégie européenne pour l'emploi : un discours politique à décoder

Bernard Conter*

Introduction

La stratégie européenne pour l'emploi devient un cadre de référence établi pour les politiques nationales. Cette stratégie, développée depuis 1997, affiche des objectifs en termes de taux d'emploi mais ne s'appuie pas sur des objectifs quantifiés en termes de réduction du chômage.

Une explication de ce paradoxe réside dans la hiérarchie des objectifs de la politique de l'Union européenne et des Etats membres. La stabilité des prix, c'est-à-dire la lutte contre l'inflation, nécessite une modération salariale qui ne peut être garantie en l'absence de chômage. La promotion d'une « société compétitive » implique des efforts importants de formation de la main-d'œuvre, mais aussi la disponibilité de celle-ci en nombre suffisant et à un coût limité. Les orientations de la SEE, essentiellement basées sur des politiques de « l'employabilité », du coût du travail et d'augmentation de la flexibilité du travail sont cohérentes avec ces objectifs. Elles impliquent davantage une mise en concurrence des individus qu'un objectif de résorption radicale du chômage.

A l'occasion de cette communication, nous nous intéresserons d'abord au contenu de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), en présentant et questionnant ses priorités et en interrogeant sa cohérence interne.

Ensuite, nous essayerons d'expliquer, en mobilisant quelques postulats de la théorie économique dominante, la faible référence au chômage dans la SEE.

Enfin, nous montrerons que la SEE remplit sa mission de contribution aux grandes orientations de politiques économiques de l'Union et que celles-ci expliquent qu'une insistance plus grande soit posée sur l'élévation du taux d'emploi que sur la diminution du taux de chômage.

Pour conclure, nous montrerons que les objectifs économiques de l'Union européenne impliquent la reconnaissance d'un « chômage nécessaire ». Dans ce contexte, le concept de « société de plein chômage » constitue un outil de lecture pertinent de la stratégie européenne pour l'emploi.

* Politologue, attaché scientifique à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), Rue du Fort de suarlée 1 5001 Belgrade – Belgique.

Tél : ++ 32 81 46 84 26 - @ : b.conter@iweps.wallonie.be

Ce texte s'appuie également sur une communication au colloque du CPL (Lyon) et ULB « Action publique de l'emploi et mouvements de chômeurs », Institut des Etudes Politiques, Lyon 19 – 20 novembre 2004

1. Le chômage dans la SEE : une présence discrète

On pourrait attendre d'une stratégie pour l'emploi qu'elle énonce clairement un objectif de lutte contre le chômage, voire qu'elle vise sa suppression. Ce n'est pas le cas de la stratégie européenne pour l'emploi¹.

Les priorités de la SEE sont énoncées dans les Lignes directrices, adoptées par l'UE, que les Etats membres s'engagent à mettre en œuvre dans le cadre de leurs politiques nationales. Ces Lignes directrices prescrivent des objectifs et, même si la méthode est censée respecter la diversité des politiques nationales, certains moyens de les rencontrer.

L'objectif central de la SEE est l'élévation du taux d'emploi. Celui-ci devrait atteindre dans l'UE, 67 % en 2005 et 70% en 2010. Des objectifs spécifiques sont également formulés en termes de taux d'emploi pour les femmes et les travailleurs âgés (55 à 64 ans) : ceux-ci devront atteindre respectivement 60 et 50 % à l'horizon 2010. Cet objectif des « 70 % » est erronément qualifié de « plein-emploi »². Nous verrons que cet abus de langage n'est pas sans lien avec la question de la place du chômage dans la SEE.

La SEE est un aujourd'hui présentée comme un outil au service d'une stratégie plus globale - dite « de Lisbonne »- selon laquelle l'Europe doit devenir la « société de la connaissance la plus compétitive au monde », ce qui implique une main-d'œuvre qualifiée, mobile et disponible, en quantité suffisante, flexible et au coût limité. De nombreux travaux ont décrit son mode de fonctionnement et ses principales évolutions³. Rappelons que les priorités de la SEE sont énoncées dans les Lignes directrices adoptées par l'UE, que les États membres s'engagent à mettre en œuvre. Ces dernières définissent des objectifs qui, dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination, servent de guide aux politiques nationales. Elles traduisent assez précisément les orientations de la politique mise en œuvre et s'inscrivent, malgré des changements, dans une évidente continuité. L'encadré suivant présente l'intitulé des Lignes directrices adoptées pour la période 2005-2008⁴.

¹ Une proposition de la Commission fixant comme objectifs de la SEE un taux d'emploi de 65 % et un taux de chômage moyen de 7 % a été rejetée par les Etats membres avant le sommet de Lisbonne (Raveaud, 2004). On trouve d'ailleurs peu de références au chômage dans la SEE. Dans les 23 considérants de la décision du conseil portant approbation de la version précédente des Lignes directrices pour l'emploi (CE, 2003), trois seulement font directement mention des chômeurs ou du chômage. Le premier (n°10) indique que des politiques actives efficaces devraient permettre de contribuer à la réalisation des objectifs de plein-emploi « en veillant à ce que les chômeurs et les personnes inactives soient en mesure d'être compétitives et intégrer le marché du travail ». Les deux autres considérants (n°s 16 et 20) portent sur les écarts en termes d'emploi et de chômage, entre hommes et femmes, d'une part, et entre régions, d'autre part.

² Le plein-emploi se définit classiquement par un chômage limité (dit frictionnel) permettant aux individus d'assurer une transition entre deux emplois (Alaluf, 2000). Le plein-emploi signifie que la population active (désirant travailler) est quasi totalement occupée. Un taux d'emploi de 70 % peut être supérieur ou inférieur à la population active. Ainsi en Suède, par exemple, plus de 70% de la population est à l'emploi, alors qu'en Belgique atteindre un taux d'emploi de 70% demanderait de mettre davantage de personnes au travail que le pays ne compte de chômeurs.

³ Voir par exemple Goetschy, 2003 et Pochet, Degryse, 2003.

⁴ Le texte adopté par le Conseil contenant les Lignes directrices pour l'emploi étant relativement long, on invitera le lecteur à s'y reporter, puisque leur énoncé seul ne permet pas toujours d'en saisir la substance. Ainsi, par exemple, « favoriser une approche fondée sur le cycle de vie » (LD 18) implique le développement de « parcours vers l'emploi » pour les jeunes, l'accroissement de l'activité professionnelle des femmes, le développement de structures abordables de garde d'enfants ou le « soutien au vieillissement actif » par des « mesures adéquates favorisant le travail et décourageant les retraites anticipées », etc.

Lignes directrices pour l'emploi 2005-2008

Le Conseil européen a approuvé en juillet 2005 (CE, 2005) les nouvelles Lignes directrices dont « les États membres tiennent compte dans leurs politiques en matière d'emploi » pour la période 2005-2008 . Ces Lignes directrices sont intitulées comme suit⁵ :

L.D. 17 – « Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale ».

L.D. 18 – « Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail ».

L.D. 19 – « Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les inactifs ».

L.D. 20 – « Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail ».

L.D. 21 – Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation des marchés du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux ».

L.D. 22 – « Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorables à l'emploi ».

L.D. 23 – « Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain ».

L.D. 24 – « Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences ».

La SEE repose ainsi sur quatre dimensions principales : (1) le développement de l'offre de travail, (2) l'activation et la formation, (3) la flexibilité et la transparence du marché du travail et (4) la limitation du coût du travail.

(1) *Augmenter l'offre de travail* signifie « attirer et retenir davantage de personnes sur le marché du travail », ou, pour le dire autrement, veiller à ce que davantage de personnes souhaitent travailler. Il s'agit principalement de créer des « parcours vers l'emploi » pour les jeunes, d'accroître l'activité des femmes, de soutenir le « vieillissement actif » (c'est-à-dire d'augmenter le taux d'emploi des plus âgés et de reculer l'âge de la retraite) (LD 18) ; il peut aussi être envisagé de « gérer de manière judicieuse la migration économique » (LD 20).

(2) Les *politiques dites « actives »* et la *formation professionnelle* comprennent l'ensemble des démarches individualisées d'accompagnement des chômeurs : « Identification précoce des besoins », orientation et formation. Ces politiques sont qualifiées de « préventives », ce qui est discutable dans la mesure où elles s'adressent aux individus qui sont déjà sans emploi. Elles sont davantage destinées à la prévention du risque d'enlèvement dans le chômage de longue durée. Au rang des politiques actives, on peut encore ajouter les « réformes » des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage : la SEE prévoit en effet d'« adapter en permanence les incitations et effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvement et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations » (LD 19). La formation continue constitue une autre priorité. Celle-ci doit se développer de manière à être accessible « tout au long de la vie » (*lifelong learning*), à répondre aux nouveaux besoins du marché du travail et à être en adéquation avec celui-ci. Dans les versions précédentes des Lignes directrices, ces diverses priorités étaient présentées comme des

⁵ Les Lignes directrices pour l'emploi sont insérées dans les 24 « Lignes directrices pour la croissance et l'emploi » ; elles portent les numéros 17 à 24.

moyens d'accroître « l'employabilité ». Ce concept a aujourd'hui disparu du texte et tend à être remplacé par celui de « flexicurité ».

(3) La *flexibilité* est en effet considérée comme une nécessité dictée par l'évolution de l'économie : « Les travailleurs connaissent un parcours professionnel de plus en plus complexe, car les modes d'organisation du travail deviennent de plus en plus diversifiés et de plus en plus irréguliers, et ils doivent réussir un nombre croissant de transition tout au long de la vie » (introduction à la LD 21) ; il s'agit donc de faire face à cette situation et même de la favoriser davantage, par exemple en « adaptant la législation relative à l'emploi » et « les différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail » (LD 21).

Cette flexibilité est à concilier avec la sécurité. Cette dernière se traduit par la capacité d'adaptation des travailleurs : « Compte tenu de l'évolution rapide des économies et des restructurations qu'elle entraîne, les travailleurs doivent s'adapter à de nouvelles méthodes de travail, à l'évolution de leur statut professionnel et doivent être prêts à se former tout au long de la vie. La mobilité géographique est également requise pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi » (introduction à la LD 21).

Le fonctionnement du marché du travail doit aussi être amélioré, notamment par la transparence des offres d'emploi, la mobilité, l'anticipation des besoins en compétences et la prévention des « pénuries et blocages sur le marché du travail » (LD 20).

(4) Enfin, la *diminution des coûts salariaux* est une dimension majeure de la SEE. L'injonction est claire, même si elle s'appuie sur un vocabulaire particulier. Il ne s'agit pas, dans le texte, de « limiter les salaires » mais de « créer un cadre adéquat pour les négociations salariales permettant de tenir compte des défis à relever du point de vue de la productivité ». De la sorte, « l'évolution globale des salaires devrait être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail » (introduction à la LD 22). La diminution des cotisations de sécurité sociale et de la fiscalité sur le travail, évoquée plus haut, doit également concourir à l'abaissement de ces coûts.

Ces diverses priorités (accroissement de l'offre de travail, activation, flexibilité et modération salariale) avaient déjà clairement été énoncées dans les Conclusions du Sommet d'Amsterdam en 1997 : « Un des objectifs prioritaires devrait être de promouvoir l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter, et de veiller à ce que les marchés du travail soient aptes à réagir à l'évolutions de l'économie. Les réformes structurelles doivent être complètes dans leur portée, par opposition à des mesures limitées ou occasionnelles, afin de traiter d'une manière cohérente la question complexe des incitations à la création et à l'acceptation d'emplois »⁶.

On le voit, les objectifs de la SEE ne sont pas formulés en termes de réduction du chômage mais de participation « massive » au marché du travail et de participation systématique d'une partie des chômeurs (ceux de courte durée, sans doute parce qu'ils sont les plus « employables ») aux mesures actives. La SEE soutient donc des politiques « d'employabilité », c'est-à-dire des politiques « visant à améliorer les capacités des individus et leurs chances d'insertion professionnelle ».

La SEE témoigne ainsi d'une transformation de la conception des politiques. Celle-ci s'inscrit dans un changement de paradigme de l'action publique (Vielle *et. al*, 2004) et de la façon de penser la société. D'une approche du chômage comme problème social, défini par ses conséquences en termes de précarité individuelle, l'on passe à une vision de l'emploi comme

⁶ Conseil européen d'Amsterdam, 16 et 17 juin 1997, *Conclusions de la présidence, Annexe 1, Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi*.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/032b0006.htm

problème économique ; un « haut niveau d'emploi » devant garantir la croissance et le financement des systèmes de protection sociale.

La croissance économique recherchée implique, outre un haut niveau d'emploi, des investissements dans le « capital humain », garant de l'innovation, et surtout un environnement le moins incertain possible. L'inflation est un facteur essentiel d'incertitude qu'il convient de combattre.

La SEE s'inscrit, nous l'avons vu dans un ensemble d'objectifs plus vastes de la politique européenne. En particulier, elle doit contribuer à la réalisation des Grandes orientations de politique économique (GOPE). Celles-ci prévoient ainsi que les salaires doivent « rester compatibles avec la stabilité des prix et les gains de productivité », en précisant que, « en cas de rebond conjoncturel de la productivité ou de bouffée d'inflation liée aux prix du pétrole, l'évolution des salaires doit rester modérée pour permettre la reconstruction des marges bénéficiaires et contribuer ainsi à soutenir la croissance des investissements créateurs d'emploi ».

La modération salariale, prônée par les GOPE s'impose donc à la SEE ; elle n'est pas sans lien avec l'absence d'objectifs quantifiés de réduction du chômage dans la SEE. Un bref survol des théories économiques libérales nous permettra de proposer quelques hypothèses sur le paradoxe de l'absence de référence au chômage dans une stratégie pour l'emploi.

2. Le chômage dans la théorie économique et dans les politiques libérales-sociales

Le chômage joue, selon la théorie économique néo-classique, un rôle essentiel pour contenir l'inflation. Nous présentons dans cette section quelques éléments de cette théorie qui ont indiscutablement influencé la SEE comme les politiques libérales-sociales en général.

Plusieurs travaux récents peuvent nous aider à cerner la place du chômage dans les théories économiques dominantes. Ainsi, la thèse de G. Raveaud (2004) nous en offre une remarquable fresque, alors que Husson (2004) dessine les contours de ces théories en soulignant comment les politiques sociales-libérales les ont intégrées. Pour leur part, Erhel et Zajdela (2003) relèvent l'influence de ces théories sur les politiques des organisations internationales telles que l'UE ou l'OCDE⁷.

2.1. Le chômage utile et nécessaire

Une lecture profane de la théorie économique nous amènera à considérer que l'échange de travail sur un marché (rencontre de l'offre et de la demande) conduit à la fixation d'un salaire d'équilibre.

Le chômage naît lorsque des rigidités (présence de syndicats, existence d'allocation de chômage, réglementation du travail, salaire minimum, etc.) empêchent le jeu du marché de parvenir à ce salaire d'équilibre.

Le chômage devrait par ailleurs contribuer à diminuer le salaire d'équilibre car les candidats à l'emploi acceptent des salaires moins élevés. A l'inverse, une situation de plein-emploi se traduira par des difficultés de recrutement et placera les entreprises qui veulent embaucher ou garder leurs travailleurs dans une situation de concurrence accrue. Cela renforcera le pouvoir de négociation des travailleurs et induira une hausse des salaires. Ces hausses peuvent se

⁷ Le lecteur consultera utilement ces différents auteurs pour une critique de ces théories ou une présentation de modèles alternatifs. Il trouvera beaucoup de plaisir à la lecture de la critique percutante et satirique de ces approches par Cordonnier (2000).

traduire (si les entreprises haussent en conséquence les prix des biens et services pour conserver leur taux de marge) par de l'inflation.

Le rapport entre travailleurs (*insiders*) et chômeurs (*outsiders*) a donc, pour la théorie économique, une influence importante sur la fixation du niveau des salaires.

Un niveau minimum de chômage est dès lors nécessaire pour contenir les prétentions salariales des travailleurs et limiter l'inflation. Ce minimum nécessaire est appelé chômage d'équilibre ou encore « NAIRU »⁸.

Toutefois, pour que les chômeurs exercent une « menace crédible » sur les travailleurs, il faut qu'ils soient réellement compétitifs, c'est à dire disponibles, bien formés et recherchant activement du travail.

Davoine (2004) critiquant les travaux de Layard (économiste renommé devenu conseiller au ministère de l'emploi en Grande Bretagne après l'élection de T. Blair) montre que celui-ci soutient que les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée ne sont pas assez compétitifs sur le marché du travail : « en d'autres termes, ils ne sont pas des *outsiders* très inquiétants pour les *insiders* (...) et ils n'exercent pas de pression à la baisse sur les salaires ». Fitoussi nous explique que, selon cette approche, « ces chômeurs [de longue durée] ne seraient plus considérés comme des concurrents potentiels sur le marché du travail et leur nombre n'affecterait plus vraiment la formation des salaires » (Fitoussi, 1995).

C'est donc l'intensité de la recherche d'emploi, plus que l'existence du chômage, qui constitue un réel instrument de pression à la baisse sur les salaires. Il ne faut pas qu'un système d'indemnisation du chômage désincite les chômeurs à chercher du travail⁹.

Les politiques « d'activation » des chômeurs (formation, accompagnement, aide à la recherche d'emploi) peuvent ainsi diminuer le niveau du chômage nécessaire : « If unemployed workers seek harder, there need to be fewer of them in order to restrain wage pressure » (Layard *et al.*, 1991 : 34).

Pour la théorie économique dominante, le retour au plein-emploi n'est donc ni crédible, ni souhaitable car il se traduirait par une reprise de la progression des salaires, donc de l'inflation, et en fin de compte par une baisse de la part des profits, donc de l'investissement, de la croissance et finalement de l'emploi (Husson, 2004).

2.2 Une théorie assumée par les politiques libérales sociales

Les politiques libérales-sociales, auxquelles on assimilera la SEE, semblent s'appuyer sur une intégration du principe du chômage comme conséquence des rigidités sur le marché du travail et de celui du caractère déterminant de la concurrence entre *insiders* et *outsiders*.

Deux orientations pourraient être envisagées pour se rapprocher du salaire d'équilibre. Une première voie serait de supprimer ces « rigidités » : syndicats, protection des licenciements, allocations de chômage, etc. Cette voie est évidemment inacceptable pour les libéraux-sociaux, d'une part, en raison des priorités sociales dont se revendiquent ces politiques, d'autre part, en raison des résistances des travailleurs à déstructurer la protection sociale. Toutefois, des

⁸ Le taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation (*Non accelerating inflation rate of unemployment*).

⁹ Cette idée est parfois énoncée de façon très directe par certains économistes. Ainsi pour Krugman, baisser le chômage d'équilibre nécessite d'augmenter le désespoir des chômeurs : « Theory, experience and econometric evidence all suggest that countries with a high natural rate of unemployment can bring down those natural rates by reducing both the generosity and duration of benefits to the unemployed, *thereby increasing the desperation with which the unemployed must search for jobs* » (Krugman, 1994, cité par Raveaud, 2004) (nous soulignons).

stratégies progressives (limitation du pouvoir d'influence des syndicats, assouplissement des protections des travailleurs, flexibilité accrue, etc.) seront recommandées.

La solution privilégiée sera donc de diminuer le coût du travail pour se rapprocher du salaire d'équilibre. Si l'on sait que les salariés sont en général réticents à diminuer leurs salaires nominaux, on peut freiner leur progression par la modération salariale. On peut aussi baisser les cotisations sociales. Il est ainsi accepté qu'une réduction du salaire indirect, voire même du salaire direct, soit une condition du développement de l'emploi¹⁰.

Par ailleurs, les politiques actives seront privilégiées pour augmenter la « qualité de la main-d'œuvre disponible ».

Ces principes, simples et intuitivement énoncés, se retrouvent au centre de la théorie économique dominante. Ils ont profondément inspiré les politiques des organisations internationales telles que l'UE ou l'OCDE (Erhel et Zajdela, 2003)¹¹.

L'objectif central de la politique de l'emploi devient l'ensemble des mesures dites actives, en particulier les programmes d'aide à la recherche d'emploi ou de formation pour les chômeurs, qui sont de nature - selon les termes de l'OCDE - à améliorer la concurrence et le processus d'adéquation sur le marché du travail : les politiques actives peuvent faire reculer le chômage structurel en donnant aux candidats à l'embauche les moyens de soutenir la concurrence avec les travailleurs occupés (*insiders*) et affaiblir ainsi le pouvoir de négociation de ces derniers.

Ces politiques sont aussi au cœur de la SEE : elles visent à rendre les chômeurs tantôt plus employables, tantôt plus compétitifs (l'objectif est clairement explicité dans les Lignes directrices ; *cfr. supra*) et donc plus dangereux pour les salariés en place (*insiders*) peu incités à faire valoir des prétentions salariales. Raveaud (2004) soutient ainsi que « cette théorie (*insiders/outsiders*) constitue le paradigme de référence de l'analyse communautaire de l'emploi et du chômage ».

3. Une stratégie cohérente, des objectifs hiérarchisés

Si l'on regarde les politiques européennes sous l'angle de leurs priorités (stabilité des prix *versus* suppression du chômage), il semble que les Grandes orientations de politique économique (GOPE) aient la primauté sur la Stratégie européenne pour l'emploi ; cette dernière devant contribuer à la réalisation des objectifs des premières. Les deux approches sont d'ailleurs intégrées depuis 2005 au sein des « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi ».

On le sait, les GOPE visent avant tout la stabilité des prix et préconisent ouvertement une limitation des salaires et des réformes du marché du travail afin de rendre celui-ci plus flexible. Les GOPE, dans leurs dimensions concernant le marché du travail, présentent une grande cohérence et reflètent fidèlement les principes des théories économiques dominantes (Raveaud, 2004).

La SEE, qui, pour certains, résulte d'un équilibre délicat entre objectifs sociaux et prescrits libéraux, semble remplir de façon adéquate sa mission de renforcement des GOPE. Le binôme « coût du travail - qualité de la main-d'œuvre » nous paraît constituer le centre du projet « d'économie compétitive » servi par la SEE.

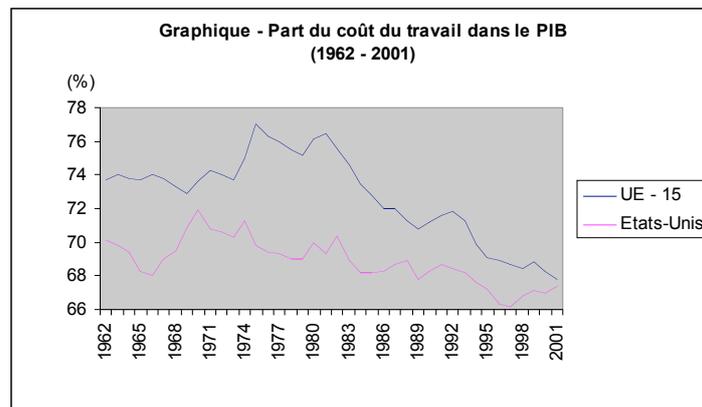
¹⁰ Ce glissement de la cotisation vers la fiscalisation revient à faire porter sur l'ensemble des contribuables la charge patronale (Friot, 1998).

¹¹ Erhel et Zajdela (2003), analysant l'évolution des discours de l'OCDE depuis le début des années 1990, montrent que les modèles économiques de la théorie néoclassique (modèle WS-PS développé par Layard, par exemple) sont explicitement mentionnés en introduction des rapports annuels de l'organisation.

Pour atteindre cette ambition, un objectif d'élévation drastique du taux d'emploi a été adopté. Le choix d'objectifs formulés en termes de taux d'emploi plutôt qu'en termes de chômage n'est ni le fait du hasard ni l'objet d'une obscure nuance technique. C'est le moyen de redonner vie au « NAIRU », c'est-à-dire d'augmenter le volume de l'emploi en conservant une réserve de chômage.

Car, comme l'expliquent Feltesse *et al.* (2001), l'objectif d'élever le taux d'emploi est lié à celui « d'activer le potentiel de main-d'œuvre afin de récupérer les individus les plus intéressants pour le système productif ». En résumé, « augmenter le taux d'emploi, c'est aussi nécessairement accroître l'offre de travail et donc la concurrence entre les salariés. C'est donc faire en sorte que la modération salariale, condition de la stabilité des prix, soit perpétuelle en raison de la 'menace crédible' que les chômeurs représentent pour les salariés occupés » (Raveaud, 2003).

Au regard de cet objectif ultime de modération salariale, la SEE n'est pas fondamentalement originale. Elle assure la pérennisation des politiques libérales menées dans la plupart des Etats européens depuis les années 1980. Le graphique suivant indique, pour l'Europe et les Etats-Unis, l'évolution de la part des salaires dans la richesse nationale au cours des 40 dernières années.



Source : Raveaud, 2004

Cette évolution s'est traduite par « une baisse des salaires réels (ou une augmentation de la part dévolue aux bénéficiaires), ce qui représente un renversement spectaculaire par rapport aux tendances prévalant vers 1980 » (Visser, 2001). En effet, dès la fin des années 1980, les salaires avaient été ramenés non seulement à un niveau inférieur à celui des années 1970 mais également à celui des années 1960 (Raveaud, 2004). Le « chômage nécessaire » est donc à la fois une garantie de modération salariale mais surtout de partage de la valeur ajoutée plus favorable aux profits.

Cet objectif, instrumentalisé par le taux d'emploi, est appelé à se concrétiser par le développement ou le renforcement de diverses politiques dont la présente analyse souligne la pleine cohérence.

La SEE sert les objectifs d'augmentation de la qualité et de diminution du coût de la main-d'œuvre : la diminution des coûts de recrutement et d'adaptation par la formation « adéquate » ; la mise en concurrence des individus grâce aux politiques d'activation, à la « remobilisation » des inactifs, à la réforme des allocations de chômage ; la flexibilité des contrats de travail ; et la diminution du salaire direct ou indirect.

De la sorte, elle semble donc surtout favoriser des politiques de concurrence. Concurrence entre Etats, régions, entreprises, mais aussi concurrence entre individus.

A travers l'objectif d'élévation du taux d'emploi, elle cherchera à stimuler la concurrence entre salariés, entre salariés et chômeurs, entre inactifs et chômeurs, entre travailleurs âgés et demandeurs d'emploi, etc.

Son objectif ultime est de baisser le chômage d'équilibre, pas de supprimer le chômage. Accessoirement, elle visera à en réduire le coût (limitation du niveau et de la durée des allocations explicitement recommandées par les LD).

L'impératif de lutte contre l'inflation, condition de croissance durable, justifie cet objectif. Mais, comme le souligne Husson (2004), « l'épouvantail de l'inflation sert surtout à masquer le fait qu'on veut graver dans le marbre une répartition des revenus très défavorable aux salariés ». La SEE est donc *in fine* à considérer comme une stratégie visant la création d'emplois, si, poursuit-il, ces créations sont subordonnées à un impératif : ne pas venir peser sur le marché du travail et, par delà, sur le partage de la valeur ajoutée.

Conclusions : la « société de plein chômage » comme clé de lecture de la SEE

Dans un processus d'unification européenne autour d'objectifs de marché, le développement d'une stratégie pour l'emploi a suscité de nombreuses attentes. Elle a d'ailleurs été considérée au départ « comme une réponse à l'euro-pessimisme » (Goetschy, 2003).

Cette réponse a pris la forme du modèle de « l'Europe compétitive » et des politiques (sociales et économiques) de concurrence. La concurrence individuelle est organisée grâce aux politiques « d'activation » et « d'employabilité ». Ces politiques permettent de « rapprocher les chômeurs du marché du travail » en augmentant leur attrait aux yeux des employeurs (qualification jugée adéquate, disponibilité). Sans action significative des pouvoirs publics forçant une augmentation de la demande de travail (réduction du temps de travail, politiques expansionnistes de type keynésien), les politiques d'employabilité reviennent à augmenter la compétition des individus pour les postes disponibles.

Derrière une rhétorique mobilisatrice du plein-emploi se cache l'acceptation d'un « chômage nécessaire ». La stratégie européenne pour l'emploi vise donc avant tout des objectifs de croissance et de compétitivité. En visant un taux d'emploi élevé, elle vise aussi à diminuer le « chômage structurel » ; elle n'a donc pas pour objectif la disparition du chômage (un vrai plein-emploi) mais l'abaissement de celui-ci à un niveau économiquement acceptable, c'est-à-dire qui permette de contenir l'inflation. Cet objectif est poursuivi au prix d'une limitation des salaires, d'une déstabilisation du salariat (Castel, 1995 ; Friot, 1998) et d'une flexibilité plus grande des contrats de travail. Nous avons aussi souligné que ce chômage d'équilibre permet de garantir la permanence ou l'évolution du partage de la richesse nationale en faveur du capital. En outre, le chômage permet de rendre plus « dociles » les travailleurs occupés et de réduire leurs prétentions salariales.

A cet égard la notion de « société de plein chômage » est une clé de lecture pertinente de la SEE. Une société de plein chômage se définit par « une situation où le chômage pèse sur l'ensemble de la société. Car le chômage n'est pas seulement la privation d'emploi pour un nombre important de personnes, c'est également un moyen de pression sur les conditions de travail et d'emploi de tous ceux qui travaillent. C'est au nom du chômage que l'on précarise l'emploi et que l'on rejette certaines catégories de salariés vers l'inactivité, que l'on cherche à diminuer les salaires et que l'on redéfinit les rythmes et temps de travail »¹² (Maruani, 2001).

¹² Il suffit d'observer l'actualité sociale récente dans différents pays européens pour s'en convaincre.

Des objectifs à moyen terme de « haut niveau d'emploi » ne signifient donc pas la fin du chômage. Au contraire, une augmentation significative de l'offre de travail par l'allongement des durées de carrière, l'attrait d'inactifs sur le marché du travail et l'activation des chômeurs stimule la concurrence entre individus et peut renforcer la situation de société de plein chômage.

D'un point de vue social, la SEE n'offre donc pas la réponse que l'on pouvait attendre de la politique européenne. Elle reste largement subordonnée aux impératifs de marché. La SEE devrait faire place d'urgence à une « stratégie de progrès social » fondée sur des objectifs de partage des « fruits de la croissance » (salaires indexés sur les gains de productivité, redistribution du travail, etc.) susceptible d'intéresser les citoyens au projet européen. Car, comme le souligne Husson (2004), « on ne réconciliera pas le peuple avec l'Europe tant que celle-ci n'aura pas fait preuve de son utilité en matière de progrès social ».

Bibliographie

Alaluf Mateo, 2000, *Dictionnaire du prêt-à-penser. Emploi, protection sociale et immigration. Les mots du pouvoir*, EVO, Bruxelles.

Conseil de l'Union européenne [CE], 2003, Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, JOCE L 197/13, 5.8.2003.

Conter Bernard, 2002, « Pénuries de main d'œuvre : fable ou instrument (de) politique ? » dans *Les politiques sociales* n° 3-4, Louvain-la-Neuve.

Conter Bernard, 2004, « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques ? » dans *L'année sociale 2003*, Université libre de Bruxelles, 2004.

Conter Bernard, Vanheerswijngiels Adinda, Gilson Steve, 2004, « Entre deux mondes. L'institutionnalisation d'une zone intermédiaire entre emploi et chômage en Belgique », Communication au colloque du MATISSE *L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale*, Univ. Paris I, septembre.

Cordonnier Laurent, 2000, *Pas de pitié pour les gueux. Sur les théories économiques du chômage*, Raison d'Agir, Paris.

Davoine Lucie, 2004, *Evaluations du New Deal for Yong People : des résultats contrastés*, à paraître.

Erhel Christine, Zajdela Hélène, 2003, « Que reste-t-il de la théorie du chômage de Keynes ? » dans *Actualité économique*, Vol. 79, mars-juin.

Feltesse Patrick, Fusulier Bernard, Moro Enrique, 2001, « Du traitement social du chômage au relèvement du taux d'emploi : risques et opportunités pour le progrès social. Le cas de la Belgique », communication aux huitièmes journées de sociologie du travail, *Marchés du travail et différenciations sociales*, Univ. Aix en Provence, juin.

Fitoussi Jean-Paul, 1995 (rééd. 2000), *Le débat interdit. Monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa, Paris.

Friot B., 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, Paris.

- Goetschy Janine, 2003, « The European Employment Strategy and the Open Method of Coordination : Lessons and Perspectives » in *Transfer* n° 2, ETUI, Brussels.
- Husson Michel, 2003, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », dans *Chronique internationale de l'IRES* n° 82, IRES, Paris, mai.
- Husson Michel, 2004, « Emploi : quelles alternatives aux impasses du social-libéralisme ? » dans Delfini C, Romand J (coord), *Politiques de l'emploi. Face aux menaces libérales*, Institut de recherche de la FSU, Eds. Nouveaux regards & Syllepse, Paris.
- Layard Richard, Nickell Stephen, Jackman Richard, 1991, *Unemployment. Macroeconomic performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lefresne Florence, 1999, « L'employabilité au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi » dans *Transfer*, Vol. 5, n° 4.
- Maruani Margaret, 2001, « L'emploi dans une société de plein chômage » dans Pouchet A., *Sociologies du travail : 40 ans après*, Elsevier, Paris.
- Raveaud Gilles, 2003, « La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation » dans Euzeby C. et al., *Mondialisation et régulations sociales*, L'harmattan, Paris.
- Raveaud Gilles, 2004, *Economie politique de la stratégie européenne pour l'emploi*, thèse de doctorat, mimeo, Université de Nanterre, Paris.
- Vielle Pascale (dir), 2004 à paraître, *Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, PIE- Peter Lang, Bruxelles.
- Visser Jelle, « Du Keynésianisme à la troisième voie », dans Pouchet A., *Sociologies du travail : 40 ans après*, Elsevier, Paris.

Le futur de l'agenda social européen dans les Régions et les Villes d'Europe

Contributions de Retis

au colloque « Europe et politiques sociales : Comprendre pour agir »

Bruxelles - 7.12.2005

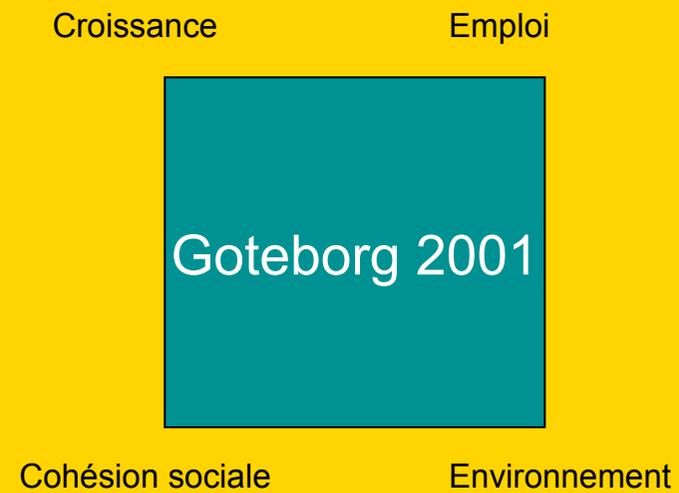
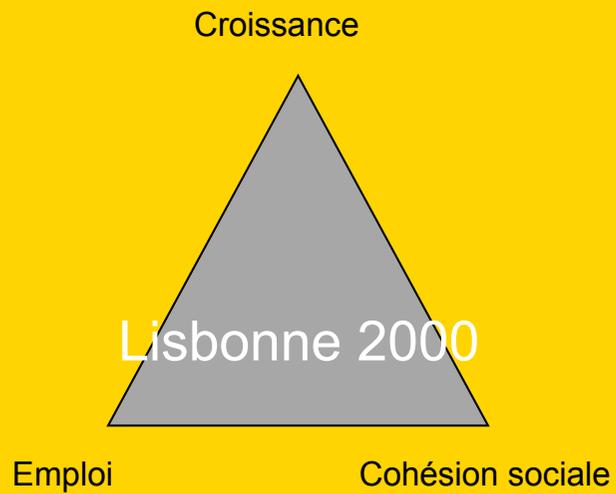
Petit traité de géométrie européenne (1)

Rome 1957
Marché unique

Maastricht 1992
Marché + UEM

Amsterdam 1997
Marché + UEM + EUR
MOC EMPL

Petit traité de géométrie européenne (2)



Petit traité de géométrie européenne (3)

Conseil européen de Bruxelles Mars 2005

Croissance

Emploi

De 1957 à 2005, les Chefs d'Etat et de
Gouvernement ont ré-inventé un principe
mathématique de base : la ligne droite est la
manière la plus courte de réunir deux points.

Contexte

Acquis communautaire : de 1957 à 1992

Traité de Rome (1957), Acte unique (1987), Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1987)

Acquis communautaire + intergouvernemental : de 1992 à 2005

Traité de Maastricht (1992), Traité d'Amsterdam (1997), Traité de Nice (2000), Stratégie de Lisbonne (2000), UE 25 (2004)

Prédominance de l'intergouvernemental : de 2005 à ?

Conseil européen de Bruxelles 2005 et 2006 : « Non » français et hollandais à la « Constitution », correction au Pacte de Stabilité et de Croissance, réduction de l'ambition de Lisbonne

Contexte

Traité de Maastricht (1992)

Coordination des politiques macro-économiques et surveillance multilatérale

Protocole social à 14

Traité d'Amsterdam (1997)

Chapitre Emploi : coordination des politiques d'emploi

Art 136 et 137 TCE sur les Politiques sociales : encourager la coopération entre EM's pour améliorer les connaissances, développer les échanges d'information, et de meilleures pratiques, promouvoir des approches novatrices, évaluer les expériences sauf harmonisation législatives et réglementaires

Art 137 TCE

- a) Amélioration du milieu du travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs
- b) Conditions de travail
- c) Sécurité sociale et protection sociale des travailleurs
- d) Protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail
- e) Information et consultation des travailleurs
- f) Représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs à l'exception des rémunérations, du droit d'association, du droit de grève et de lock-out
- g) Conditions d'emploi des travailleurs migrants en séjour régulier
- h) Intégration des personnes exclues du marché du travail
- i) Égalité des chances et de traitement hommes/femmes
- j) Lutte contre l'exclusion sociale
- k) Modernisation des systèmes de protection sociale

Définition

- **[Inclusion sociale]** Ambition des politiques qui garantissent un meilleur accès aux droits fondamentaux [UE] et l'usage effectif de ces droits [Retis]
- **[Protection sociale]** Consensus patronat – syndicats – Etat pour gérer un système public de prévention de la pauvreté, de protection des personnes contre les accidents de la vie (“du berceau au tombeau” – Lord Beveridge), de redistribution des revenus et de correction des inégalités produites par le marché : paix et cohésion sociale
- **[MOC]** Méthode qui permet aux EM, à leur initiative ou à celle de la Cion, de fixer ensemble – dans le respect des diversités nationales et régionales – des objectifs et des indicateurs dans un secteur déterminé et, sur la base de rapports nationaux, d'améliorer leur connaissance, de développer des échanges d'information, d'opinions, d'expériences, de pratiques et de promouvoir, en relation avec les objectifs fixés, des approches susceptibles de produire, si nécessaire, des lignes directrices, des recommandations ou d'autres types de législation européenne (Louis Michel, Convention européenne)

Définition

Stratégie de Lisbonne (2000)

Reconnaissance de la MOC

- définition au niveau du Conseil européen les lignes directrices des politiques à mener pour une période relativement longue
- établissement des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances au niveau mondial, et adaptés aux spécificités du contexte européen, afin de pouvoir comparer les meilleures pratiques (étalonnage ou benchmarking)
- transformation par les EM's de ces lignes directrices en politiques nationales, concrétisées souvent en PAN, qui sont communiqués aux institutions et partenaires européens
- et évaluation collective périodique qui permettra à chaque EM d'en tirer des enseignements

Définition

Convention pour la Constitution (2004)

Tentative avortée de définir la MOC dans le projet de Traité

“Méthode qui permet aux EM, à leur initiative ou à celle de la Cion, de fixer ensemble – dans le respect des diversités nationales et régionales – des objectifs et des indicateurs dans un secteur déterminé et, sur la base de rapports nationaux, d’améliorer leur connaissance, de développer des échanges d’information, d’opinions, d’expériences, de pratiques et de promouvoir, en relation avec les objectifs fixés, des approches susceptibles de produire, si nécessaire, des lignes directrices, des recommandations ou d’autres types de législation européenne”

Louis Michel, Commissaire européen

Pratiquement

MOC UEM

MOC Emploi

MOC Compétitivité économique

MOC Macro-économique (GOPE)

MOC Société de l'Information

MOC Recherche

MOC Entreprises et Industrie

MOC Education

MOC Environnement

MOC Inclusion sociale

MOC Protection sociale

MOC Pensions

MOC Santé

La MOC dans la Gouvernance européenne

– Soft law

Législations
communautaires

Dialogue social

Législations nationales

Fonds structurels

Programme communautaire
d'appui - PROGRESS

Analyse et études

Méthode Ouverte de Coordination

U E M

Coordination des politiques

La MOC Inclusion sociale

Définition d'objectifs communs (Nice 2000) et d'indicateurs communs (Laeken 2001) par la Commission et le Conseil européen

Rédaction de Plans d'action nationaux par les Etats membres (contexte = indicateurs communs, traduction des objectifs communs, priorités nouvelles, bonnes pratiques)

Evaluation périodique par la Commission et par le Conseil européen par la Commission

- Rapport conjoint sur l'inclusion sociale
- Conseil européen

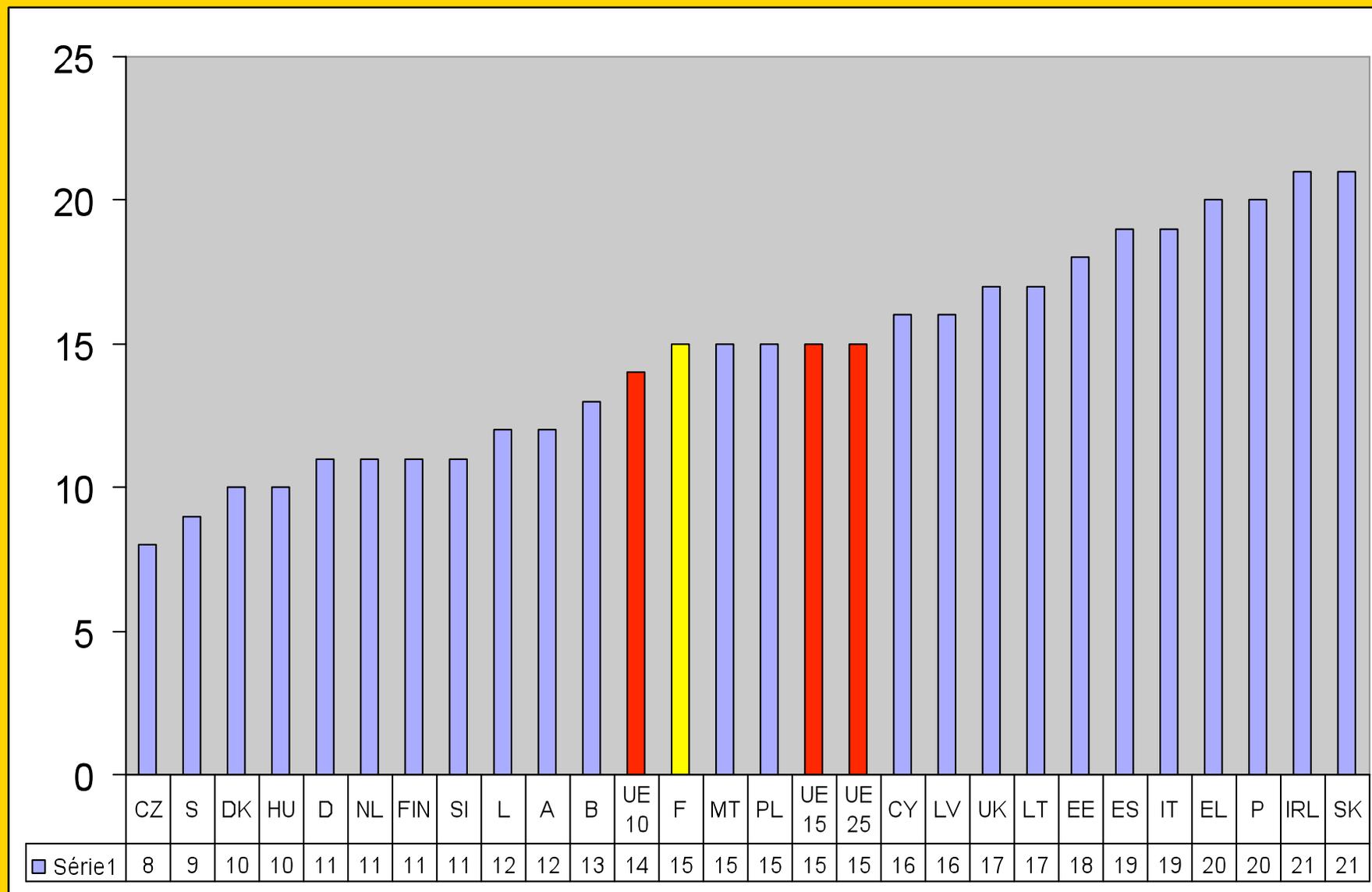
Complété par un programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale = 75 millions d'EUR pour 5 ans divisé en 3 piliers :

1. Etudes, Analyses, Capacité statistique, Experts nationaux
2. Echanges transnationaux et peer reviews
3. Mobilisation des acteurs-clés et dissémination

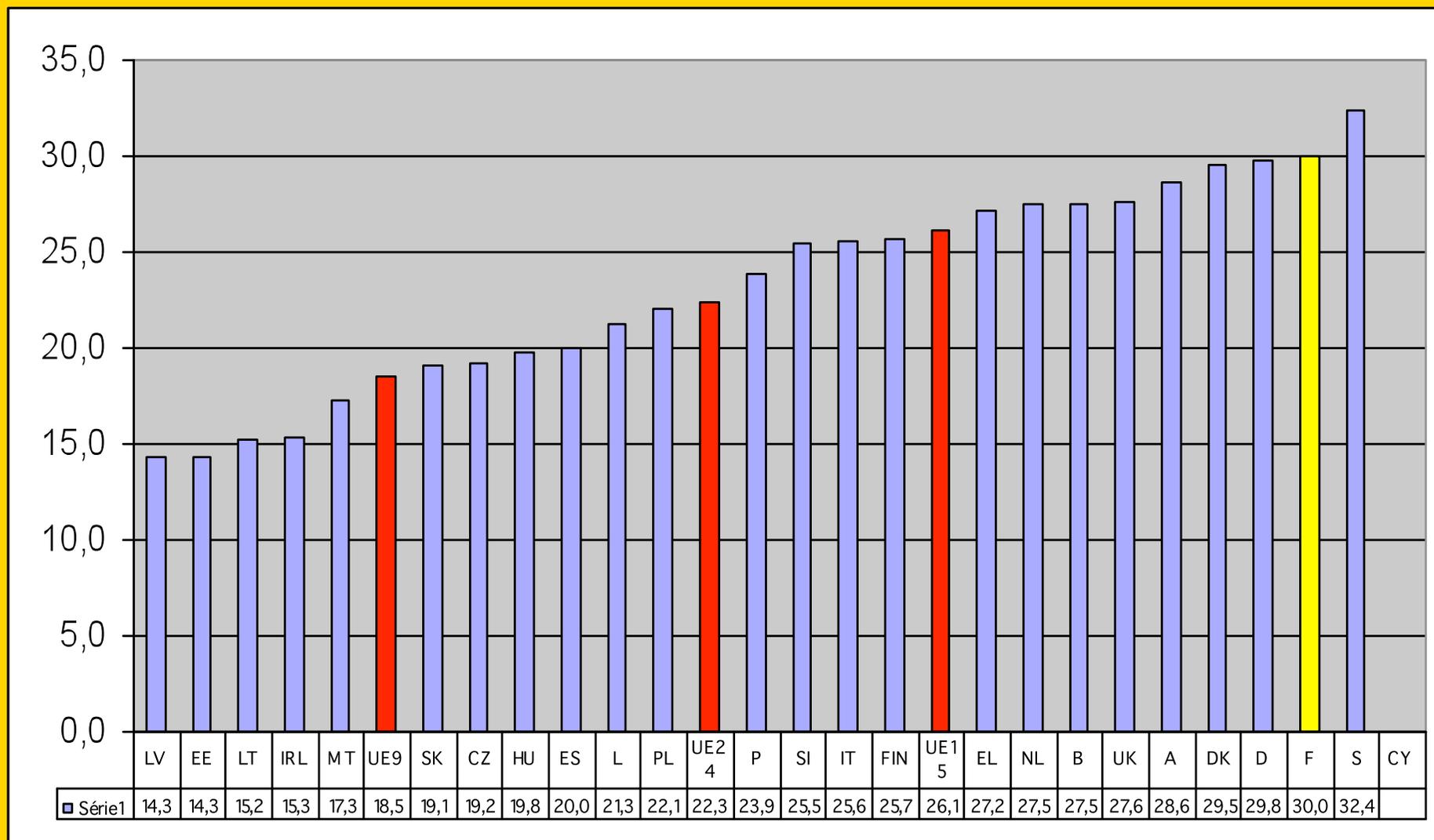
Les objectifs communs

1. promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services
2. prévenir les risques d'exclusion
3. agir pour les plus vulnérables,
4. mobiliser l'ensemble des acteurs.

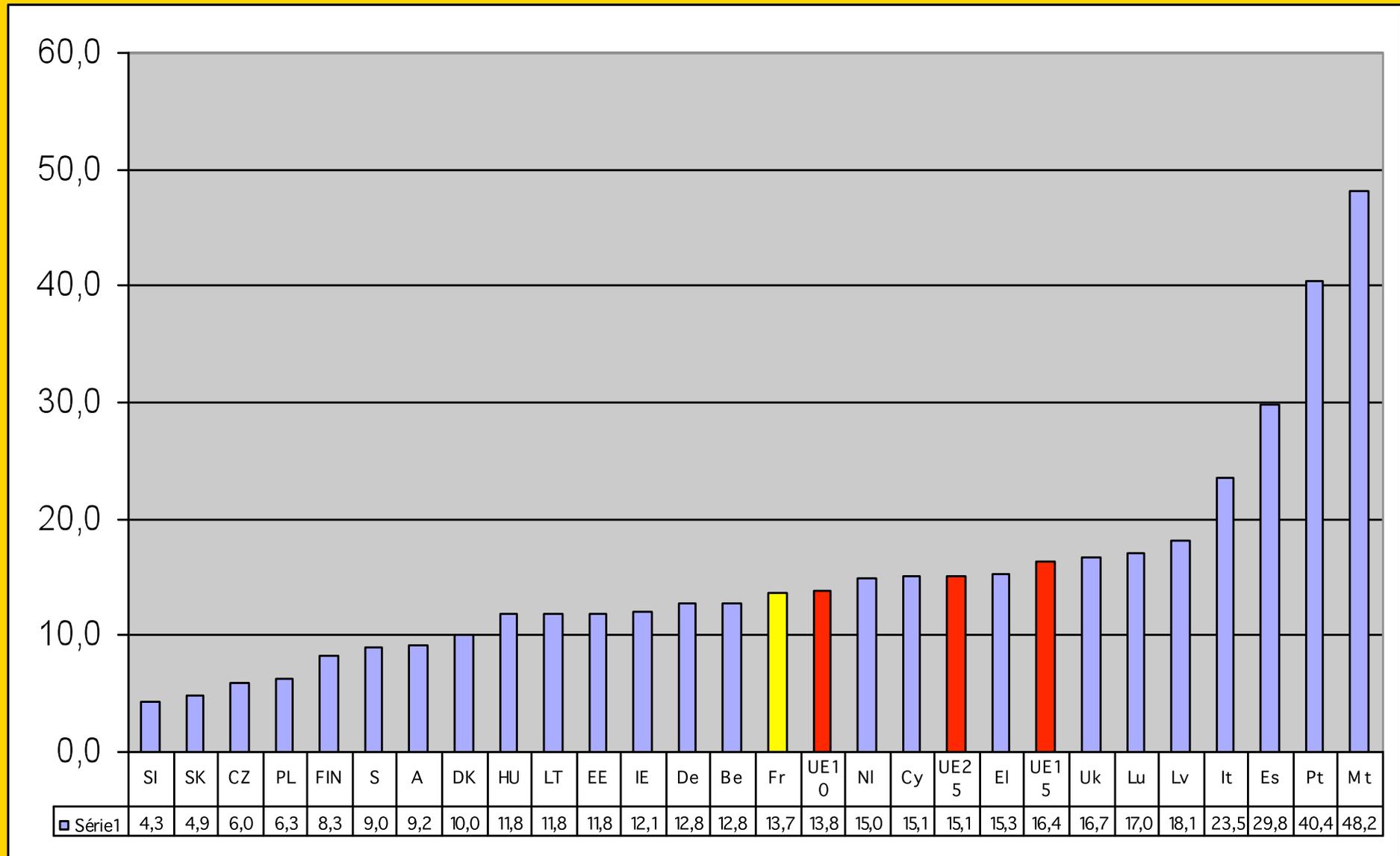
Les indicateurs communs – Taux de risque de pauvreté



Les indicateurs communs – Dépenses de protection sociale



Les indicateurs communs – Abandon scolaire



Evaluation du processus

1. Pluriannualité, stabilité, déconnexion de l'agenda électoral
2. Coordination des politiques, approche globale
3. Processus collectif : une seule direction pour une pluralité et une diversité d'acteurs
4. Processus culturel : forte adhésion des acteurs
5. Résultats à traduire sur une base volontaire : transposition, législation
6. Légitimité démocratique (validation du public)

DK Les PAN's Incl sont le secret d'Etat le mieux gardé d'Europe

Evaluation des résultats

Conférence européenne de Bruxelles, 29 et 30 mars 2006

Points forts

- Exclusion sociale est à l'agenda politique
- Meilleure connaissance, multidimensionnalité, nouveaux domaines, nouveaux acteurs
- Echanges d'expériences, comparaisons
- Changement du cadre temporel et spatial des politiques
- Mainstreaming ou politiques intégrées

Evaluation des résultats (suite)

Points faibles à améliorer

- PAN's + stratégiques
- Coordination structurelle Etat central et autres acteurs
- Capacity building
- Indicateurs régionaux, locaux, qualitatifs, de résultats
- Implémentation politique
- Impliquer tous les décideurs dans la planification : régions et villes
- Mainstreaming et bilan social
- Financement plus important, notamment via les Fonds structurels

Conclusion : « on change la MOC »

MOC recentrée sur les EM's

Nouveaux objectifs communs protection et inclusion sociale et objectifs spécifiques à l'inclusion sociale, aux pensions, à la santé

Nouveaux PAN's synthétiques et stratégiques
(2006-2008, puis tous les 3 ans)

Feeding in et out avec Nouvelle stratégie de Lisbonne et regard vers la stratégie DD

Liens plus étroits entre MOC et Fonds structurels

Nouveaux objectifs MOC Protection et Inclusion sociale

Objectifs communs

1. Promouvoir cohésion sociale, égalité entre H/F et l'égalité des chances pour tous au travers de systèmes de protection sociale et de politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces
2. Interagir de manière effective et mutuelle avec les objectifs de Lisbonne visant au renforcement d'une plus forte croissance économique, à l'amélioration quantitative et qualitative des emplois ainsi qu'avec la stratégie européenne de DD
3. Améliorer la bonne gouvernance, la transparence et la participation des parties intéressées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique

Nouveaux objectifs (suite)

Objectifs Inclusion sociale : donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale en :

1. Garantissant l'accès de tous aux ressources, droits et services nécessaires pour participer à la société tout en prévenant et en s'attaquant à l'exclusion, et en combattant toutes les formes de discrimination qui conduisent à l'exclusion
2. Assurant l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion
3. Veillant à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les niveaux de gouvernement et les acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, à ce que ces politiques soient efficaces et intégrées dans toutes les politiques publiques concernées, y compris les politiques économiques, budgétaires, d'éducation et de formation, ainsi que les programmes de fonds structurels (notamment le FSE)

Contribution de Retis - Principes

Approche démocratique bottom-up re-centrée sur :

- ✓ Droits fondamentaux (valeurs)
- ✓ Objectifs des politiques sociales (fonctions)
- ✓ Démocratie représentative
- ✓ Dialogue social
- ✓ Participation des acteurs et des publics
- ✓ Feeding in et out pour Lisbonne révisée
- ✓ Stratégie territoriale de développement durable

Contribution de Retis - 1

Une structure commune pour les nouveaux PAN's : les PACTE's sociaux

Rapport de situation et problématique

Objectifs communs fonctionnels et stratégiques

Objectifs spécifiques à l'inclusion, à la santé, aux pensions

Priorités nationales sur base d'un menu commun

Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation du changement)

Transposition - législation

Démocratie et participation

Information, dissémination

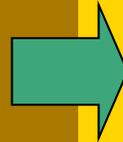
Évaluation

Mainstreaming financement des politiques

Contribution de Retis - 2

Une structure commune :

- ✓ **Rapport (contexte, description, problématique)**
- ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs
- ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
- ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun
- ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
- ✓ Transposition - législation
- ✓ Démocratie et participation
- ✓ Information, dissémination
- ✓ Evaluation
- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques



Observation et analyse

Coordination des pratiques – principes, missions, méthodologie - des observatoires (notamment output d'OASI, ...)

Élargissement de l'échantillon SILC pour une représentation utile des situations régionales

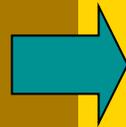
Simulation statistique des disparités inter-régionales et inter-locales pour mettre en évidence les besoins de solidarité

Identification et enregistrement d'indicateurs régionaux et locaux pertinents

Contribution de Retis – 3

Une structure commune :

- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
- ✓ **Objectifs stratégiques fonctionnels communs**
- ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
- ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun
- ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
- ✓ Transposition - législation
- ✓ Démocratie et participation
- ✓ Information, dissémination
- ✓ Evaluation
- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques



Analyse et appui stratégique

Facteur de cohésion démocratique

- ✓ Amélioration de l'usage effectif des droits sociaux et économiques sur la base d'une observation indépendante (observatoires et experts de défense des droits)

Facteur de cohésion sociale

- ✓ Prévention de la pauvreté
- ✓ Protection des personnes (précarité)
- ✓ Redistribution des revenus
- ✓ Correction des inégalités

Facteur de cohésion territoriale

- ✓ Articulation politiques sociales et fonds structurels
- ✓ Solidarité financière entre les territoires
- ✓ Développement durable

Feeding in et out

- ✓ Le social et Lisbonne – Changer la stratégie

Contribution de Retis - 4

Facteur de cohésion démocratique

Amélioration de l'usage effectif des droits sociaux et économiques



Facteur de cohésion sociale

- ✓ Prévention de la pauvreté
- ✓ Protection des personnes (précarité)
- ✓ Redistribution des revenus
- ✓ Correction des inégalités



Facteur de cohésion territoriale

- ✓ Articulation politiques sociales et fonds structurels
- ✓ Solidarité financière entre les territoires
- ✓ Développement durable



Feeding in et out

- ✓ Social et Lisbonne – Changer la stratégie



Analyse et appui stratégique

Construire des indicateurs solides, fiables et reconnus d'usage effectif des droits fondamentaux et les augmenter des indicateurs administratifs d'accès aux services

Indicateurs de Laeken et certains indicateurs Eurostat

Indicateurs DG REGIO, indicateurs régionaux, Agenda 21

Indicateurs structurels Eurostat et indicateurs régionaux

Contribution de Retis – 5

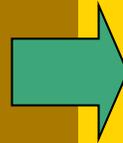
Une structure commune :

- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
- ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs

- ✓ **Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)**

- ✓ **Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun**

- ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
- ✓ Transposition - législation
- ✓ Démocratie et participation
- ✓ Information, dissémination
- ✓ Evaluation
- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques



Analyse et appui stratégique territoriaux

Sur la base d'une liste commune de thèmes et de sous-thèmes synthétisant les objectifs de Laeken (**menu Retis**)

1. Elaborer le registre des indicateurs existants

2. Identifier les autres indicateurs nécessaires pour couvrir les thèmes et sous-thèmes du menu pour lesquels chaque membre est compétent (ex. Piémont)

3. Identifier les indicateurs qui couvrent les priorités spécifiques et développer des enquêtes propres – nouveaux indicateurs territoriaux utiles

Contribution de Retis – 6

Une structure commune :

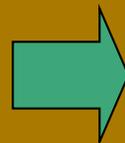
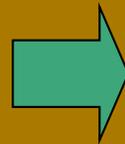
- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
- ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs
- ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
- ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun

- ✓ **Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)**

- ✓ Transposition - législation
- ✓ Démocratie et participation
- ✓ Information, dissémination

- ✓ **Evaluation**

- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques



Observation, analyse et évaluation

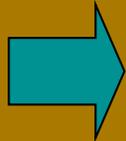
Retis a produit une première grille d'enregistrement commun des pratiques en vue de produire des standards validés de bonnes pratiques – Base de données – Publications thématiques

Retis développe un programme de peer reviews pour identifier des lignes directrices de bonnes pratiques sur la base d'échange d'expériences et de pratiques

Retis veut investir dans une méthodologie d'assurance de qualité destinée à produire des lignes directrices et des standards communs vers lesquels encourager ses membres à tendre ("indicateurs" de résultats)

Contribution de Retis - 7

Une structure commune :

- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
- ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs
- ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
- ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun
- ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
- ✓ Transposition - législation
- ✓ **Démocratie et participation** 
- ✓ Information, dissémination
- ✓ Evaluation
- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques

Observation, analyse et évaluation de la gouvernance

Les acteurs de la démocratie représentative, de la démocratie sociale et de la démocratie participative (en particulier les usagers des services et les bénéficiaires des politiques) doivent participer à l'élaboration des indicateurs, à l'observation, à l'analyse et à l'appui à la décision (ex. Bruxelles)

Contribution de Retis – 8

Une structure commune :

- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
 - ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs
 - ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
 - ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun
 - ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
 - ✓ Transposition - législation
 - ✓ Démocratie et participation
 - ✓ Information, dissémination
 - ✓ Evaluation
-
- ✓ **Mainstreaming financier et budgétaire des politiques**



Observation, analyse et évaluation financière et budgétaire

Retis a constaté que seules, les Régions et les Villes osent évaluer le coût de leur politique

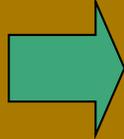
Il est essentiel de disposer des données budgétaires et financières (ex ante et ex post) :

- des politiques sociales nationales;
- des politiques sociales transférées aux territoires;
- du coût des disparités régionales;
- des évaluations prospectives des besoins.

Financement des observatoires dans le cadre de la recherche sociale et dans le développement des capacités

Contribution de Retis - 9

Une structure commune :

- ✓ Rapport (contexte, description, problématique)
- ✓ Objectifs stratégiques fonctionnels communs
- ✓ Objectifs stratégiques spécifiques (santé, inclusion sociale, pensions)
- ✓ Priorités politiques nationales sur la base d'un menu commun
- ✓ Bonnes pratiques (participation, innovation, anticipation)
- ✓ Transposition - législation
- ✓ Démocratie et participation
- ✓ **Information, dissémination** 
- ✓ Evaluation
- ✓ Mainstreaming financier et budgétaire des politiques

APPUI AU DEBAT PUBLIC

Indépendance, anonymisation, fiabilité

Contribution de Retis – 10

Démocratie et participation

- Offrir des garanties sérieuses et acceptées par tous de l'effectivité et de la faisabilité de la participation du/des public(s) et des acteurs (temps, espaces, mécanismes, représentativité des acteurs)
- Résoudre les tensions légitimes de représentativité des acteurs (solidarités chaudes – légitimité basse / solidarités froides – légitimité haute)
 - Ré-affirmation de la démocratie politique représentative (élus directs)
 - Ré-affirmation de la démocratie sociale représentative (interlocuteurs sociaux – dialogue social)
 - Alliance entre Syndicats et ONG's où les personnes pauvres et exclues s'expriment directement
 - Ré-affirmation de l'égalité des acteurs, des publics et du public
- Traitement des plaintes – Empowerment
- Recherche permanente du consensus le plus large

Planification démocratique (1)

UE

PAN 's et Rapport conjoint + Lecture des disparités régionales en collaboration avec DG REGIO + Préparation Stratégie DD

Coordinations nationales

**Plan national d'inclusion sociale intégrant les objectifs régionaux et les objectifs locaux –
Lecture et analyse des disparités et stratégies locales et régionales**

Régions

**Plan d'action Territorial d'inclusion sociale intégré dans Plan régional stratégique, de développement, d'aménagement du territoire sur base d'objectifs exprimés comme des fonctions et de la coordination des plans locaux et dans les Documents de Programmation transmis à la DG REGIO –
Lecture et analyse des disparités et stratégies locales + Agenda 21**

Villes

Plan local d'inclusion sociale intégré dans plan local de développement, d'aménagement du territoire sur base d'objectifs exprimés comme des fonctions

Planification démocratique (2)

UE

Parlement - Dialogue social – CdR – CES - Conférences européennes – Réseaux européens - Tables rondes sectorielles - Traitement des plaintes - Sondages

Coordinations nationales

Parlement - Dialogue social – Conférences nationales – Réseaux nationaux - Tables rondes intersectorielles et sectorielles - Traitement des plaintes - Sondages - Un contact avec la population (1 an)

Régions

Assemblée législative publique (1 an) – Dialogue social – Conférences régionales - Tables rondes intersectorielles et sectorielles - Budget participatif - Traitement des plaintes – Formations d'acteurs - Sondages - Un contact avec la population (1 an) - Assises de la citoyenneté (6 ans)

Villes

Assemblée législative publique (6 mois) – Budget participatif - Dialogue social - Tables rondes intersectorielles et sectorielles - Comité de quartiers – Traitement des plaintes – Formations d'acteurs - Sondages - Un contact avec la population (1 an) - Assises de la citoyenneté (3 ans)



Bâtiment « Le Peuple »
Rue Saint –Laurent 36-36
B-1000 Bruxelles
T. +32 2 230.80.72

retis@skynet.be

<http://retis.ox2.be>

LA «MISE EN RÉSEAU»



L'exemple d'EAPN

EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK



RESEAU EUROPEEN DES ASSOCIATIONS

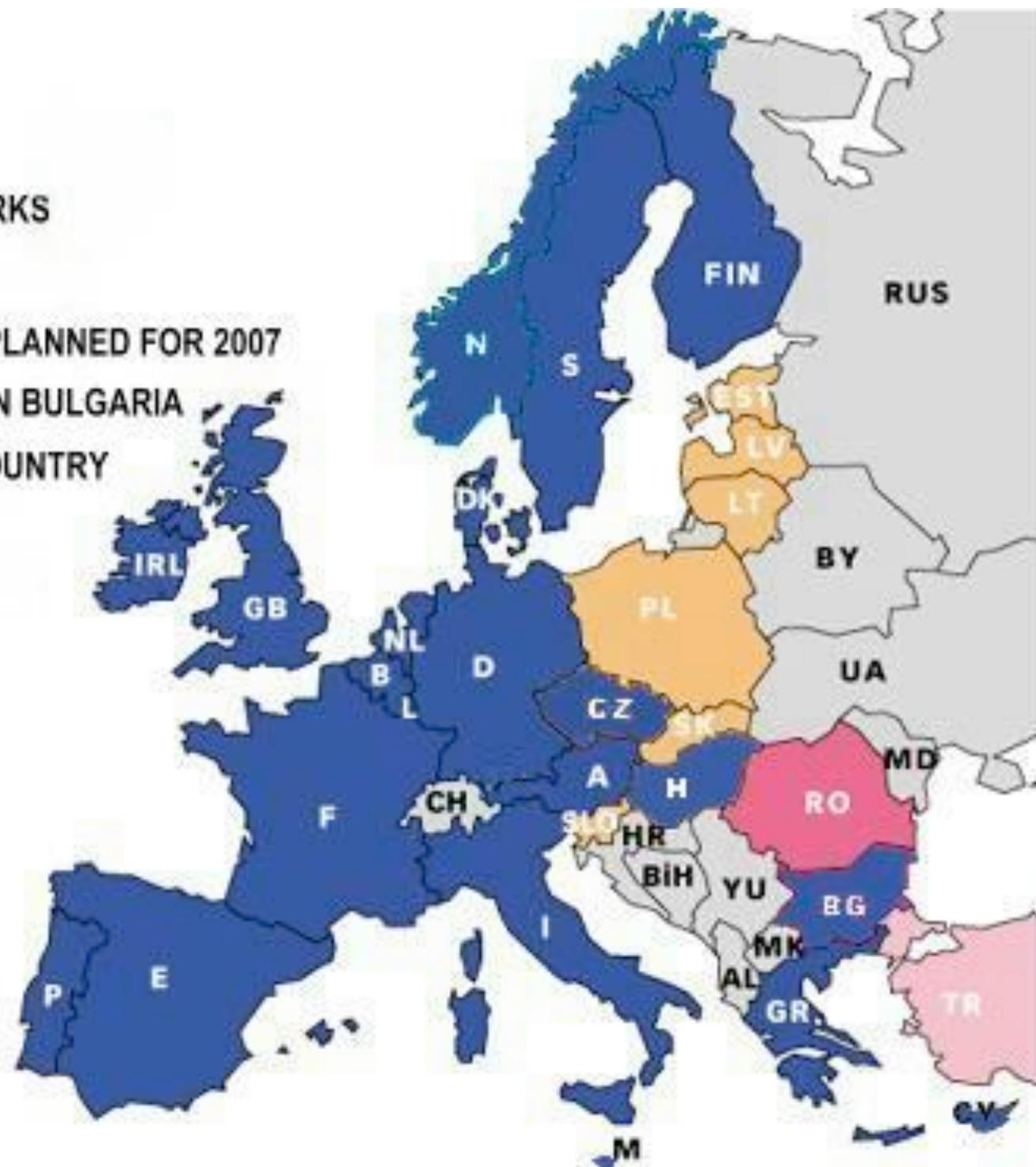
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

ET L'EXCLUSION SOCIALE



www.eapn.org

-  EAPN NATIONAL NETWORKS
-  NEW MEMBER STATES
-  ROMANIA - ACCESSION PLANNED FOR 2007
ALREADY AN EAPN NETWORK IN BULGARIA
-  TURKEY - CANDIDATE COUNTRY



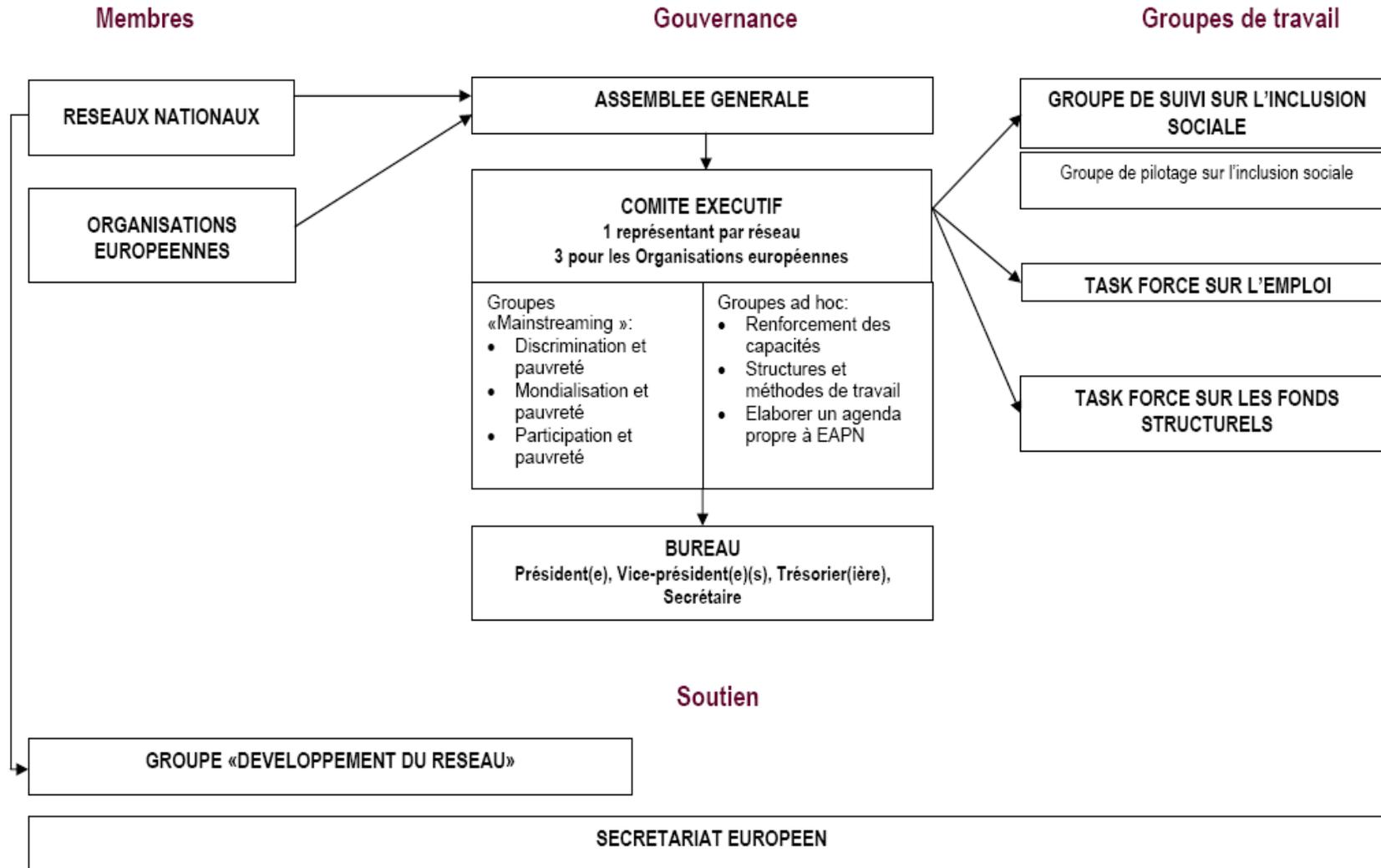
STRUCTURE D'EAPN



EAPN est un réseau de:

- **21 réseaux nationaux** d'ONG et de groupes de lutte contre la pauvreté
- **Organisations européennes** principalement actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

ORGANIGRAMME D'EAPN

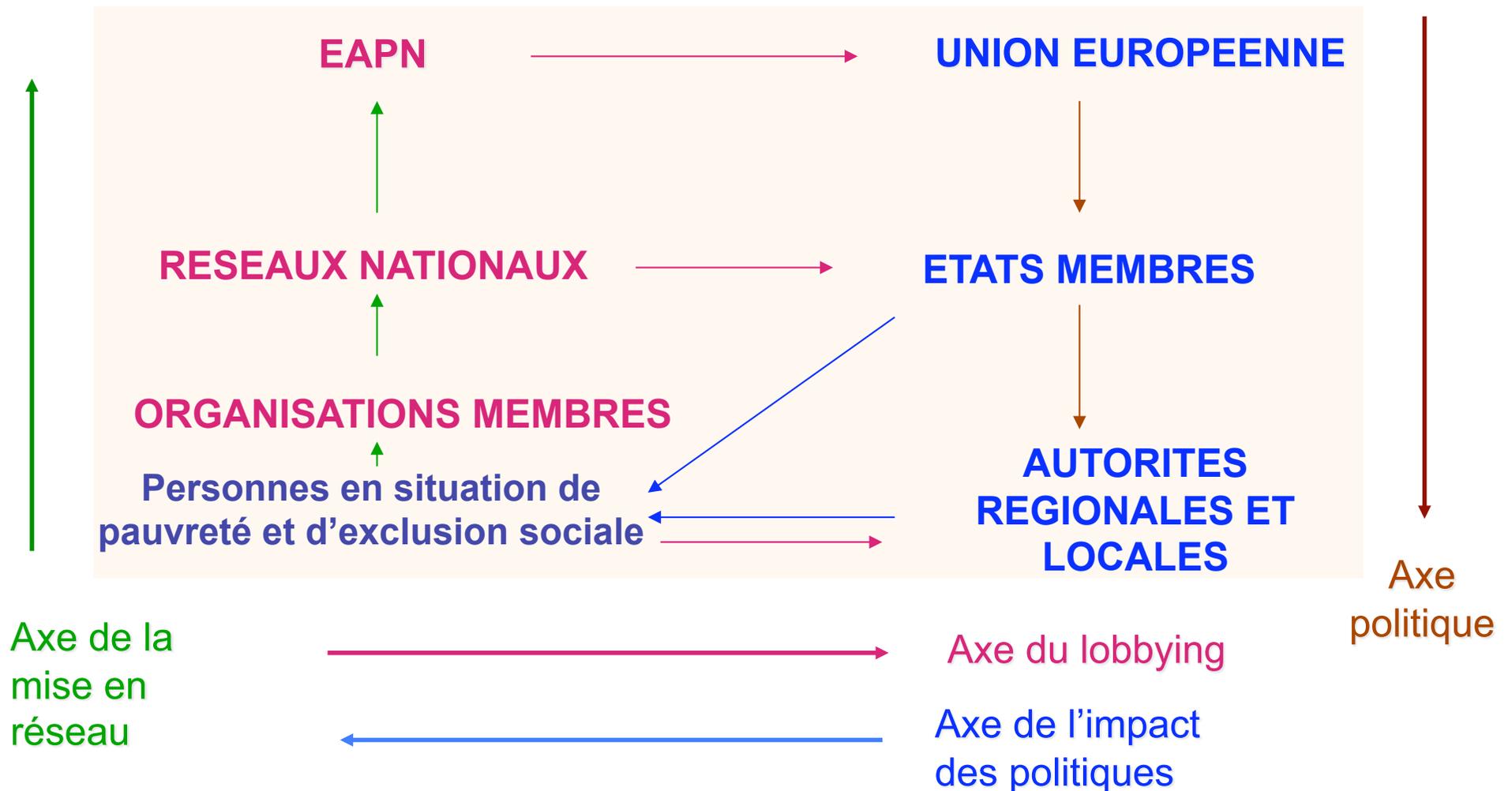


PRINCIPES D'EAPN



- Une approche basée sur les droits
- Participation
- Partenariat
- Solidarité
- L'inclusion sociale n'est pas qu'une question sociale!

LA «MISE EN RESEAU»

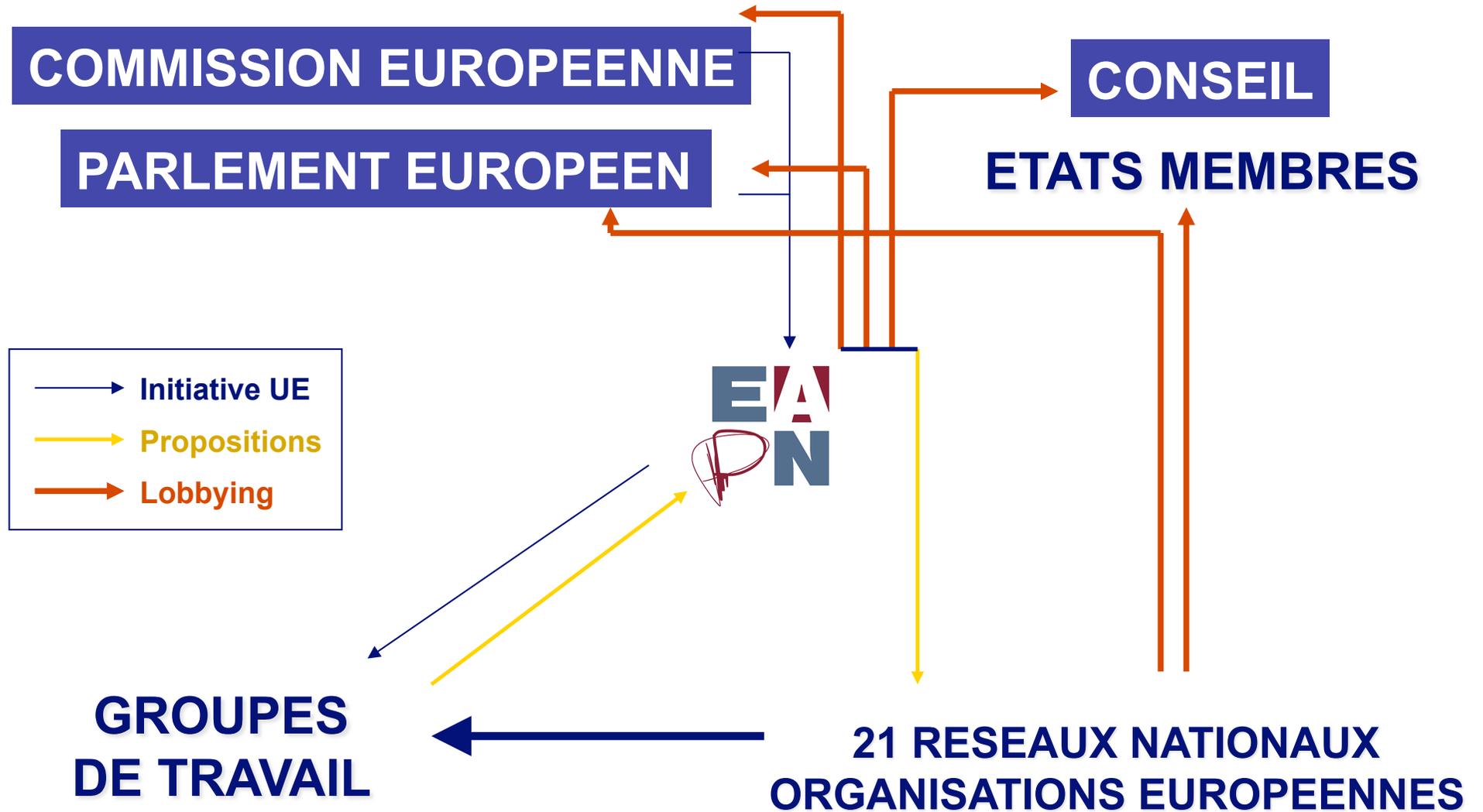


EN BREF...



EAPN essaye d'influencer un processus politique (du niveau européen au niveau local) par une approche de mise en réseau (du niveau local au niveau européen)

LE «LOBBYING» EUROPEEN





Merci de votre attention

Visitez www.eapn.org pour plus d'infos

EAPN, Rue du Congrès, 37-41 – B-1000 Bruxelles

Tél: +32 2 230 44 55 – Fax: +32 2 230 97 33

Vincent Forest

Chargé de l'information à EAPN

Rebondir sur l'innovation sociale

[Numéro spécial]

n° 198

Europe et politiques sociales

p. 3 Le rôle et le fonctionnement des institutions européennes

p. 8 Les instances de négociation et de consultation entre la Belgique et l'Union européenne

p. 12 Les réseaux associatifs de transmission et de lobbying

p. 16 La MOC : méthodique ? ouverte ? coordonnée ?

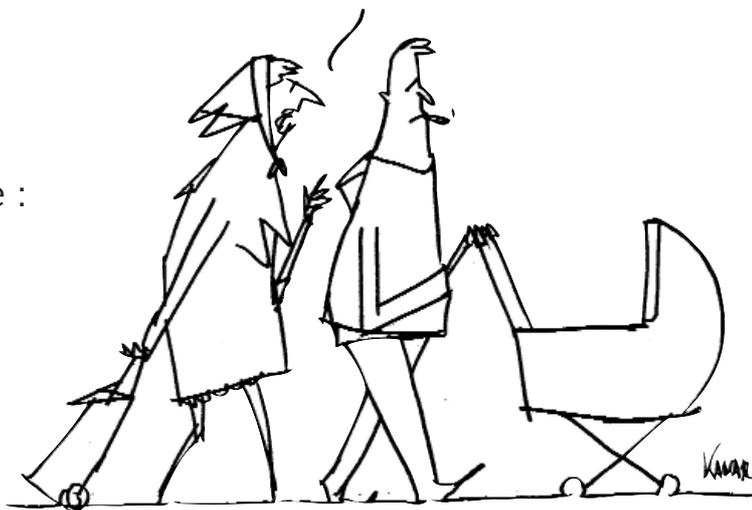
p. 20 Plan national d'inclusion sociale : comment ça marche

p. 25 Stratégie de Lisbonne : la compétitivité pour seul pilier

p. 29 Virages et revirements de la directive « Bolkestein »

p. 33 L'interview : Anne Van Lancker. « On est en train de réduire la stratégie de Lisbonne à la seule compétitivité. Et pourtant, c'est la seule possibilité pour l'Europe d'avoir sa place dans le monde »

*Bolkestein, MOC, streamlining...
J'y comprends rien, moi !*



L'Europe à l'honneur

« Si tu ne t'intéresses pas à l'Europe, l'Europe s'occupera bien toi ». C'est par ce slogan, un peu réducteur, que l'on pourrait résumer l'origine de l'initiative portée par la Fédération des centres de services sociaux (FCSS) et l'Agence Alter. Le 7 décembre, un colloque intitulé « Europe et politique sociale: comprendre pour agir » a lieu à Bruxelles¹. L'objectif de l'événement est triple :

- Mettre en exergue, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, les enjeux sociaux de la construction européenne.
- Proposer des clés pour mieux comprendre le rôle et le fonctionnement des institutions européennes, ainsi que leurs relations avec les institutions nationales et régionales.
- S'interroger sur les possibilités concrètes d'action et les moyens pour les secteurs du social d'investir le débat, tant aux différents niveaux belges qu'européens, et d'influer sur les décisions.

Car des leviers existent même si, particulièrement en Belgique, la complexité institutionnelle rend la lisibilité des mécanismes de participation incompréhensibles si on ne veut pas devenir un spécialiste des questions européennes – ce que veut dépasser l'article p.8. Or une partie de l'enjeu est là. Le « non » à la Constitution a bien illustré le décalage entre les élites politiques et « les gens ». Les institutions européennes sont perçues comme libérales, techniciennes, peu enclines à considérer la réalité du citoyen et soumises à la logique des lobbies (p. 3). Ce n'est pas faux. Mais on y trouve aussi des députés, des fonctionnaires, des regroupements d'acteurs locaux, des plateformes d'associations soucieux d'un développement économique qui tienne compte des dimensions sociale et environnementale. Et pourtant, les différents secteurs du social sont trop peu présents dans les instances où ont lieu les débats européens. Il est plus qu'urgent d'investir une place dans les débats qui ont une influence de plus en plus décisive sur la Belgique sociale.

Une fois campée la logique qui a présidé à la rédaction de ce n° un peu particulier pour alimenter la réflexion plusieurs éléments traversant les différents articles méritent d'être pointés.

1. À lire l'article sur la MOC (p. 16), on se rend compte que celle-ci constitue un pis aller, un socle minimal sur lequel les États membres tentent de se mettre d'accord. Si on la compare avec la manière dont se conduit la politique d'union monétaire, on ne peut qu'être frappé par l'asymétrie des deux méthodes. La politique monétaire s'accompagne d'une série de mesures contraignantes, voire de sanctions pour les pays qui ne respectent pas le pacte de stabilité alors que la méthode sociale reste facultative et donc ignorée par certains États membres. Le social n'est pas une compétence communautaire mais pourquoi ne pas se donner les moyens de ses ambitions ?

2. Cette volonté de la Commission d'intégrer l'ensemble des domaines de la stratégie de Lisbonne. Ce n'est pas a priori une mauvaise chose. Mais, l'article sur la réorientation de la stratégie de Lisbonne (p. 25) et celui présentant le Plan national d'inclusion sociale (p. 22) pointent le risque de tout mélanger et donc de perdre la diversité des politiques sociales dont certains pans sont oubliés. Et plus encore, concomitamment à la réorientation de la stratégie de Lisbonne vers la compétitivité, le risque est de réduire des politiques comme l'éducation ou la lutte contre l'exclusion à une simple contribution à la recherche de croissance économique.

3. Enfin, l'interview d'Anne Van Lancker (p. 33) et les débats autour de la directive « services » (p. 29) montrent que derrière les enjeux européens, on retrouve les mêmes clivages, les rapports de force qu'au niveau fédéral, régional ou communautaire. Or, jusqu'il y a peu, on observait un consensus mou au niveau européen. Beaucoup avaient oublié que le commissaire Lamy appartenait au PS français, par exemple. Avec ce débat, on assiste donc à un éclaircissement des enjeux européens et c'est tant mieux, reste à porter le débat, en particulier à notre niveau.

Charles Lejeune (secrétaire général FCSS)
L'Agence Alter

ALTER ÉCHOS

Le photocopillage occasionne à Alter Echos un manque à gagner d'au moins 30 % des ventes d'abonnements. La reproduction intégrale ou partielle d'articles est interdite par la loi si elle porte préjudice à leur exploitation normale.

Équipe de rédaction

Donat Carlier (DCR)
Catherine Morenville (CME)
Edgar Szoc (ESC)

Collaborateurs

Sanjin Plakalo (SPO)
Nathalie Vandystadt (NVT)

Directeur des rédactions

Xavier Bodson (XBN)

Responsable de la promotion

Catherine Closson

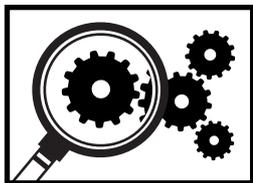
Administration

Samira Adib
Dominique Normand

Directeur

Thomas Lemaigre

Dessin : Kanar
(texte de la rédaction)



TOUS SECTEURS

EUROPE

**CONSEIL DE
L'EUROPE**

**COMMISSION
EUROPÉENNE**

**PARLEMENT
EUROPÉEN**

Le rôle et le fonctionnement des institutions européennes

Les 25 États membres qui composent l'Union européenne (UE) depuis le 1^{er} mai 2004 ont progressivement mis en place des institutions communes auxquelles ils délèguent certains pans de souveraineté. Derrière cette mise en commun, l'idée est de pouvoir prendre démocratiquement des décisions dans l'intérêt commun des 25. Ces institutions incarnent et défendent l'intérêt de l'Europe (Commission européenne), des gouvernements des États membres (Conseil de l'Union européenne) et des peuples européens (Parlement européen). À ce « triangle institutionnel » s'ajoutent trois autres institutions (le Conseil européen, la Cour de justice et la Cour des comptes) et cinq autres organes (Le Comité économique et social, Le Comité des régions, La Banque centrale européenne, Le médiateur européen et la Banque européenne d'investissement). Sans minimiser l'importance de ces derniers, le pouvoir décisionnel de l'UE est concentré dans les mains des trois composantes du triangle institutionnel. Présentation et aperçu des articulations entre ces différentes instances européennes.

Le Conseil ou l'importance des représentations permanentes et des groupes de travail

Le Conseil de l'UE est l'institution qui dispose du pouvoir de décision. Il est l'émanation des États membres dont les représentants se réunissent régulièrement à Bruxelles. Soit un ministre ou un membre de son cabinet par pays, ce qui lui donne également l'appellation du « Conseil des ministres », et bien souvent « Conseil » tout court. Chaque représentant au Conseil est habilité à engager par sa signature le gouvernement entier de son État d'origine dans la mise en application des décisions qui y sont prises. Au sein du triangle institutionnel, c'est le Conseil qui représente les intérêts des États membres. C'est donc le Conseil qui décide mais, comme le souligne Christophe Degryse¹, principalement sur pro-

position de la Commission européenne. Il faut savoir que les décisions du Conseil sont prises à huis clos et qu'aucun document ne sort de ses réunions.

Les décisions du Conseil sont généralement prises à la majorité qualifiée. Les États disposent chacun d'un nombre de voix différent, les plus grands et plus peuplés étant les plus pesants dans la prise de décision. Ainsi, six des vingt-cinq membres totalisent 170 voix sur 321. Et il faut 232 voix pour s'assurer une majorité qualifiée. L'importance des six grands et du jeu des alliances comme le fameux axe « franco-allemand » est incontournable vu ce mode de décisions. Pourtant, certaines décisions sont prises à l'unanimité des États membres dans les domaines considérés « sensibles », comme la politique étrangère et de sécurité commune, la fiscalité ou encore l'asile. Ces domaines ne sont généralement pas dans les compétences de la Commission.

Les représentations permanentes : la machine décisionnelle du Conseil

Chaque gouvernement est assisté par une représentation permanente (RP) à Bruxelles chargée de préparer les décisions du Conseil. Ce sont les ambassades des États membres auprès de l'UE. Elles se réunissent une fois par semaine à Bruxelles au sein du Comité des représentants permanents adjoints (Coreper I) et au sein du Comité des représentants permanents (Coreper II) en vue de préparer les réunions et les décisions des futurs Conseils². Le travail des RP est lui-même précédé par des réflexions, médiations et recherches de compromis au sein des « comités consultatifs », et surtout des « groupes de travail » pour chaque domaine étudié. Le Coreper surveille les travaux d'environ 250 comités et groupes de travail, composés de fonctionnaires des États membres. Environ 90 % des décisions du Conseil sont prises par le Coreper.

AlterEchos

25 nov. 2005/SPO/4800

Dans ce n°/p. 8

L'importance des groupes de travail

Ce travail préalable constitue la phase décisive, aussi bien du point de vue technique que politique, dans le modelage des décisions du Conseil: « Un groupe de travail est une arène encadrée dans la structure institutionnelle du Conseil, qui prépare les réunions du Coreper et les rencontres des ministres³ ». C'est le Coreper qui aura le dernier mot sur les propositions effectivement discutées au Conseil. Pourquoi le Coreper est-il si important? Avec les élargissements successifs, l'augmentation des effectifs, du nombre d'interprètes et par conséquent de la durée d'un simple tour de table du Conseil, de plus en plus de questions sont résolues dans les enceintes préparatoires de l'institution (Coreper I et II, et groupes de travail) et non par les ministres eux-mêmes lors des Conseils.

Si les décisions du Conseil sont surtout influencées par les positions arrêtées des gouvernements, la ligne politique des États membres est aussi orientée par leurs représentants permanents au sein de RP et des groupes de travail. Ces derniers puisent une importante légitimité dans les négociations, en raison de leur expérience du fonctionnement des institutions et de l'appareil juridique communautaire. En effet, ces personnes sont généralement en poste à Bruxelles pour une durée d'au moins 5 ans. Ils ont le temps de se créer des réseaux de contacts et de maîtriser la complexité des dossiers européens.

La Commission européenne : proposer de nouvelles législations européennes

La Commission européenne est l'administration, qui incarne et défend l'intérêt général de l'Union. Le président et les commissaires de la Commission sont nommés par les États membres, après approbation par le Parlement européen, pour un mandat de 5 ans. Depuis l'élargissement à 25 du 1^{er} mai 2004, chacun des États membres nomme un commissaire, soit 25 commissaires siégeant à Bruxelles. Cette institution communautaire est politiquement responsable devant le Parlement, qui peut la contraindre à la démission en votant une motion de censure, comme en 1999 avec la Commission présidée par Jacques Santer.

Avec les prérogatives qu'elle détient, la Commission européenne est vraiment le moteur du système institutionnel de l'UE. Elle peut proposer les textes de loi qui seront soumis au Conseil et au Parlement, assurer l'exé-

Le principe de subsidiarité

Le fonctionnement de la Commission est régi par le concept de « subsidiarité ». Ce dernier vise à proposer une action au niveau européen uniquement si la Commission juge qu'un problème ne peut pas être résolu plus efficacement par une action nationale, régionale ou locale. Ce même principe est également valable au niveau de certains pays. En Allemagne, par exemple, il oriente les rapports entre l'État et les Länder. D'après Jacques Delors, la subsidiarité repose sur deux principes. Premièrement, privilégier, pour les compétences qui ne relèvent pas des États membres, le niveau de décision le plus proche des citoyens sauf si une décision communautaire semble apporter plus que n'importe quel autre niveau de pouvoir cité. Le deuxième principe concerne la force d'action ou la nécessité de déployer des moyens proportionnels à des besoins, c'est-à-dire ni trop ni pas assez.

cution des lois européennes et du budget, veiller au respect des traités communautaires et représenter l'UE sur la scène internationale.

La Commission compte environ 24.000 employés, soit un nombre de fonctionnaire égal ou inférieur à de grandes villes comme Paris. Les fonctionnaires travaillent dans les Directions générales (DG) réparties en 36 départements: « Affaires économiques et monétaires », « Emploi et Affaires sociales », « Éducation et Culture », « Politique régionale » pour n'en citer que quelques-uns. Dans la pratique, les DG conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission. Ces propositions n'acquiescent toutefois un statut officiel que lorsqu'elles sont « adoptées » par les commissaires lors des réunions hebdomadaires de la Commission.

Au fil des ans, toutes ces prérogatives ont fait de la Commission un lieu d'impulsion et d'autonomie. Elle s'est rapidement vue octroyer une place importante face aux institutions dominées directement par les États membres. Elle possède à présent un important savoir-faire avec les autorités nationales. André Simon, conseiller général à la Direction des études socio-économiques du SPF Emploi et aussi membre belge du Comité consultatif européen pour l'emploi explique qu'« au fil

des ans, la Commission a amélioré sa communication. Elle expurge les phrases des rapports qui pourraient faire mousser les gouvernements, augmentant ainsi la pression politique sur les États membres. » Car, pour la Commission, le plus grand problème demeure l'acceptation par les États membres de la mise en œuvre de stratégies sur lesquelles elle n'a aucune compétence directe. « Le grand problème de la stratégie européenne pour l'emploi est son déficit de mise en œuvre. Au fil des ans, une des grandes préoccupations de la Commission a été la force de la stratégie de l'emploi, essayer de faire en sorte qu'elle serve à quelque chose, que les gouvernements s'en emparent et fassent ce qu'il faut », poursuit André Simon.

Le Parlement européen reste attaché aux enjeux nationaux

Ces dernières décennies, le Parlement européen – le plus faible dans ce triangle institutionnel au départ de la construction européenne – a vu ses pouvoirs augmenter considérablement. Il peut désormais approuver, bloquer ou modifier les propositions de la Commission dans certains domaines. Il a désormais trois fonctions essentielles :

- Législative (avec l'adoption des lois européennes sous leurs différentes formes : directives, règlements, décisions) ;

- Budgétaire (modification des dépenses, adoption définitive du budget) ;
- Contrôle de la Commission (via la motion de censure).

Le Parlement européen est élu par les citoyens européens tous les cinq ans au suffrage universel direct mais sans que le système électoral ne soit uniforme pour toute l'UE. Les sessions plénières se tiennent à Strasbourg une semaine par mois. Les commissions parlementaires ainsi que les sessions plénières additionnelles se réunissent deux jours par mois à Bruxelles alors que le secrétariat général est installé à Luxembourg.

Le Traité de Nice (entré en vigueur le 1^{er} février 2003) a fixé à 732 le nombre de députés européens. Ils se répartissent selon un critère démographique, l'Allemagne détient le plus grand nombre de sièges (99), suit la France (78). Plus loin, on trouve les Pays-Bas (27), la Belgique (24), jusqu'à Malte avec le plus petit nombre de sièges (5). Cependant, les députés sont réunis, non pas en groupes nationaux, mais au sein de groupes politiques transnationaux représentant les grandes tendances politiques présentes dans les États membres de l'Union.

À la fin des années 80, la question du partage des tâches et de mise en réseau des parlements nationaux et européen est apparue au grand jour. Cependant, les visions « fédéralistes » des uns (Benelux, Italie, Irlande) s'ajoutent aux réflexes « souverainistes » des autres

Comment fonctionne le Parlement européen ?

Les travaux du Parlement se divisent en deux grandes étapes⁴. La première consiste à préparer la session plénière par les députés réunis au sein de commissions parlementaires spécialisées dans les différents domaines d'intervention de l'UE. La deuxième étape est composée de la session plénière proprement dite, réunissant cette fois l'ensemble des députés, pour une analyse de la proposition.

Lors des séances plénières, les rapporteurs présentent leurs dossiers, et les députés désignés par leur groupe politique interviennent sur les questions à l'ordre du jour. Il s'agit, le plus souvent, de propositions législatives, de communications du Conseil ou de la Commission et de questions liées à l'actualité de l'UE ou à la politique internationale. L'assemblée vote sur les amendements aux propositions législatives, avant de voter le texte dans son intégralité.

(Royaume-Uni et Danemark, puis, après leur adhésion en 1995, Suède et Autriche) pour rendre impossible le développement du réseau parlementaire. Selon Paul Magnette, professeur à l'institut des études européennes de l'ULB, officiellement, les parlements nationaux et européen continuent à appeler à une coopération plus intense. Dans les faits, l'attitude parlementaire demeure dominée par les interprétations divergentes.

De cette situation se dégage une asymétrie des pouvoirs de l'UE: les organes exécutifs sont de plus en plus imbriqués (dans le cadre du Conseil, du Coreper, des comités), alors que les instances parlementaires demeurent isolées. Comme le souligne le conseiller maître à la Cour des comptes, Jean-Luc Mathieu, cette absence de réseau parlementaire est à la fois la cause et la conséquence du phénomène suivant: les mêmes actions publiques sont interprétées différemment selon les contextes politiques variant d'un État membre à l'autre. C'est parce que les élus se sentent dans la nécessité de légitimer leur action communautaire dans les termes propres à leur milieu politique d'origine. Mais c'est aussi parce qu'il n'existe pas de lieu doté des références communes.

Mais ce n'est en aucun cas pour autant qu'on peut estimer le fonctionnement du Parlement européen comme inefficace. Pour preuve, deux « actes forts » du Parlement ces dernières années. En mars 1999, sous menace de motion de censure, il contraint la Commission Santer à la démission. En février 2005, en adoptant le rapport d'Anne Van Lancker, la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen a rejeté la directive « Bolkestein » dans sa version initiale.

Les autres institutions européennes

Le Conseil européen

Appelé encore le « Sommet européen », il réunit les présidents et les Premiers ministres des États membres ainsi que le président de la Commission. Les réunions ont lieu au moins deux fois par an. Son poids dans le fonctionnement des Communautés n'a cessé d'augmenter, au moins autant que pour la coopération entre États. Il traite des grands problèmes qui concernent les États membres, et arbitre les questions communautaires, restées non résolues au niveau du Conseil de l'Union européenne. Ce qui est décidé lors des Conseils européens a des chances de prendre corps ensuite... sauf quand un accord de

façade masque une absence concrète de volonté politique.

La Cour de justice européenne

Assure le respect et l'interprétation uniforme du droit communautaire. Siégeant à Luxembourg, elle est compétente pour les conflits entre États membres, les institutions communautaires, les entreprises et les particuliers.

La Cour des comptes

Vérifie la légalité et la régularité des recettes et dépenses de l'Union et s'assure de la bonne gestion financière du budget européen. Le siège de la Cour se situe aussi à Luxembourg. Elle présente chaque année à l'autorité budgétaire (le Parlement européen et le Conseil) un rapport sur l'exercice financier écoulé. Les commentaires qu'elle formule dans ce rapport annuel jouent un rôle prépondérant dans la décision du Parlement d'approuver ou non la gestion du budget par la Commission.

Le Comité économique et social européen (Cese)

C'est un organe consultatif qui représente les vues et les intérêts de la « société civile organisée » (principalement les partenaires sociaux) vis-à-vis de la Commission, du Conseil et du Parlement européen. Sa consultation est obligatoire pour les décisions en matière de politique économique et sociale. En outre, il stimule le rôle de la société civile dans les pays tiers. Il peut aussi émettre des avis sur des thèmes qui lui paraissent importants. Le Cese siège à Bruxelles.

Le Comité des régions

Veille au respect de l'identité et des prérogatives régionales et locales. En affectant des membres à des commissions spécialisées, le Comité est obligatoirement consulté dans des domaines suivants: politique de cohésion sociale, politique économique et sociale, développement durable, culture et éducation, affaires constitutionnelles et gouvernance européenne et enfin relations extérieures. Au final, c'est le Comité qui adopte les avis. Son siège se situe à Bruxelles.

La Banque centrale européenne (BCE)

Définit et met en œuvre la politique monétaire européenne; elle conduit les opérations de change et assure le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Le principal organe de

décision de la BCE est le Conseil composé notamment des gouverneurs des banques centrales nationales des douze pays de la zone euro.

La Banque européenne d'investissement (BEI)

C'est l'institution financière de l'Union européenne. Elle finance des projets d'investissement pour contribuer au développement équilibré de l'Union. La BEI est financée par des emprunts levés sur les marchés financiers et par ses actionnaires, à savoir les États membres de l'UE qui participent conjointement à son capital, la contribution de chaque pays reflétant son poids économique dans l'Union. Le siège de la BEI se situe à Luxembourg.

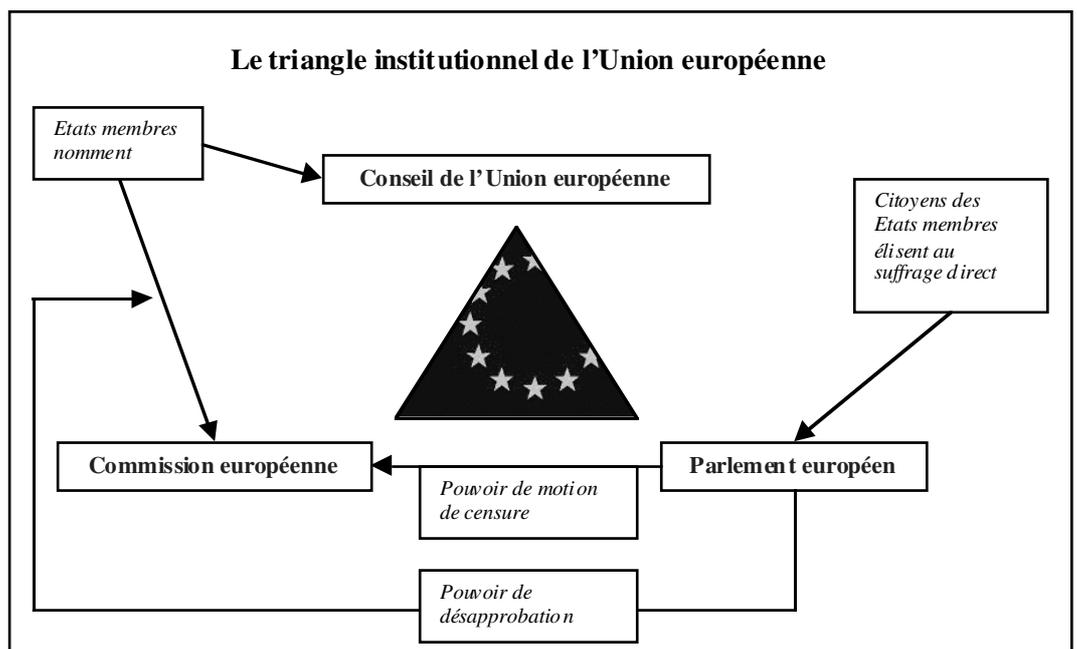
Le Médiateur européen

Peut-être saisi par toutes personnes physiques (citoyens) ou morales (institutions, entreprises) résidant dans l'Union et s'estimant victimes d'un acte de « mauvaise administration » de la part des institutions ou organes communautaires.

Travaillant à Strasbourg, il est élu par le Parlement européen pour un mandat de cinq ans renouvelable, correspondant au mandat des parlementaires européens. Le Médiateur peut adresser des recommandations aux institutions européennes et signaler un problème au Parlement européen pour que celui-ci prenne des mesures politiques qui s'imposent. Pour déposer une plainte, il faut l'introduire dans un délai de deux ans à partir de la date à laquelle la personne a pris connaissance de l'acte de mauvaise administration européenne⁵.

1. in *Dictionnaire de l'Union européenne*, 1998, p. 194.
2. Coreper (I et II) sont composés d'environ 1500 représentants, toutes professions confondues. Pour plus de détails, voir l'article p. ?
3. E. Fouilleux, J. De Maillard, A. Smith, in *Intégration européenne, entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, 2004.
4. Pour aller plus loin, consulter EAPN, documents pédagogiques sur l'Union européenne, 2005 – site : www.eapn.org
5. La procédure de dépôt de plainte est accessible depuis le site Internet du Médiateur : www.euro-ombudsman.eu.int

Schéma 1 : Le triangle institutionnel de l'Union européenne



Les instances de négociation et de consultation entre la Belgique et l'Union européenne

**COREPER
(Comité des
représentants
permanents)**

Le fonctionnement des instances européennes ne peut se comprendre sans tenir compte des multiples lieux de concertation qui entourent ce niveau de pouvoir. Les acteurs sociaux, forts de leur expérience concrète sur le terrain, peuvent concourir à l'évaluation des besoins et des effets réels des politiques sociales. Cette brève présentation s'efforce de rassembler les liens formels existants entre les institutions belges, européennes, et les acteurs de terrain.

La construction européenne s'accompagne de nombreuses discussions et consultations des acteurs concernés. Dans ce processus, la Belgique doit prendre en compte sa particularité institutionnelle et consulter tous les niveaux de pouvoir: fédéral, Régions et Communautés. Et, pour coller à la réalité, et ainsi garantir au mieux la poursuite des objectifs des politiques européennes, ces institutions sont tenues de consulter l'ensemble des acteurs sociaux.

Les relais institutionnalisés

Comme tout État membre, la Belgique est représentée dans l'ensemble des institutions européennes. Elle entretient des relations officielles avec le triangle institutionnel européen: Conseil, Commission et Parlement (voir p. 3). Des élus, des diplomates, des fonctionnaires, des experts et des attachés nommés par les

autorités belges participent à l'élaboration des décisions européennes, de plusieurs façons. Il y a tout d'abord des réunions et des consultations qui ont lieu avec la Commission européenne, organisées par la Commission elle-même, et il y a des groupes de travail du Conseil. Entre ces deux institutions, on trouve les comités consultatifs, réunis en différentes formations selon le domaine discuté. Enfin, les députés européens belges sont élus au suffrage direct pour siéger au Parlement européen. Les associations sont également invitées à prendre partie à ce mécanisme consultatif institutionnalisé.

Relais Belgique – Conseil de l'Union: la position prépondérante des cabinets ministériels

La représentation permanente (RP) de Belgique auprès de l'UE compte environ 60 personnes nommées par les autorités politiques belges. Les délégués, les fonctionnaires et/ou les experts, via les comités et les groupes de travail, sont en lien direct avec les partenaires sociaux et les autorités locales, reconnus comme leurs représentants. On trouve le comité « emploi » ou encore le comité « protection sociale ». Ils sont là pour défendre la position politique des cabinets ministériels (fédéral, régional ou communautaire selon le domaine de compétence).

Trajet une proposition législative

Les propositions législatives tirent leur origine principalement de la Commission européenne et du pays qui préside l'UE. À l'exception d'une approbation unanime immédiate des chefs d'État, ces propositions arrivent habituellement et en premier lieu devant les « groupes de travail » (attachés, assistés par des experts pour certains thèmes complexes tels que les régimes de sécurité sociale) et les « comités consultatifs » (fonctionnaires, attachés sociaux et/ou académiques, désignés par les ministres des Affaires sociales).

Déjà à ce premier stade d'étude, les comités cités sont habilités à envoyer la proposition étudiée directement devant le Conseil des ministres, c'est-à-dire sans passer par le Coreper. Les groupes de travail, à la différence des comités, doivent passer par le Coreper.

AlterEchos

25 nov. 2005/SPO/4801

Dans ce n°/p. 3
Dans ce n°/p. 12

Le rôle de relais des comités consultatifs : l'exemple de la protection sociale

Les propositions émanant de la Commission font l'objet, au sein de chaque État membre, d'un long parcours de concertation et de négociation avec les différentes instances concernées. Pour la Belgique, si l'on prend le domaine de la protection sociale, plusieurs niveaux de pouvoir (fédéral, Régions, Communautés) interviennent, mais la centralisation des points de vue s'opère au niveau fédéral. Selon Élise Willame – déléguée belge au comité chargé de la protection sociale : « Ils remontent vers nous. Parce que l'Europe ne connaît qu'un point d'entrée dans un pays, donc elle ne parle pas avec les Régions, sauf dans des réunions spécifiques. En matière de protection sociale, par exemple, elle n'a pas de dialogue direct avec les Régions. Et nous serons donc de relais et nous discutons égale-

ment avec les Communautés et les Régions qui nous transmettent leurs positions pour pouvoir discuter avec l'Europe ». Assez logiquement, pour les domaines qui sont du champ de compétence des Régions et/ou des Communautés, les délégués issus de ces niveaux de pouvoirs font partie de la RP, et c'est alors la position de la Région et/ou de la Communauté qui prime.

L'avis des comités consultatifs est d'une grande importance pour les questions qui seront discutées au Conseil des ministres et donc pour cette instance intermédiaire qu'est le Coreper. André Simon – un des délégués belges au comité « emploi » – décrit son mécanisme. « Au niveau européen, le comité de pilotage de la stratégie pour l'emploi est le comité de l'emploi. Il y a des fonctionnaires nationaux qui y sont présents. Ce comité se réunit huit ou neuf fois par an. Le comité de l'emploi dégage des avis quand il s'agit de réformer, soit des procédures, soit le contenu

Deux questions à Elise Willame, coordinatrice « Relations internationales » au sein de la DG Politique sociale, SPF (Service public fédéral) Sécurité sociale.

Comment la Belgique fixe-t-elle ses positions ?

« Les points de vue sont discutés au sein de groupes de travail, différents suivant les thèmes. Donc, on a les groupes de travail pour l'inclusion, pour les retraites et pour la santé. Ce sont des niveaux de réflexion administratif et politique. Les cabinets ministériels vont donner la ligne à défendre, et ce sont des administrations qui vont exécuter, conseiller, faire les recherches, donner de l'input, puis assurer le travail.

Au niveau de l'inclusion sociale, il y a aussi une concertation mais elle ne se fait pas de façon optimale avec les associations qui travaillent avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. On fixe un certain nombre d'objectifs – c'est la méthode ouverte de coordination (MOC). Mais le choix des mesures pour atteindre ces objectifs devrait faire l'objet d'une discussion avec le terrain. L'exercice est plutôt administrativo-politique, et même plus administratif que politique, ce qui n'est pas non plus tellement intéressant. Même si la situation est compliquée par la présence de plusieurs niveaux de pouvoir, du point de vue de l'aspect local avec des groupes de terrain, on a encore beaucoup à faire. »

Quel peut être l'impact du comité « protection sociale » pour les politiques appliquées sur le terrain ?

« Je crois que ce qui se passe dans ce comité peut, si on l'utilise convenablement, être un moteur de changement. Et l'inclusion sociale est un de ces thèmes avec lequel on peut espérer faire plus de choses avec le terrain. Si vous prenez les retraites, il n'y a pas une infinité de choses à décider : il y a un âge de la retraite ; faut-il qu'elle soit flexible ou non, faut-il l'allonger ou non ? ; il y a les calculs. Tandis qu'en inclusion sociale, c'est tellement vaste que ça pourrait vraiment donner des résultats. Mais pas des résultats immédiats, car c'est un processus. L'idéal serait, à partir de ces discussions qu'on a, d'arriver à définir ce qu'on veut, quelle est la protection qu'on veut assurer aux populations européennes, donc à nous tous, et comment veut-on arriver à avoir une harmonie, une cohérence dans ce qu'on fait. Mais on sait bien que ça ne va pas se faire de suite, ni demain, ni même après-demain ».

de la stratégie. En principe, les ministres suivent, ils ne reviennent pas sur les avis du comité. » Afin de pouvoir émettre des rapports sur les différentes propositions, les comités ont aussi pour devoir de prendre en compte les opinions des différents acteurs. C'est pourquoi, à un moment donné, les comités doivent recevoir les représentants des partenaires sociaux reconnus comme tels au niveau européen (CES – Confédération européenne des syndicats, et Unice – l'organisation européenne patronale). Donc, les comités intègrent l'avis des partenaires sociaux reconnus dans leur avis final.

Au niveau des consultations nationales, les différents comités sont également chargés d'organiser une réunion avec les Communautés et les Régions belges. Les comités doivent également se rendre à une réunion du Conseil national de travail (CNT) afin d'expliquer le contenu des dossiers européens en cours et d'entendre leur avis.

Une fois la décision adoptée au niveau européen, les gouvernements sont censés tenir compte dans leurs actions politiques nationales à venir, d'une série de recommandations. Les faits quant à eux montrent que les autorités politiques nationales préfèrent se faire leur propre idée sur les priorités à adopter. « Les gouvernements, pour toutes sortes de raisons, mettent en œuvre des politiques qui sont plus ou moins conformes aux stratégies, mais il n'est pas certain que ce soit l'existence de la stratégie européenne pour l'emploi et de la stratégie de Lisbonne qui finalement orientent leur politique, explique André Simon. Je constate qu'en Belgique, le calendrier politique fait que c'est très difficile pour les autorités belges de se calquer sur le calendrier politique européen. »

Lien autorités belges – travailleurs sociaux : les cabinets ministériels

En ce qui concerne la consultation des travailleurs sociaux, André Simon estime que ceux-ci possèdent leurs relais propres pour se faire entendre, notamment des travailleurs sociaux opérant dans un cadre institutionnel tel un CPAS, à un moment donné ils doivent s'adresser au politique qu'il soit local, régional ou fédéral, qui est censé entendre leurs expériences de terrain. Toutefois, les membres belges du comité « protection sociale » ont exprimé un réel intérêt pour des rencontres et des échanges d'opinions avec les acteurs sociaux de terrain, ou des fédérations.

Liens avec la Commission : groupes de travail et comités consultatifs

Ce sont les groupes plus techniques qui sont chargés des discussions sur les propositions émanant de la Commission européenne. Il s'agit des délégués des ministres des Affaires sociales de tous les États membres qui se réunissent avec les comités consultatifs en présence des représentants de la Commission et qui discutent de l'application des réglementations.

Un important nombre de séminaires est organisé par la Commission, qui sont des lieux de rencontre et de consultation. Il y a un nombre réservé de places à ces séminaires. Mais des associations soutenues par l'Europe telles l'EAPN ou AGE y sont invitées. Les comités consultatifs de la Commission rencontrent également les partenaires sociaux au niveau européen.

Enfin, si le comité consultatif « protection sociale » du Conseil de l'UE est chargé de préparer les réunions des ministres, son secrétariat est assuré par la Commission. Cette interconnexion au niveau des négociations est un relais direct entre les deux institutions du triangle (Commission et Conseil) et les délégués des États membres.

Lien avec le Parlement européen : les députés européens belges et les pétitions

Le Parlement partage le pouvoir de codécision avec le Conseil, lui permettant à la fois de proposer, discuter, refuser et voter des propositions législatives. L'interpellation des députés européens apparaît comme un moyen de communication avec les instances décisionnelles.

Tout citoyen, toute organisation et/ou association de l'UE peuvent adresser des courriers aux députés européens, par courrier classique ou par internet. Les noms et les coordonnées postales et électroniques des députés sont disponibles sur le site internet du Parlement européen. Selon les principes institutionnels belges, les 24 députés belges au Parlement européen sont constitués de trois collèges électoraux : francophone (9 députés), néerlandophone (14 députés) et germanophone (1 député). Classés par groupe politique, les 9 députés du collège francophone sont : le groupe socialiste (Philippe Busquin, Véronique De Keyser, Alain Hutchinson et Marc Tarabella), le groupe Alliance des démocrates et des libé-

raux pour l'Europe (Gérard Deprez, Antoine Duquesne et Frédérique Ries), le groupe des Verts/Alliance libre européenne (Pierre Jonckheer), et le groupe Démocrates-Chrétiens et Démocrates européens (Raymond Langendries). La plupart des députés possèdent également une page personnelle sur internet.

Par ailleurs, toute personne résidant dans un État membre de l'UE, que ce soit en qualité de citoyen de l'UE ou de ressortissant d'un pays tiers, peut adresser une pétition au Parlement. Cette pétition doit être en rapport avec un domaine qui est de compétence de l'UE. En font partie les questions liées à l'emploi et la

politique sociale. Mais, quel que soit le sujet évoqué, il faut qu'il concerne directement l'auteur de la pétition. Celle-ci peut être adressée, en langue française, au Parlement européen sous forme de lettre ou soumise directement par internet. C'est une commission parlementaire des pétitions qui examine la recevabilité des demandes.

1. Le Coreper signifie le comité des représentants permanents: Coreper 1 (ambassadeurs européens des 25) ou Coreper 2 (ambassadeurs européens adjoints des 25).

Les parlementaires nationaux dans la construction européenne

Le directeur de l'Institut des études européennes de l'ULB, Paul Magnette, identifie trois configurations parlementaires nationales par rapport à la construction européenne. Le premier groupe est composé des pays ayant des parlements dotés de très faibles moyens de contrôle (Grèce, Portugal, Irlande, Luxembourg et Belgique): ils sont informés par le gouvernement sur les affaires communautaires, mais ils ne sont pas consultés et ne sont pas en mesure de suspendre une décision. Ils se réunissent seulement dans les moments importants de l'agenda européen (adoption des traités, sommets européens). Dans ces pays, il est très difficile de susciter un débat public sur les questions européennes, et les parlements nationaux sont simplement conduits à ratifier les décisions européennes a posteriori. Le deuxième groupe de pays regroupe les gouvernements nationaux qui informent et consultent les parlements nationaux avant la décision communautaire (Finlande, Espagne, Italie, France, Pays-Bas). Dans ce cas de figure, le gouvernement national est contraint de justifier son action communautaire pour préserver sa majorité. Le troisième groupe rassemble les parlements nationaux qui pèsent de façon contraignante sur la position du gouvernement au plan européen (Danemark, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Suède). Par conséquent, ces différentes cultures politiques nationales pèsent sur l'attitude des parlementaires européens. En outre, les États membres sont unanimes à refuser l'adoption de mesures communes, estimant que les spécificités parlementaires relèvent exclusivement de la tradition constitutionnelle propre de chacun.

Les réseaux associatifs de transmission et de lobbying

**LOBBYING
EUROPÉEN**

**LUTTE
CONTRE LA
PAUVRETÉ**

LOGEMENT

FORMATION

**ENSEI-
GNEMENT**

On parle souvent des lobbies européens. Ils représentent un des maillons essentiels de la machine européenne. C'est connu : les parlementaires sont souvent dépassés par la complexité des dossiers à traiter. Les lobbyistes leur viennent alors en aide pour y voir clair et prendre la « bonne » décision. Ces lobbies sont en contact régulier avec les fonctionnaires de la Commission. À côté des grands lobbies industriels, il existe aussi des plateformes d'acteurs, regroupant au niveau européen les intérêts des collectivités locales et des ONG pour reprendre la terminologie eurocrate. Explication et présentation de ces lobbies pas tout à fait comme les autres.

Il existe des groupes de lobbies pour presque chaque secteur. Y compris les secteurs sociaux, même s'ils n'ont pas la force de frappe des lobbies industriels. À titre d'exemple, la Cefic, fédération de l'industrie chimique, compte pas moins de 140 salariés. Les puissantes compagnies industrielles et leurs groupes de lobbying exercent depuis longtemps les pressions économiques et politiques sur les décideurs nationaux et européens. D'après un rapport publié par le Parlement européen en 2003, plus de 70 % des lobbyistes actifs à Bruxelles travaillent au service des intérêts industriels. Seuls 20 % d'entre eux représentent la société civile organisée (syndicats, ONG, organisations de santé publique, groupes de défense de l'environnement...). Les 10 % restants représentent les intérêts des collectivités locales (régions, villes).

Depuis 1997, l'Observatoire de l'Europe industrielle¹ cherche à rendre publiques les influences des entreprises et des milieux d'affaires sur le développement politique européen, principalement sur la démocratie, et les législations sociales et environnementales. Les conclusions des recherches paraissent sur leur site internet, sous forme de rapports, de livres et d'articles. Une autre approche intéressante consiste en l'organisation régulière de visites guidées à travers le Quartier européen de Bruxelles. On y découvre par exemple que l'avenue Cortenbergh, située en plein cœur du Quartier européen « à deux pas » du Conseil et de la Commission, et « à trois pas » du Parlement, est le principal lieu de concentration du lobbying industriel à Bruxelles. Ainsi, les travaux de l'Observatoire permettent de

réaliser à quel point les groupes de lobbying sont organisés et stratégiquement situés à proximité des lieux de pouvoir. Il va de soi que les institutions les plus soumises au lobbying sont celles du triangle institutionnel : Conseil, Commission et Parlement.

Les ONG mieux écoutées

Mais l'importance des réseaux et groupes d'intérêts sert aussi aux lobbies sociaux. Si à la Commission, les représentants des ONG ont jusqu'ici été très faiblement consultés dans la définition des politiques sociales européennes, la situation évolue, petit à petit. D'une part, les lobbies permettent à un secteur, un groupe d'acteurs qui se réunissent au niveau européen, de faire entendre leur point de vue, de défendre leurs intérêts par rapport à des décisions qui seront prises au niveau européen et qui auront un impact sur leur pratique et leur cadre de travail. D'autre part, cela permet aux instances européennes, principalement la Commission, d'ajuster ses décisions en consultant les acteurs concernés ou leurs représentants et de créer des liens entre la société civile de chaque état membre et les instances bruxelloises. Ces plateformes européennes fonctionnent comme autant de courroies de transmission à même d'assurer échange et ajustement avec les différentes composantes de la société civile dans chaque État. D'où le soutien de la Commission à ces coupoles afin d'assurer la participation active « en réseau » avec d'autres associations européennes qui pourront, elles aussi, dans leurs pays respectifs, mener une campagne d'actions publiques sur leurs représentants politiques nationaux. Cela donne beaucoup plus de poids aux représentants des différents États membres lors des sessions des institutions décisionnelles de l'Union.

Pour pallier la faible représentativité des ONG, la Commission soutient désormais l'organisation des plateformes et des réseaux européens où ceux-ci peuvent faire entendre et faire relayer leur point de vue sur les projets discutés. De même, les autres institutions décisionnelles écoutent désormais plus régulièrement l'avis des réseaux associatifs organisés.

Certains de ces réseaux opérant dans le domaine social sont subventionnés par l'UE

AlterEchos



25 nov. 2005/SPO/4802

Dans ce n°/p. 3

Dans ce n°/p. 20

AÉchos n°196:
« Logement social : les subventions sont toujours dans la balance européenne »

AÉchos n°182:
« Le Plan d'action national belge d'inclusion sociale évalué »

AÉchos n°175:
« Le rapport Kok renforce l'orientation libérale de Lisbonne »

(EAPN, Retis, Socialplatform) et d'autres pas (Cecodhas, Eunec). Les associations et services membres de ces réseaux peuvent établir le lien et la transmission vers les instances décisionnelles européennes.

Présentation de certains réseaux et plateformes européens réunissant des acteurs du social et de la formation.

EAPN: relais associatif privé avec l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale

Selon ses membres, « le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) tire sa force de la capacité des réseaux nationaux qui le composent à relever, à l'échelon national, les défis régionaux, nationaux et européens majeurs ». Au niveau européen², les activités d'information, de lobbying et d'échange constituent l'essentiel du travail des permanents d'EAPN. Mais ce sont les réseaux nationaux qui, par l'intermédiaire de leurs associations nationales, constituent le lien entre les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et les processus décisionnels européens. La composition des réseaux nationaux est très variée : particuliers, ONG locales et grandes ONG, organisations d'entraide, entreprises sociales et prestataires de services.

Le travail des permanents d'EAPN revient à être présent dans différents organes consultatifs d'importance, sensibiliser les médias, entretenir de bonnes relations avec les fonctionnaires, construire des alliances avec d'autres organisations et rencontrer les différents groupes parlementaires. Par ailleurs, au niveau national, certains réseaux utilisent leur statut de membres d'EAPN dans des forums nationaux pour assurer leur participation.

Le bureau européen d'EAPN à Bruxelles concentre son action sur les trois principales institutions décisionnelles de l'UE : le Conseil, la Commission et le Parlement. Son deuxième objectif est d'encourager les membres nationaux dans l'élaboration des objectifs généraux communs. Concrètement, « le plan stratégique Europe 2003-2008 » est une synthèse des lignes directrices issues des plans stratégiques nationaux que chaque réseau est encouragé à élaborer. Presque tous les réseaux nationaux d'EAPN sont dotés de groupes de travail qui, lors des séminaires d'échange, reflètent et alimentent les task forces d'EAPN.

Le membre belge d'EAPN au niveau fédéral est « Le réseau belge de lutte contre la pau-

vreté ». Il est composé de trois réseaux représentant les trois régions : le « Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté », le « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté » et le « Vlaams Netwerk van verenigingen war armen het woord nemen » (Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole). Mais vu l'absence de financements propres, seul le réseau flamand³ est réellement actif.

Retis: lien européen des collectivités régionales publiques dans la lutte contre l'exclusion sociale

Le Réseau européen transrégional d'inclusion sociale (Retis)⁴ a été créé en 2002 à l'initiative du Parlement bruxellois, avec le statut d'une association sans but lucratif. Pour le moment il regroupe 70 à 80 régions de l'Union européenne. L'objectif étant de faire adhérer autour de ses valeurs l'ensemble des collectivités européennes. Dans ce cas de figure, les associations peuvent se faire représenter par le biais des collectivités régionales et locales, les seules habilitées à devenir des membres.

Les principaux objectifs de Retis sont de deux ordres. Premièrement, renforcer le rôle des collectivités locales et régionales au niveau européen. Et deuxièmement, réaliser des relevés de bonnes pratiques afin d'encourager leur diffusion. Le Retis constitue donc un relais entre l'UE et certaines régions européennes membres du réseau qui, elles-mêmes, représentent les acteurs sociaux de leur territoire local.

Le partenaire bruxellois de Retis est le Parlement de la Région Bruxelles-capitale. Concrètement, ce partenariat, est incarné par l'Observatoire de santé et du social⁵ de Bruxelles-Capitale. Annette Perdaens, directrice administrative de l'Observatoire, décrit ce partenariat : « On collabore avec les institutions existantes qui partagent les mêmes soucis, notamment avec Retis, subventionné par l'UE. On fait des échanges de pratiques, des séminaires, des peer reviews, sur des thèmes particuliers ». Pour les associations, la participation passe donc par la collectivité-membre du réseau : « Dès l'élaboration de nos rapports pour la Cocom, nous impliquons les partenaires. Leur participation se fait au travers de contributions écrites. Et on inclut directement dans la rédaction du rapport l'avis de ces personnes », assure Annette Perdaens. Parmi les partenaires de l'Observatoire, on trouve des CPAS, des communes, des services sociaux privés, des associations, des associations de personnes pauvres. L'idée est de coopérer directement et étroitement avec toute institu-

tion, organisation ou association active dans le domaine d'inclusion sociale.

De son côté, le Retis se charge d'émettre des avis et des recommandations aux institutions européennes. Le réseau entend ainsi faire pression sur les décideurs concernant les violations constatées en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, ou bien en signalant le non-respect des législations déjà existantes en la matière.

Socialplatform : la Plate-forme des ONG européennes du secteur social

La Plate-forme des ONG européennes du secteur social (la Plate-forme sociale, ou encore

Socialplatform)⁶ « est le réseau de fédérations et de réseaux européens représentatifs d'ONG actives dans le secteur social. La plate-forme sociale promeut la justice sociale et la démocratie participative en se faisant l'écho des préoccupations de ses organisations membres ». Pour citer deux exemples, le réseau européen d'EAPN et le réseau Cecodhas sont membres de Socialplatform. Les membres de la Plate-forme sociale représentent donc des milliers d'organisations, associations et autres organismes bénévoles travaillant sur des questions sociales, aux niveaux local, régional, national et européen. Elle assure une large circulation, parmi ses membres, des informations relatives aux activités et politiques de l'UE.

Ce « réseau des réseaux » se manifeste en adoptant des prises de position communes et en les diffusant auprès des institutions européennes et des autres organes de décision politique par le biais de documents, par l'intermédiaire des médias, en participant à des conférences et à des séminaires, ainsi qu'à des réunions avec les représentants des institutions.

Plusieurs « groupes de travail » de la Plate-forme travaillent sur les campagnes et les prises de position politiques. Ces groupes sont ouverts à tous les membres et se réunissent quatre fois par an. Ils sont organisés autour des différents thèmes de campagne : la politique sociale, les droits fondamentaux et la non-discrimination.

Comité européen de coordination de l'Habitat social (Cecodhas) : lien avec l'UE en matière de logement social

Le Cecodhas⁸ est une organisation sans but lucratif représentant les organismes qui lui sont affiliés auprès des institutions européennes et internationales. Le Comité compte 49 membres : organisations nationales et régionales, représentatives du secteur de l'habitat social dans les États membres de l'UE. Les membres sont des organisations sans but lucratif ou à but lucratif limité : ONG, administrations publiques ou encore coopératives.

Les principaux objectifs sont la promotion des activités des organismes et sociétés de logement social dans toute l'Europe, le soutien aux échanges d'idées et d'expériences parmi ses membres (voir AE 196, p. 6 – 4717), la mise à disposition d'un service d'information pour ses membres, la promotion des bonnes pratiques professionnelles par le biais de conférences, séminaires, publications et autres

L'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale⁷, un acteur dans l'élaboration du Plan d'action national d'inclusion sociale (PAN'INCL voir dans ce n° p. 20) au niveau belge. Deux questions à Annette Perdaens, sa directrice.

Quelles sont les missions de l'Observatoire, comment est-il en lien avec l'UE ?

« C'est un service du gouvernement de la Cocom, donc bilingue. On produit tous les trois ans un tableau de bord de la santé, et chaque année un rapport bruxellois sur la pauvreté. Le but est de pouvoir ajuster les politiques sociales et de santé en fonction des besoins de la population. Donc, on travaille plus sur les besoins que sur l'offre des services. Nous évaluons également les différentes mesures qui sont prises, soit par les gouvernements et les parlements compétents au niveau bruxellois, de lutte contre la pauvreté et pour améliorer l'état de santé de la population. On travaille aussi au niveau du PAN d'inclusion sociale belge, en concertation avec les autres communautés et régions. On participe au groupe « Indicateurs » et au groupe « Action » sur le plan belge. »

Quel est votre apport dans l'élaboration des PAN ?

« Comme je participe aux PAN, forcément je relaye aussi ce que j'entends comme information de terrain, mais je n'organise pas une concertation au niveau du terrain pour les PAN. Je le fais par contre pour le parlement bruxellois. Donc je le relaye d'une autre façon. Pour les PAN, je suis représentante des administrations bruxelloises, donc je rassemble auprès des autres administrations bruxelloises les données, les informations nécessaires pour élaborer les PAN belges. L'entrée est double : élaborer le plan et le suivi. Mais il y a des représentants de terrain comme les CPAS, des communes qui sont invités mais qui ne viennent jamais. Nous avons récemment négocié l'élargissement de la représentation des services sociaux privés à ces PAN. »

activités, l'observation des évolutions du droit et des politiques communautaires. Enfin, le fait de faciliter l'accès de ses membres aux financements européens et la lutte pour le droit à un logement décent pour tous les citoyens européens.

Les membres du Cecodhas totalisent la construction de 35 millions de logements: un parc locatif en gestion de 25 millions de logements et 10 millions de logements construits pour l'accès à la propriété.

Toutefois, le « logement » n'étant pas du ressort communautaire, aucun budget européen ne lui est accordé par l'UE. En revanche, la Commission considère officiellement depuis février 2004 que les aides des États dans le domaine « logement social » apportent une forte valeur ajoutée à la cohésion sociale de l'UE. Pour ce motif, le service local des aides au logement social est logiquement exempté de l'obligation de notification auprès de l'Union, et ce pour l'ensemble des États membres. Mais certaines incertitudes persistent: en février 2005, une résolution du Parlement européen remettait en question ce principe, estimant que le secteur privé était lésé. En juillet, la Commission européenne a reconfirmé l'exemption de notification, mais il semble que dans la pratique, l'administration de la Commission soit nettement plus exigeante.

Réseau européen des Conseils de l'éducation (Eunec): lien avec l'UE en matière d'éducation et de formation

Eunec est un réseau et un lieu de débat pour les Conseils d'éducation des pays membres de l'UE ou des pays candidats. Il réfléchit aux conséquences dans le champ de l'éducation et de la formation de la compréhension des objectifs de Lisbonne.

Les membres belges de ce réseau sont le Conseil de l'éducation et de la formation (CEF) et Vlaamse Onderwijsraad (Vlor). Le siège d'Eunec est situé à Bruxelles, dans les locaux du Vlor⁹.

Depuis sa création et son premier « Plan d'action 2000 » lancé en même temps que les objectifs de Lisbonne, ce réseau organise des conférences et des séminaires à l'issue desquels des recommandations sont transmises par chaque Conseil membre aux autorités politiques de son pays et par Eunec à la Commission européenne.

Depuis 2000, l'UE et les États membres se sont lancés dans l'harmonisation des systèmes

d'enseignement et de formation professionnels en Europe (processus de Bologne pour les études supérieures et plus récemment le processus de Copenhague pour la formation professionnelle). La nécessité d'aller vers une formation tout au long de la vie est actuellement chose acquise tant au niveau des autorités européennes que nationales.

Eunec a notamment participé activement à la conférence de Maastricht en décembre 2004 qui a lancé l'Europass. Il s'agit d'un portfolio reprenant le modèle de CV européen, mais également toute une série de suppléments au diplôme (toutes les expériences d'un étudiant en matière de travaux spécifiques, de stages, d'expériences d'études à l'étranger, qui ne figurent pas forcément sur le diplôme officiel), le portfolio européen des langues, ou encore le Mobilipass qui vise les expériences de mobilité professionnelle et de formation. Les membres d'Eunec étant les conseils d'éducation reconnus au niveau des États, leur sphère d'influence tourne principalement autour du Conseil et des ministres ayant en charge l'éducation de leurs États respectifs. Eunec émet des avis sur les textes législatifs discutés, qui sont entendus et pris en compte, à la fois par les pouvoirs publics et les autorités communautaires.

1. Corporate Europe Observatory – Paulus Potterstraat 20 – 1071 Amsterdam – www.corporateeurope.org
2. EAPN, rue du Congrès, 37-41 à 1000 Bruxelles – tél.: 02 230 44 55 – courriel: team@eapn.skynet.be – site: <http://www.eapn.org>
3. EAPN België, Vlaams Netwerk Van verenigingen waar armen het woord nemen, rue du progrès, 323 à 1030 Bruxelles, tél.: 0496 86 21 85 – fax: 03.827.00.05 – courriel: ludo.horemans@antwerpen.be
4. Site: www.retis-eu.org
5. Observatoire de la Santé et du Social, av. Louise, 183 à 1050 Bruxelles – tél.: 02 552 01 89 – fax: 02 502 59 05 – courriel: observat@ccc.irisnet.be – site: <http://www.observatbru.be>
6. Plate-forme des ONG européennes du secteur social, av des Arts, 43 à 1040 Bruxelles – tél.: 02 508 16 32 – fax: 02 511 19 09 – site: www.socialplatform.org
7. Observatoire, av. Louise 183 à 1050 Bruxelles – tél.: 32 2 552 01 89 – site: <http://www.observatbru.be>
8. Cecodhas, rue Guillaume Tell, 59b à 1060 Bruxelles – tél.: 02 534 60 43 – fax: 02 534 58 52 – site: <http://www.cecodhas.org>
9. Eunec, Place de Louvain, 4 à 1000 Bruxelles – tél.: 02 219 42 99 – fax: 02 219 81 18 – site: <http://eunec.org>

La MOC : méthodique ? ouverte ? coordonnée ?

MOC (Méthode ouverte de coordination)

SEE (Stratégie européenne pour l'Emploi)

Apparue officiellement lors du sommet de Lisbonne, en 2000, la MOC (méthode ouverte de coordination) a trouvé depuis lors de nombreux domaines d'application. Méthode décentralisée et flexible, respectueuse du principe de subsidiarité¹, elle a souvent été présentée comme l'unique voie de coordination dans des domaines où l'Union européenne n'a pas de compétence législative propre. Une littérature abondante s'est penchée sur ce nouveau type de « soft law », ses origines, ses enjeux démocratiques, ses conditions de succès et ses conséquences pour les domaines où elle trouve à s'appliquer.

Antécédents idéologiques, antécédents politiques

Si le terme est apparu dans les conclusions du Sommet de Lisbonne, la méthode connaît de nombreux antécédents idéologiques. Selon Philippe Pochet, directeur de l'Observatoire social européen, ils sont au nombre de trois :

- La première est la réflexion dans les cercles de management autour du management par objectif ou par la qualité. Au plan européen, c'est surtout autour de l'idée de benchmarking (étalonnage des performances) que la réflexion s'est développée.
- La seconde influence, plus générale, porte sur les formes de régulation adéquates dans un monde en évolution rapide et sur les formes de participation citoyenne (Livre blanc sur la gouvernance).
- La troisième voie est celle qui a conduit à prendre exemple sur l'Union monétaire en tant que stratégie de convergence, et d'essayer d'appliquer la même recette à l'emploi, l'exclusion sociale, les pensions, l'éducation et la formation... La MOC constitue donc une espèce de théorisation a posteriori du processus d'unification monétaire (avec la nuance majeure que l'UEM dispose d'outils contraignants, au contraire de la MOC qui reste du domaine de la « soft law »).

Actuellement la MOC est appliquée dans une dizaine de domaines parmi lesquels l'emploi, l'inclusion sociale, les retraites, les soins de santé et la modernisation de la protection

sociale, l'éducation et la formation, l'environnement, etc. Au moment de lui trouver des antécédents au niveau des politiques européennes elles-mêmes, ce sont généralement trois processus qui sont évoqués :

- la Stratégie européenne pour l'Emploi (SEE) formalisé par le Traité d'Amsterdam (1997), et dont le but est de rendre les politiques européennes d'emploi plus performantes en les faisant converger autour d'objectifs européens communs et d'une procédure collective de gestion menée par la Commission européenne.
- Les processus de coordination macro-économique : lors de la centralisation des politiques monétaires, s'est évidemment posée la question de la coordination des politiques budgétaires et fiscales, qui restaient, elles, de compétence nationale. Le Traité de Maastricht introduisit les Grandes orientations de politique économique (Gope) et son processus de surveillance multilatéral. Puis le Pacte de stabilité et de croissance constitua un nouvel outil de coordination aux fins de discipline budgétaire avec la particularité nouvelle d'être assorti de sanction (Procédure de déficit excessif).
- Le processus de Cardiff (1998) visa, lui, à achever la mise en œuvre du grand marché avec, comme objectifs, de libéraliser totalement le marché des capitaux, des biens et des services, et de stimuler la compétitivité de l'économie européenne. Ce processus repose sur la remise, par les États membres, de rapports annuels, synthétisés par la commission, mais également de *peer reviews* (évaluation par les pairs qui constitue une des techniques-clés de la MOC) et d'un rapport annuel du Comité de politique économique.

Pluralité des MOC

À l'heure de tirer des conclusions d'ordre général sur les effets de la MOC, l'analyste est confronté à des difficultés tenant principalement aux très fortes variabilités qu'elle connaît dans sa mise en œuvre : la MOC n'a pas le même impact d'un pays à l'autre. Il suffit pour s'en convaincre de lire les rapports des différents États membres en matière d'évaluation

AlterEchos

25 nov. 2005/ESC/4803

Dans ce n°/p. 20

Dans ce n°/p. 25

de la méthode. Y émergent des conceptions radicalement différentes du rôle qu'elle a à jouer, certains y voyant clairement un aiguillon et un moteur des politiques, d'autres n'en faisant guère plus qu'un outil de *reporting*. À cette variabilité interétatique, s'ajoute celle qui concerne les différents domaines où elle trouve à s'appliquer : on ne « pratique pas la MOC identiquement dans le domaine de l'Éducation et de la formation, ou de l'inclusion. ». Selon Janine Goetschy, chercheuse au CNRS et enseignante à l'Institut d'études européennes de l'ULB, les processus « diffèrent quant à leurs ambitions, modalités de fonctionnement et base légale. La propension des États membres à vouloir (ou non) entreprendre des actions communes, la diversité des pratiques et institutions en leur sein et les spécificités liées à la nature même du thème traité expliquent pour une large part cette variété. »

Spécificité des MOC sociales

Pour Denis Crowley, de la DG Emploi/Affaires sociales de la Commission européenne (secrétaire du Comité de Protection sociale, organe de la MOC sociale), les MOC sociales se caractérisent par trois traits distinctifs : un mode plus consensuel, un véritable apprentissage mutuel à travers les *peer reviews* et l'apprentissage d'objectifs communs, l'ouverture à la société civile.

Quant à l'effectivité sur le terrain et l'appropriation de la méthode par les acteurs, Simon Wilson, directeur de la Social Platform, déclare déceler une évolution depuis deux ans. L'échange de bonnes pratiques commencerait à fonctionner et on assiste à un début d'essai-mage en matière de logement social et de politique des sans-abris, notamment. En

La MOC dans le texte

« Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, [cette méthode] consiste à :

- définir les lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer les enseignements. » (Conseil européen de Lisbonne, 2000, paragraphe 37).

En termes d'acteurs, la méthode doit donc impliquer « l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, de même que les partenaires sociaux et la société civile » mais ses acteurs clés demeurent les fonctionnaires nationaux.

La MOC, ce sont également des outils qu'il s'agit ne pas confondre : les indicateurs (instruments de mesure des progrès) et les objectifs (targets) à atteindre : indicateurs et objectifs peuvent selon les différentes MOC être nationaux ou européens, ou un mélange des deux en fonction des domaines politiques, du degré de coopération politique entre États et du niveau de convergence que l'on souhaite atteindre. S'agissant des objectifs quantifiés ou targets, il importe d'en distinguer trois sortes : les targets représentant une moyenne européenne à atteindre, les targets représentant un objectif européen identique à atteindre pour chaque pays, les targets nationaux différenciés fixés par chaque pays individuellement. En pratique, au début de chaque année, la Commission élabore un rapport qui évalue les progrès des différents pays vers la réalisation des objectifs fixés, sur la base d'informations fournies par les États membres.

même temps les Mocs sociales craignent d'être désormais subordonnées aux logiques compétitivistes qui président au recentrage actuel de la Stratégie de Lisbonne (voir p. 25). Autrement dit, il faudra veiller à ce que les secteurs de l'inclusion, des pensions et des soins de santé ne soient pas uniquement considérés comme « *feeding in* » de l'emploi et de la croissance mais également voir en quoi compétitivité et emploi peuvent eux-mêmes nourrir l'inclusion, la santé et les retraites. Bref, ne pas hiérarchiser les objectifs et les laisser sur le pied d'égalité où Lisbonne les avaient initialement mis. « En termes d'implication des acteurs, si on change les objectifs chaque année, il devient difficile de mobiliser un large réseau. Il y a un véritable problème de continuité », ajoute Simon Wilson.

Enfin, certaines des conséquences de la MOC, pour inattendues et non intentionnelles qu'elles soient, n'en sont pas moins significatives. La méthode nécessite de fait une adaptation – voire une reconfiguration des organes consultatifs habituels. Ainsi le CEF (Conseil de l'éducation et de la formation de la Communauté française) a-t-il décidé de s'investir dans les recherches préparatoires. « C'est en amont que les grandes orientations sont décidées: pour peser sur le cours des choses, c'est en amont qu'il faut participer, là même où se font les recherches. », déclare Alain Bultot, chargé de mission au CEF. Avec comme corollaire un changement de modes d'organisation: la proactivité se substitue de plus en plus à la réactivité: il faut mener pour ne pas devoir suivre² ».

Les limites principales

Si la MOC, décentralisée, respectueuse du principe de subsidiarité, « hétérarchique », a été choisie dans certains domaines, c'est que les options plus centralisatrices paraissaient précisément impossibles dans ces domaines. Il n'empêche pour beaucoup d'observateurs, la MOC ne constitue qu'une option de second rang, permettant selon la formule de Mario Telo « d'aborder les dernières forteresses, l'emploi, l'éducation, la recherche, le bien-être ». Cette option est en butte à des limites nombreuses. Les plus récurrentes portent sur:

- le risque d'une domination des politiques économiques et monétaires sur la stratégie pour l'emploi et les autres politiques de coordination en matière sociale – bref une asymétrie entre l'économique (contraignant) et le social (où règne la « soft law »);

- de sérieux problèmes de coordination au plan national, mis en avant notamment par le rapport Kok;
- une non appropriation de certaines des techniques pourtant constitutives de la MOC: les membres ne souhaitent pas nommer et mortifier leurs pairs (*name and shame*). Ce système, qui a été emprunté au gouvernement de l'entreprise, constitue un des outils-phares de la « nouvelle gestion publique »: cette technique peut être efficace au niveau de l'entreprise où il existe en principe une hiérarchie bien définie, mais son utilisation dans le contexte européen, avec une chaîne de commandement nettement moins évidente, est problématique³.
- les déficits de légitimité: les partenaires sociaux et plus encore la société civile n'ont que rarement réussi à trouver leur juste place dans le processus (voir dans ce n° p.13). Si le constat vaut pour le niveau européen, il est, selon Simon Wilson, encore plus aigu pour l'échelon national. D'où une conclusion, largement partagée, selon laquelle, « Les débats autour de la MOC, limités pour l'essentiel au cénacle des initiés, ont parfois eu tendance à rester dogmatiques. » (Goetschy). Pour y remédier, un rôle plus important pourrait être accordé aux parlements nationaux dans le cadre de la révision de l'application de la stratégie de Lisbonne par leur pays, par exemple en organisant des débats une fois par an et/ou au moment du vote du budget. Une question d'autant plus importante que « la direction par objectifs et les procédures de routine finissent généralement par soustraire les décisions aux cycles électoraux alors que la MOC aborde des questions redistributives généralement légitimées par le suffrage universel dans les sociétés démocratiques (retraite, protection sociale, lutte contre l'exclusion)⁴ ».
- la MOC dispose d'un potentiel, mais essentiellement dans les domaines assortis de faibles externalités, dans lesquels les gouvernements doivent engager des réformes à long terme qu'il convient d'adapter au contexte national. Les progrès semblent avoir été plus rapides dans les domaines politiques faisant l'objet d'approches similaires entre les États membres que dans les domaines où les préférences nationales diffèrent, ce qui indique que le système de pression par les pairs n'a pas eu l'effet escompté.

Au moment de dresser bilan et perspectives, la question centrale se résume au lien entre sub-

stance et procédure. Il y a deux grandes directions de changement : la première vise à améliorer les procédures, la seconde vise à améliorer les prescriptions contraignantes. Dans le premier cas, il s'agirait de durcir les procédures en augmentant les critères de transparence, participation, *monitoring*, auto-correction, de rendre les standards de la MOC (lignes directrices, indicateurs, objectifs) plus explicites mais aussi plus facilement révisables, et de rendre les recommandations plus transparentes. Dans le second cas, au contraire, la voie choisie consisterait à renforcer les recommandations normatives aux États et à donner plus de pouvoir à la Commission pour la mise en oeuvre de ces recommandations.

À l'heure actuelle, cette réflexion devra être menée dans le cadre du processus dit de *streamlining* qui coordonne les temporalités des différentes MOC (GOPE et marché intérieur, SEE, MOC sociales) et essaye d'en améliorer la cohérence globale – au risque d'un nivellement par le bas : la coordination des dif-

férentes MOC se faisant au détriment de celles qui sont le plus avancées.

1. Le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, ici la Communauté européenne (CE), ce que l'échelon inférieur, les États membres, ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.
2. L'avis n°84 du CEF, consacré à la MOC, est téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.cfwb.be/cef/fram001.htm>
3. S. Colloignon, R. Dehousse, J. Gabolde, M. Jouen, P. Pochet, R. Salais, R-U Sprenger et H Zsolt de Sousa, *La Stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace*, téléchargeable sur le site : http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id_article=707&lang=fr
4. Cette discussion est abordée dans un livre récent de Philippe Pochet et Zeitlin, *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, 2005.

www.alterechos.be

Le site www.alterechos.be vous permet de consulter les articles publiés par *AlterÉchos* sur l'actualité sociale, l'emploi, la formation, le logement, l'aide sociale, l'insertion, etc.

Plan national d'inclusion sociale : comment ça marche

PLAN NATIONAL D'INCLUSION SOCIALE

STRATÉGIE DE LISBONNE

MOC (Méthode ouverte de coordination)

Éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2010, tel est le but que s'est fixé l'Union européenne lors du Conseil extraordinaire de Lisbonne en mars 2000. Tous les pays membres se sont ainsi engagés à mettre en œuvre une politique active de lutte contre la pauvreté. Pour organiser au mieux cette politique et coordonner l'action des différents niveaux de pouvoir concernés, chaque pays membre s'est doté d'un plan d'action national pour l'inclusion sociale (appelé en français PAN Inclusion), lui-même basé sur des objectifs communs qui ont été adoptés au Conseil de Nice en 2000 et mis à jour en 2002. Présentation du Plan belge et de la « tuyauterie » institutionnelle qui le soutient.

À la demande de la Commission européenne, tous les États membres décrivent dans le Plan d'action les initiatives qu'ils comptent prendre pour éradiquer la pauvreté. Le premier PAN Incl concernait la période 2001-2003, le deuxième 2003-2005, et le troisième 2005-2006. En Belgique, c'est le Service politique de la pauvreté du SPP Intégration sociale qui assure l'élaboration et le suivi de ces plans d'action, sur la base des informations que lui fournissent les autres services publics fédéraux, la Flandre, la Région wallonne, la Région bruxelloise, la Communauté française et la Communauté germanophone.

Le fonctionnement

Les PAN Inclusion sont préparés par les États membres de l'Union européenne dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (la MOC), visant à coordonner l'approche des États membres dans certains domaines politiques (comme l'économie, l'emploi, l'inclusion, les pensions et les soins de longue durée), cf. à ce sujet l'article p. 16. Pour ce qui est du processus des PAN Inclusion, la coordination transnationale se fait « par la préparation de plans nationaux devant se conformer à des objectifs et des lignes directrices adoptés en commun, et par un processus d'apprentissage national via une évaluation par les pairs d'une sélection d'exemples spécifiques de politiques, de programmes ou d'initiatives ». Les PAN inclusion sont élaborés sur la base des quatre objectifs adoptés lors du Conseil euro-

péen de Nice en décembre 2000 et révisés par le Conseil en décembre 2002. Résumé de ces objectifs :

- faciliter la participation à l'emploi, l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ;
- prévenir les risques d'exclusion ;
- aider les populations les plus vulnérables ;
- mobiliser tous les acteurs concernés.

Chaque PAN Inclusion procède de considérations très différentes, en fonction de l'approche et des priorités de l'État membre qui l'élabore. Néanmoins, quel que soit le pays, les Plans doivent répondre à trois critères fondamentaux :

- démarche exhaustive et pluridimensionnelle

Dans la mesure du possible, les PAN Inclusion doivent prévoir l'intégration des actions et des politiques dans les différents domaines qui touchent les citoyens. Cette approche pluridimensionnelle est notamment présente dans les Plans belge, français, irlandais, britannique, portugais et grec.

- démarche cohérente et planifiée

Les PAN Inclusion doivent reposer sur une analyse en profondeur de la situation et définir des objectifs clairs et spécifiques. Dans l'ensemble, les plans 2003 sont plus cohérents que leurs prédécesseurs. Quelques États membres se démarquent par leur vision stratégique et logique, en particulier les Pays-Bas et les pays scandinaves.

- définition des cibles

Les plans doivent fixer des cibles précises permettant d'atteindre l'objectif d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010.

En général, trois tendances se dégagent des plans élaborés par les États membres :

- objectifs de résultats directs : ils visent directement une réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un domaine politique particulier ;
- objectifs de résultats intermédiaires : ils contribuent indirectement à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- objectifs de contribution : ils améliorent l'effort politique dans un domaine précis.

AlterEchos

25 nov. 2005/CME/4804

Dans ce n°/p. 16

AÉchos n°182 : « Le Plan d'action national belge d'inclusion sociale évalué »

AÉchos n°92 : « Les plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale »

La Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal font partie du nombre restreint d'États membres à avoir réellement défini des cibles globales claires. En général, la démarche est moins systématique et se focalise sur les problèmes de l'emploi et du chômage. Par ailleurs, peu d'États membres tiennent compte de la dimension hommes-femmes.

L'évaluation

Les Plans nationaux font l'objet d'une évaluation au niveau européen, et la Commission européenne prépare un Rapport conjoint soumis pour adoption au Conseil européen de printemps. 2005 fut la première année au cours de laquelle le Rapport conjoint a également couvert les thèmes des pensions et du vieillissement actif en plus de celui de l'inclusion sociale (Le Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale). Ce rapport combiné s'inscrit dans le processus de mise en œuvre, en 2006, d'un processus social entièrement rationalisé. En juin 2006, tous les gouvernements présenteront leur prochain Plan d'action national sur l'Inclusion sociale, pour la période 2006-8.

Les processus rationalisés

Sur la base des rapports de mise en œuvre, ainsi que des résultats de l'évaluation de la MOC en cours, la Commission européenne proposera, avant la fin 2005, une série d'objectifs communs en vue des processus rationalisés des MOC appliquées à l'inclusion, aux pensions, à la santé et aux soins de longue durée. À partir de 2006, les processus nationaux déboucheront sur la rédaction d'un rapport conjoint unique au niveau européen. Les ONG et les personnes vivant en situation de pauvreté nourrissent autant d'espoirs que de craintes à propos des processus « rationalisés » et de la qualité des liens entre les processus économiques et sociaux. Espoirs de voir l'inclusion sociale reliée aux enjeux économiques dont l'emploi. Crainte de voir notamment ce volet inclusion sociale noyé dans les chapitres pension et santé. Une crainte pour la Belgique non fondée, nous assure-t-on au SPP Intégration sociale, qui continuera à établir des chapitres bien distincts même si cela figure dans le même rapport.

La priorité à la pauvreté disparaît

EAPN¹, dont nous vous avons déjà parlé dans d'autres articles de ce numéro, est un réseau européen regroupant des associations de lutte

contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 2005, le réseau a sorti une évaluation des Rapports de mise en œuvre des Plans d'action nationaux « Inclusion sociale ». Selon EAPN, les préoccupations de ses réseaux membres dans les différents pays de l'UE se sont renforcées sur cinq aspects :

1. On assiste à une diminution de la priorité donnée à la pauvreté dans l'agenda général de politique sociale, dans et en dehors des PAN inclusion. Cet élément a particulièrement été souligné par le Portugal, en référence à des programmes sociaux « parallèles », en dehors de ce qui figurait dans le PAN Inclusion 2003-2005.
2. Le PAN Inclusion est « déconnecté » des processus économique et d'emploi. (Toutefois, le réseau espagnol a fait rapport d'une meilleure intégration entre les politiques d'inclusion sociale et les politiques pour l'emploi).
3. Le lien entre les budgets et les politiques et programmes n'est pas clair. Les réseaux hongrois et maltais, entre autres, n'ont constaté aucun lien.
4. Il n'existe pas de mécanisme pour relier le cadre national des PAN inclusion à la mise en œuvre au niveau local et régional, et ce problème est aggravé par le fait que le PAN Inclusion est un processus national appliqué dans des pays présentant des structures de gouvernement différentes avec une forte décentralisation des pouvoirs.
5. La visibilité politique des PAN Inclusion est très faible.

Les réseaux reconnaissent toutefois qu'il y a eu une progression entre les premiers et les seconds PAN Inclusion. C'est le cas notamment du réseau danois, qui note une amélioration entre le second et le premier PAN du point de vue de la structuration et de la clarté des priorités bien que le texte reste avant tout une compilation de politiques nationales qui auraient probablement été mises en œuvre, « PAN ou pas PAN ».

Le pilotage au niveau belge

Le PAN Inclusion belge 2001-2003 reposait sur un regroupement d'accords et de plans politiques de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions. Il offrait un aperçu des mesures pour lesquelles il y avait un accord politique, des options politiques concrètes pour la période 2001-2003.

Pour permettre le suivi du premier PAN Inclusion, la cellule fédérale de Lutte contre la

pauvreté, chargée de la coordination, développe un instrument de pilotage (monitoring). Pour chacune des près de 300 actions qui se trouvaient dans le volet « actions », une fiche de suivi a été établie dans laquelle les informations suivantes ont été indiquées : le service chargé de la mise en œuvre et la personne de contact, le phasage de l'action, les différences par rapport à la mise en œuvre qui était prévue, les moyens libérés par année budgétaire pour l'action en question, l'usage d'indicateurs ou de données quantitatives, la communication et l'information à la population et l'implication des intéressés (stakeholders). Cette forme de monitoring a entre-temps été reprise par un certain nombre d'autorités régionales.

Le monitoring est un processus continu. Un comptage effectué en mai 2003 montre que les deux tiers des actions ont soit été réalisées (126), soit sont en cours ou en préparation (80). Il s'agit donc ici d'un système permanent de suivi, pas d'une évaluation globale. Étant donnée la répartition des compétences en Belgique et la construction particulière du PAN Inclusion, ceci a lieu au niveau qui porte la responsabilité. De plus, une action est souvent encore en cours, ou le temps est trop court pour déjà pouvoir en mesurer les effets sur le terrain. Il est donc trop tôt pour donner un aperçu de l'évaluation des différentes actions de la période écoulée.

Procédure adoptée pour l'élaboration du PAN en Belgique

Un groupe « actions » et un groupe « indicateurs » ont été mis en place dès le début du processus d'élaboration du PAN 2001-2003. Le fédéral et chacune des Communautés et Régions sont représentés au sein de chacun de ces groupes de travail par au moins un fonctionnaire, qui agit en tant que relais entre le groupe d'une part, ses collègues et les autorités politiques d'autre part. Les principaux acteurs intéressés (les stakeholders) sont également associés aux deux groupes, par la présence de représentants d'autres administrations notamment locales (Union des Villes et des Communes), de représentants des partenaires sociaux (Conseil national du Travail), d'experts provenant de centres universitaires de recherche en sciences humaines, ainsi que de représentants des réseaux reconnus d'associations de personnes défavorisées. Le service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, qui soutient la participation des personnes vivant dans la pauvreté, est également représenté.

Une des tâches du groupe « indicateurs » est de rassembler les données qui concrétisent les indicateurs mentionnés dans le premier PAN. Une autre tâche de ce groupe est de proposer de nouveaux indicateurs. À cette fin, il a été subdivisé en sous-groupes thématiques, les-

Inclusion sociale – situation en Belgique

Extrait du rapport conjoint sur l'inclusion sociale

Situation et tendances clés :

- Points positifs :
 - adoption de mesures actives en faveur du marché du travail,
 - amélioration de la protection sociale et innovations dans la prestation des soins de santé,
 - actions de lutte contre la discrimination ;
- Points négatifs :
 - augmentation du chômage de longue durée et du chômage des jeunes,
 - résultats peu concluants dans le secteur du logement, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ;

Approche stratégique fondée sur :

- un État providence actif,
- l'accès à la justice et à la culture, ainsi qu'aux droits des familles atypiques,
- la dimension hommes-femmes,
- les questions de l'immigration,
- la lutte contre le surendettement de populations pauvres.

quels ont été renforcés par la participation de spécialistes des thèmes en question (logement, santé, participation et enseignement). La troisième tâche du groupe « indicateurs » est de mener une réflexion sur l'opportunité et le choix d'objectifs stratégiques.

Pour les actions, le fonctionnaire relais du fédéral ou de chaque Communauté ou Région se charge de rassembler le matériel auprès des différents départements concernés. Il veille à ce que les actions proposées fassent l'objet d'un accord politique, et qu'elles cadrent avec les objectifs définis au niveau européen. Les actions sont inscrites au chapitre IV du Plan d'action selon une structure qui a été adoptée par la conférence interministérielle de l'Intégration sociale, sur proposition du groupe de travail actions. Les « bonnes pratiques » sont proposées par le groupe « actions », après concertation des fonctionnaires relais avec leurs collègues et avec leurs autorités. La cellule politique de la Pauvreté du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale (administration fédérale) se

charge de la coordination générale et de la rédaction des projets de textes. Au fur et à mesure de leur rédaction, tous les chapitres sont soumis à plusieurs reprises aux fonctionnaires membres du groupe « actions », qui les soumettent à leurs collègues et à leurs responsables politiques. Les remarques sont intégrées par le SPP. Finalement, le projet de plan d'action est transmis pour adoption à la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale. Le SPP Intégration sociale se charge de sa publication, de sa diffusion et de son suivi.

À mi-parcours puis à l'échéance, le SPP Intégration sociale s'enquiert auprès de chaque administration « coordonnante » de l'avancement de la mise en œuvre des actions. Toutes les informations sont reprises dans un fichier de suivi, qui permet une analyse transversale.

Pour Josée Goris² du service Politique de la pauvreté au SPP Intégration sociale, le principal atout des PANincl est la vue d'ensemble qu'ils offrent. « Il est vrai que le Plan national d'inclusion sociale ne provoque pas de nou-

Régions et des Communautés : procédures internes pour l'élaboration du PAN Inclusion

Wallonie

En Région wallonne, le PAN Inclusion 2001-2003 a été élaboré par un groupe de travail inter-cabinets piloté par le cabinet du ministre-Président et associant les cabinets des ministres du Logement, des Affaires sociales et de la Santé et de l'Emploi et la Formation. Le cas échéant, les administrations ont été associées par leurs ministres fonctionnels à l'élaboration des mesures. Celles-ci ont été arrêtées par le gouvernement wallon en date du 15 février 2001.

C'est la direction interdépartementale de l'Intégration sociale (DIIS) qui a coordonné le suivi du PANincl et a sollicité l'ensemble des administrations concernées sur l'évaluation des mesures à mi-parcours.

Le PANincl 2003-2005 a été élaboré par un groupe de travail inter-cabinets piloté par le cabinet du Ministre-Président et associant l'ensemble des cabinets wallons. Le 27 juin 2003, le gouvernement a adopté les mesures qu'il souhaitait proposer pour figurer dans le PANincl ainsi qu'une pratique remarquable. Il a décidé la création d'un comité de suivi du PANincl 2003-2005, composé des cabinets et des administrations concernés par les mesures, dont la DIIS effectue le secrétariat. Des associations représentatives des personnes démunies y sont associées.

Bruxelles-Capitale

Pour l'ensemble des administrations bruxelloises, la coordination est assurée par l'Observatoire de la santé et du social, qui fait partie de la Commission communautaire commune (CCC). Une fonctionnaire de cet Observatoire fait partie du groupe de travail « actions », une autre fait partie du groupe « indicateurs ».

Communauté française

Le premier Plan d'action national Inclusion a été élaboré au niveau politique. L'administration n'y a pas été impliquée. Les éléments de suivi qui ont été recueillis par l'administration à la demande de la cellule fédérale, l'ont été par contact direct avec les administrations fonctionnellement compétentes.

Des fonctionnaires ont été impliqués dans l'élaboration du 2^e PAN Inclusion au travers de leur participation aux deux groupes de travail – actions et indicateurs – mis en place par le SPP Intégration sociale... Il s'agit de membres de l'Observatoire de l'enfance de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse pour le groupe action d'une part, et du service de la statistique traitant les données en matière d'enseignement pour le groupe indicateur d'autre part.

C'est en concertation avec le pouvoir politique communautaire que les mesures pour le second plan, en relation directe avec la problématique de l'inclusion figurant dans le plan d'action mettant en œuvre la Charte d'avenir de la Communauté française adoptée le 26 septembre 2001, ont été inscrites dans le PAN Incl. La mise sur pied d'un groupe de suivi à l'administration de la Communauté française est envisagé. Mais en dehors de la poursuite de l'action Agora en matière d'aide à la jeunesse, aucune action d'implication des stakeholders à partir du PAN Inclusion n'a été initiée jusqu'à présent.

velles politiques sociales et que, sans lui, les politiques sociales des différentes entités fédérées auraient quand même été initiées, mais son grand avantage est qu'on peut, par exemple, voir, après un suivi de deux ans, quelles actions annoncées ont été accomplies ou pas. On peut également se rendre compte des lacunes, des croisements possibles. Nous avons ainsi pu conclure que pour la phase 2001-2003, 80 % des actions avaient été réalisées. Pour la phase 2003-2005, nous en sommes à 290 actions. Pour janvier 2006 toutes les entités fédérées devront avoir rentré leurs fiches (une fiche par action), ce qui per-

mettra d'avoir un descriptif plus complet que le plan que nous devons rentrer où il n'y a place que pour une ligne par action. »

Parmi les changements annoncés, un petit bouleversement dans les groupes « action » : « Seules les entités fédérées étaient encore représentées dans ces groupes, constate Josée Goris. La matière pour l'élaboration des fiches devenait trop technique. La conférence interministérielle de juillet 2005 a donc décidé de scinder les groupes "action" en deux : d'un côté le groupe technique avec les entités fédérées et de l'autre, le "groupe d'action élargi" avec les partenaires prévus initialement. Il sera chargé de traiter des thèmes plus concrets comme par ex. la relation entre le prix des loyers (matière fédérale) et la qualité du logement (matière régionale). »

Quelques exemples d'actions désignées comme bonnes pratiques

- L'accompagnement de personnes surendettées
- Le décret flamand relatif à la lutte contre la pauvreté
- Le Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques en Région wallonne comme exemple d'action multisectorielle intégrée, développée en concertation avec les acteurs concernés
- Le dispositif législatif du rapport bruxellois annuel sur l'état de la pauvreté
- Le projet « Article 27 » comme modèle de participation culturelle
- Coopération entre l'Office de l'Emploi et les CPAS en Communauté germanophone

1. EAPN, European Anti Poverty Network, rue du Congrès 37-41, bte 2 à 1000 Bruxelles – tél.: 02 230 44 55 – fax: 02 230 97 33 – courriel: team@eapn.skynet.be – site: www.eapn.org
2. SPP Intégration sociale, Service de la politique pauvreté – Contact: Josée Goris – tél.: 02 508 86 58 – courriel: josee.goris@mi-is.be – site: www.mi-is.be

Stratégie de Lisbonne : la compétitivité pour seul pilier

STRATÉGIE DE LISBONNE

MOC (Méthode ouverte de coor- dination)

SEE (Stratégie européenne pour l'emploi)

AlterEchos

25 nov. 2005/DCR/4805

Dans ce n°/p. 16

Dans ce n°/p. 29

AÉchos n°175: « Le rapport Kok renforce l'orientation libérale de Lisbonne »

Adoptée lors d'un Sommet européen réuni au printemps 2000 dans la capitale portugaise, la Stratégie de Lisbonne¹ avait réuni les 15 pays européens autour d'un objectif commun ambitieux: damer le pion aux concurrents économiques de l'Union. Mais si la Stratégie de Lisbonne a fait consensus dans un premier temps, c'est parce que dans ses objectifs, elle équilibrait de réelles ambitions dans les domaines non seulement économique, mais également social et environnemental. En 2004, cet équilibre précaire n'a pas résisté à l'arrivée d'une nouvelle Commission qui reflète le nouveau centre de gravité politique de l'Union (libéral et de droite). La stratégie de Lisbonne s'est depuis centrée sur « deux » objectifs prioritaires, croissance et emploi, ce second objectif étant clairement... conditionné au premier. Pourtant, comme l'illustrent l'Agenda social et « Éducation et formation 2010 », l'ensemble des processus lancés depuis 2000 dans les domaines sociaux ou éducatifs ne sont pas pour autant abandonnés. Ils sont simplement désormais enjoins de se placer, plus encore qu'auparavant, au service de la compétitivité européenne.

Un objectif et un slogan

En 2000, l'idée était simple: face aux performances des modèles de compétitivité américain et asiatique, l'Europe devait se lancer de manière urgente dans un vaste plan de rattrapage et de dépassement de nos concurrents. Les chefs d'État et de gouvernement l'ont résumé en une formule: « Faire de l'Europe, en 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique du monde ». Mais la phrase « slogan » ajoutait aussitôt que cette économie doit être « capable d'une croissance durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Le compromis de Lisbonne a en effet consisté à faire reposer la stratégie de relance européenne sur trois piliers: économique, social et environnemental (cette dernière dimension ayant été précisée et renforcée en 2001 au sommet de Göteborg).

Trois piliers?

Depuis 2000, on a souvent entendu, écrit, cité, critiqué... le début du programme, mais pas sa seconde partie. Son oubli provient notamment du fait que les plus grandes avancées de Lisbonne ont été réalisées en matière d'ouverture d'une série de marchés à la concurrence: les télécommunications, l'énergie, le transport aérien... Et ce processus de libéralisation n'est pas terminé: comme on le sait, la directive Services (dite Bolkestein), le dossier qui a peut-être connu le plus de difficultés, sera prochainement adoptée (voir dans ce n° p. 3).

Pour autant, les deux autres piliers de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été négligés. En matière environnementale, on peut citer la directive Reach réglementant l'utilisation de substances chimiques par l'industrie (et que le Parlement vient d'édulcorer au nom... de la compétitivité des entreprises européennes). Sur le plan « social », les objectifs fixés par Lisbonne ne manquent pas d'ambition. Pour ne citer qu'un chiffre, il y est prévu que le taux d'emploi passe de 62,2 % à 70 % en 2010 (soit près de 22 millions d'emplois supplémentaires dans l'Union et 300.000 rien qu'en Belgique). Par ailleurs, le nombre de domaines dans lesquels l'Union a lancé des « initiatives politiques » dans le cadre de ce pilier social se

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

En 1997, les premières lignes directrices pour l'emploi adoptées par les États annoncent en quelque sorte la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi. Depuis lors, les États membres remettent chacun, annuellement, un Plan d'action national pour l'emploi (PAN) se basant sur les grands chapitres de ces lignes directrices

- Employabilité: « améliorer la capacité d'insertion » des demandeurs d'emploi, en particulier les jeunes et les chômeurs de longue durée par la formation professionnelle, l'activation des allocations...
- Soutien aux entreprises.
- Adaptabilité des travailleurs actifs et des entreprises.
- Égalité des chances.

Au fil du temps, ces priorités se sont enrichies de thématiques comme l'intégration des réfugiés ou la qualité de l'emploi.

Plus d'infos sur: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm

L'Agenda social européen

Cet agenda, qui a copié la méthode de la SEE, a cherché à coordonner à partir de 2000 les objectifs des politiques d'« inclusion sociale » autour des piliers suivants :

- Priorité à l'emploi et à l'employabilité, accompagnée d'une garantie de revenu minimum et d'un renforcement du droit au logement.
- Prévention des risques d'exclusion.
- Se centrer sur « les plus vulnérables » (femmes, enfants, exclus...).
- Mobiliser l'ensemble des acteurs (participation des exclus et intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques).

Depuis 2001, chaque pays rentre un Plan d'action national pour l'inclusion tous les deux ans (voir l'article consacré aux PAN INCL' dans ce dossier, p. 20).

Plus d'infos sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm

sont multipliés : l'emploi, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, la sécurité sociale (et particulièrement les pensions), mais aussi la formation, l'éducation...

Opacité

Si les processus en matière « sociale » (concept pris au sens large, comme on le voit) ont été moins spectaculaires, c'est peut-être parce que l'Union européenne n'est pas compétente sur ce plan. Elle doit donc passer par une nouvelle méthode de « gouvernement » plus indirecte : la méthode ouverte de coordination (voir dans ce n° l'article consacré à la MOC), expérimentée dès 1997 et la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

Même si le parcours d'une directive européenne n'est déjà pas des plus simples, en comparaison, les processus politiques lancés dans le cadre de la MOC se noient dans une complexité technocratique sans pareille. De rapports d'experts en communications de la Commission, de plans d'actions des États en évaluation de ceux-ci..., le tout accompagné des pressions de différents lobbies, on ne parvient pas toujours très bien à situer la décision et la responsabilité politiques. Le versant « social » de la stratégie de Lisbonne n'en a pas gagné en visibilité et l'Union européenne y a perdu un peu plus de légitimité démocratique.

Évaluations

La stratégie de Lisbonne s'accompagne de batteries d'évaluations des politiques des États basées sur objectifs chiffrés. Lors de chaque sommet de printemps, le Conseil européen examine différents rapports sur l'état d'avancement des différents processus qui participent de cette stratégie. À la mi-parcours, il avait été décidé de vérifier si des objectifs intermédiaires avaient bien été atteints et de réviser, le cas échéant, la stratégie.

En 2004, Un « Groupe de Haut niveau » présidé par Wim Kok (l'ancien Premier ministre social-démocrate des Pays-Bas) s'est attelé à la tâche et ses conclusions, remises en novembre 2004, ont été sans appel : en cinq ans, les résultats engrangés sont largement en deçà de la moitié du chemin que l'on espère avoir parcouru d'ici 2010 (on n'a par exemple créé que 6 millions d'emplois sur les 22 millions à créer en 10 ans). À cela, le rapport voit plusieurs raisons : « un agenda surchargé », « une coordination médiocre », « des priorités inconciliables », les événements mondiaux depuis 2000... ; mais le « problème majeur » serait celui de « l'absence d'action politique résolue » dans le chef des États membres...

Recentrage sur la compétitivité

Le rapport Kok rejoignait en cela des évaluations plus sectorielles (notamment celles sur « Éducation-formation » 2010 qui parlait d'un échec de Lisbonne). Mais ce rapport a surtout proposé un recentrage de la stratégie sur des objectifs moins nombreux dont, au premier chef, la compétitivité des entreprises.

L'équipe mise en place autour de José-Manuel Barroso ne s'est pas fait prier. Approuvée par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de printemps 2005, la commission Barroso n'a plus retenu que deux priorités : la croissance et l'emploi. Et encore, pour la Commission, l'emploi n'est que la simple conséquence automatique d'une libéralisation des marchés. Impact espéré : 6 millions d'emplois... ce qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % en 2010. Les objectifs sociaux sont non seulement conditionnés à la croissance mais ils en deviennent d'autant moins ambitieux.

Par ailleurs, la réorientation de Lisbonne insiste pour que les systèmes de protection sociale et les politiques du travail soient « modernisés ». Beaucoup, comme par exemple Michel Jadot, l'ex-patron du service public fédéral de

Éducation-formation 2010

C'est sous cet intitulé qu'ont finalement été réunies toutes les actions en matière d'éducation et de formation qui « contribuent » à la poursuite des objectifs de Lisbonne. Y ont été regroupés des processus plus anciens ou parallèles, regroupant plus de pays que les 15 initiaux ou les 25 actuels, comme :

- la déclaration de Bologne, signée en 1999, réunissant 29 États dans un « espace européen de l'enseignement supérieur »
- le processus de Bruges-Copenhague réunissant 31 pays européens autour de l'intégration de systèmes de formations et d'enseignement professionnels, au moyen d'une reconnaissance mutuelle des qualifications basée sur des principes de certification communs.

Mais le coeur d'Education-formation 2010 ce sont une série d'objectifs communs adoptés par les ministres de l'Education des 25. D'ici 2010, il s'agit par exemple :

- d'abaisser à 10 % maximum le taux de jeunes quittant prématurément l'école,
- d'augmenter d'au moins 15 % le nombre de diplômés en maths, sciences et technologie,
- d'élever à au moins 12,5 % de la population active le taux moyen de participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie,
- ...

Sans oublier, une série recommandations issues de groupes de travail d'experts sur le métier d'enseignant, les compétences-clés à acquérir à l'école...

Plus d'infos sur : http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_fr.html

L'Emploi, voient derrière ce dernier terme un euphémisme cachant une réduction « de pré-pensions et d'allocations de chômage jugées trop généreuses ».

Oppositions à gauche

Tant dans les partis sociaux-démocrates et écologistes que dans les syndicats et les associations travaillant dans le domaine social, cette réorientation a suscité une véritable levée de boucliers au niveau européen. Bon nombre d'entre eux avaient soutenu la stratégie de Lisbonne malgré ses orientations libérales, en raison d'un certain équilibre instauré entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux ainsi que d'une certaine ambition pour ces derniers. Ainsi, pour Michel Jadot, c'est l'ensemble de notre « modèle social » qui passe ainsi « à la trappe » ; alors que Lisbonne avait jusqu'ici permis de faire pression « pour revaloriser le rôle des organismes publics de placement » ou « pour faire progresser l'offre en crèches et garderies », par exemple.

De son côté, l'European Anti Poverty Network (EAPN) dénonce le fait que plus aucune référence ne soit faite aux 68 millions d'Européens « en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ». Pour ce réseau, la Commission

« reconnaît la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre plus flexible et adaptable ; mais elle omet de dire qu'il importe de se doter de bons systèmes réformés de protection sociale pouvant fournir la sécurité nécessaire à cette main-d'œuvre flexible et adaptable. Si la communication répète que l'emploi constitue un facteur important dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, son analyse ne suffit pas pour garantir non seulement davantage d'emplois, mais aussi des emplois de meilleure qualité. La réalité est la suivante : alors que quelque 4,5 millions d'Européens sont au chômage et en situation de pauvreté, le nombre de personnes au travail et en situation de pauvreté dépasse les 10 millions. La communication n'aborde pas cette réalité. »

Soumission à la croissance

Même dénonciation du côté de la plate-forme des ONG européennes du secteur social qui explique que « dans l'approche de M. Barroso les citoyens européens apparaissent comme de simples ressources dont la valeur économique doit être exploitée. Cette approche nous entraîne tout droit sur la voie de la société américaine où l'économie passe avant tout – et où les droits fondamentaux et le bien-être de l'ensemble des citoyens sont jetés aux oubliettes ».

Stratégie de Lisbonne : la compétitivité pour seul pilier

Le directeur de cette plate-forme, Simon Wilson, confirme qu'il ne faudrait cependant pas en conclure que les politiques sociales et éducatives, lancées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, aient été abandonnées. Tout au contraire, des rapports d'experts continuent à être produits, la Commission continue à adopter des résolutions à destination du Conseil des ministres. Ainsi en matière éducative, vient d'être approuvé un document relatif aux huit compétences-clés que tout Européen doit maîtriser « pour réussir dans une société et une économie fondées sur la connaissance » : de la « communication dans la langue maternelle » à « l'esprit d'entreprise ». Comme le constate un haut fonctionnaire de la Communauté française, les élèves et étudiants sont uniquement perçus comme du « capital humain »...

Simon Wilson dégage deux évolutions du volet « social » de la stratégie de Lisbonne :

- D'une part, il voit se dégager une « tendance à coordonner l'ensemble des domaines de la stratégie de Lisbonne ». « Ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise chose » (l'emploi a ainsi intégré l'Agenda social qui s'articule dès lors avec la SEE). « Mais il y a une tendance à tout mélanger et donc à perdre la diversité des

politiques sociales dont certains pans sont oubliés », met-il en garde.

- D'autre part, « en coordonnant l'ensemble des domaines, les priorités de la commission risquent de descendre dans chaque secteur et de réduire l'éducation ou la lutte contre l'exclusion à une contribution à la croissance et donc d'être moins ambitieux ».

1. Le site officiel de la Stratégie de Lisbonne : http://europa.eu.int/growthandjobs/index_fr.htm
2. European Anti Poverty Network (EAPN), rue du Congrès 37-41 bte 2 à 1000 Bruxelles – tél. : 02 230 44 55 – fax : 02 230 97 33 – courriel : vincent.forest@eapn.skynet.be – site : <http://www.eapn.org>
3. Plate-forme sociale, square de Meeûs 18 à 1050 Bruxelles – tél. : 02 511 3714 – courriel : platform@socialplatform.org – site : <http://www.socialplatform.org/>

AlterEchos

Alter.be

Soutenir l'innovation s

Virages et revirements de la directive « Bolkestein »

DIRECTIVE « SERVICES »

Depuis bientôt deux ans, la directive dite « Bolkestein », visant à libéraliser les services dans l'Union européenne anime le débat européen. À l'initiative de l'ancien commissaire en charge du Marché intérieur, le Néerlandais Fritz Bolkestein, la Commission européenne a adopté la proposition en janvier 2004. Elle l'a soumise au vote des États membres. Le Parlement européen, qui « codécide » avec le Conseil des ministres, doit d'abord se prononcer. Dans l'intervalle, la proposition a été accusée d'inciter au « dumping social » et au démantèlement des services publics. Elle devait être « remise à plat ». Ensuite, elle a été jugée en partie responsable du rejet de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas. Aujourd'hui, elle divise toujours les États, le Parlement européen et les directions générales de la Commission. Pourtant, sur fond de crise de l'Union, elle a été à peine modifiée par le vote-test du 22 novembre en commission Marché intérieur au Parlement. Prochaine échéance : janvier 2006, en session plénière à Strasbourg. Récit d'un texte-clé qui incarne à lui seul beaucoup des tensions que vivent les instances européennes ces derniers temps.

Remise à plat avortée ?

Après une demande de « remise à plat » très officielle de la France au Conseil européen de mars 2005 à la veille de son référendum sur la Constitution, Charlie McCreevy, commissaire en charge du Marché intérieur, a décidé d'attendre le verdict des eurodéputés pour réviser le texte.

Dans la première partie de son rapport, publiée en avril, l'eurodéputée sociale-démocrate allemande Evelyne Gebhardt (Parti socialiste européen), a proposé de remplacer le « principe du pays d'origine » (PPO), au cœur de la polémique, par la règle de la « reconnaissance mutuelle », inscrite dans les traités. Elle a aussi prévu d'exclure du texte tous les services d'intérêt économique général (SieG) – autrement dit les services publics pouvant être prestés par le secteur privé.

Présentée mi-mai à la commission Marché intérieur, compétente sur le fond, la version finale du rapport n'a pas convaincu la droite, majoritaire au Parlement et attachée aussi bien

au principe du pays d'origine qu'à l'inclusion des services d'intérêt économique général. Le Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens) et les Libéraux de l'ADLE ont décidé de présenter des « modifications substantielles ». Le vote a été repoussé une première fois avant de finalement se dérouler le 22 novembre dernier.

Dans l'intervalle, la commission Emploi et Affaires sociales – consultée pour avis – s'était prononcée en faveur de l'exclusion des références au droit du travail, en adoptant mi-juillet le rapport de l'eurodéputée belge, Anne Van Lancker (Parti socialiste européen). Celle-ci écarte également le principe du pays d'origine et les services d'intérêt économique général (SieG). Les députés ont réclamé à la Commission une directive-cadre pour à la fois définir et protéger les SieG. Très réticent, l'exécutif européen a toujours invoqué l'absence de base juridique dans les traités actuels. Une communication sur les services sociaux d'intérêt général et de santé (SSIG) doit toutefois être présentée d'ici la fin de l'année.

« Zone grise » et mécanisme flou

Certains services font partie d'une « zone grise ». Il ne s'agit ni de services commerciaux ni de services publics purement non marchands comme la justice, la police ou l'éducation. L'Union les appelle les services économiques d'intérêt général (SieG). Ils correspondent à une activité économique au sens de la jurisprudence de la Cour de justice et de l'article 49 du traité. En cela, ils sont soumis aux règles du marché intérieur au sens de l'article 86§2 : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence... »

La proposition de directive sur les services s'appuie sur ces deux éléments – jurisprudence et article du traité – pour justifier leur libéralisation. Toutefois, la seconde partie de l'article 86§2 indique bien que les règles du marché intérieur s'appliquent aux SieG « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impar-

AlterEchos

25 nov. 2005/NVT/4806

Dans ce n°/p. 33

AÉchos n°196:
« Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la directive Bolkestein »

AÉchos n°195:
« La Commission européenne abandonne les statuts d'association et de mutuelle européenne »

AÉchos n°192:
« La Commission veut mieux définir les services sociaux d'intérêt général et de santé »

tie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ». Evelyne Gebhardt s'est justement appuyée sur cette partie de l'article pour justifier le retrait complet des Sieg.

Les partis de droite récusent cette interprétation. Ils privilégient, à l'inverse, un traitement sectoriel de la directive. Problème: « Chaque service est une sorte de mini-monde en soi » et « entrer dans les détails complique les choses », confie Philippe Pochet, directeur de l'Observatoire social européen (OSE). C'est pourquoi cette proposition de directive est volontairement floue, et qu'elle vise potentiellement tous les services, à l'exception des secteurs déjà couverts par des directives européennes, comme les services financiers, les réseaux de télécommunication et les services de transport.

État actuel du texte

Cette directive prévoit d'abord de simplifier la « liberté d'établissement » des prestataires. Pour cela, elle projette par exemple de mettre en place des « guichets uniques », servant de relais d'information aux entreprises, via des voies notamment électroniques. Elle invite aussi les États membres à alléger leurs régimes d'autorisation en supprimant, entre autres, l'obligation de résidence du prestataire dans le pays d'accueil.

Elle cherche aussi à garantir la « libre circulation des services ». Dans ce sens, elle stipule un « droit des destinataires d'utiliser des services d'autres États membres ». Elle pourra ainsi éliminer les mesures restrictives ou discriminatoires des autorités publiques ou des opérateurs privés. Autant de mécanismes que dénoncent les défenseurs des services publics.

Légères modifications au Parlement

Emblématique, le débat a continué à opposer les partisans du libéralisme aux protecteurs des services publics. Et même si les États membres et les principaux représentés au Parlement sont d'accord sur la nécessité de créer un marché des services – qui représentent près de 70 % du PIB européen – pour relancer la croissance, ils se déchirent sur les modalités d'ouverture de ces derniers à la concurrence. Les uns défendent la compétitivité du marché dans un contexte de globalisation économique et de ralentissement de la croissance européenne, les autres invoquent le devoir d'harmonisation des législations nationales pour

éviter le « dumping social » et les abus de libéralisation des services publics.

Ces points d'achoppement concernent, d'une part, le principe du pays d'origine, selon lequel un prestataire de services, peu importe l'endroit où il exerce, reste soumis aux règles de son pays d'origine. Ils touchent, d'autre part, à l'inclusion des services d'intérêt économique général dans le projet de loi. En dehors de ces deux éléments-clés, les membres de la commission marché intérieur sont parvenus à trouver un accord sur quelque 1.500 amendements, soumis avant le vote à un compromis entre les principaux partis.

Résultat: même si le terme est désormais banni après le vote du 22 novembre, le principe du pays d'origine reste de mise. Le « principe général de libre circulation » assurera à terme au prestataire homologué dans un État membre la reconnaissance automatique de ses qualités, de ses compétences et de ses méthodes de travail dans un autre État membre, sans plus de formalités administratives. Les États membres pourront évoquer des exceptions au nom du respect de l'ordre public, de la protection de l'environnement et de la santé. En outre, les références au droit du travail sont, à la demande de la Commission Emploi et Affaires sociale, exclues de la directive. Elles sont concernées par la directive « détachement des travailleurs »

Des exceptions

Au grand dam des Socialistes et des Verts, les membres de la commission ont refusé de sortir les services économiques d'intérêt général du champ de la directive. Ainsi, l'eau, le gaz et l'électricité restent concernés. Seuls les services publics non marchands, ou services d'intérêt général (SIG), comme l'éducation sont exemptés. Toutefois, à la demande d'Evelyne Gebhardt, les eurodéputés ont retiré du champ de la directive, les Sieg les plus controversés, comme l'ensemble du secteur de la santé (pharmacie et maisons de retraite incluses), le cinéma et les jeux de hasard, casinos compris. Exemption obtenue par la France, la Française des jeux étant un organisme d'État tout comme la Loterie nationale en Belgique.

La situation manque de clarté concernant certains services publics, comme le logement social, et l'enseignement supérieur, qui a priori sont toujours dans le champ de la directive. La question de l'intérim est également hautement problématique. Alors que les partis de droite incitent à plus d'ambition au sujet des Sieg en

plénière, E. Gebhardt, espère, de son côté, que l'Assemblée de Strasbourg rectifiera le tir.

Toutefois, ce vote est une première défaite. « J'ai toujours essayé de trouver l'harmonisation », a déclaré la députée allemande. À l'inverse, la « rerédaction » de son rapport privilégie la concurrence entre économies nationales. « Telle quelle, la commission n'a pas réussi à rejeter les craintes de la population », a-t-elle conclu, en précisant que « le déséqui-

libre est accentué ». Pour elle, le résultat est « pire » que ce qui avait été présenté par la Commission européenne.

Bonne perdante, elle a toutefois noté que « le dernier mot, c'est la plénière qui l'aura ». À cause du retard pris au sein du Parlement, la session plénière a été repoussée en janvier 2006. La directive devra ensuite être soumise aux États membres pour une adoption finale attendue en mars 2007.

AlterEchos



Deux cahiers par mois pour changer votre manière de voir l'action sociale et la santé.

Deux cahiers pour présenter les formules qui innovent.

À lire gratuitement en ligne sur <http://www.labiso.be>

Venez lire.
Venez donner votre avis.
Venez innover.

Labiso.be, le laboratoire des innovations sociales

Partout en Région wallonne, au plus près des gens, les professionnels de l'action sociale et sanitaire réinventent chaque jour leur métier. Le secteur bouge. Innovantes ou confirmées, des initiatives cherchent à coller au plus près aux nouvelles réalités sociales, aux nouveaux besoins, aux nouvelles formes de pauvreté. Handicap, toxicomanies, personnes âgées, santé mentale, insertion, etc. : les terrains d'innovation sont multiples. Les professionnels débordent d'idées, ils portent des projets qui appellent l'attention, la réflexion, les échanges et les débats. **Une collection de livres numériques leur donne la parole.**

Une initiative de Texto asbl et de l'Agence Alter, avec le soutien de la ministre wallonne des Affaires sociales et de la Santé et de Luc Pire Electronique

Échos

du Crédit et de l'Endettement

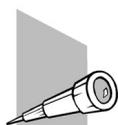
La revue *Echos du Crédit et de l'Endettement* paraît quatre fois par an, à l'initiative conjointe de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et de l'Agence Alter.

Ce trimestriel s'adresse à toute personne en contact avec **la médiation de dettes** et **la prévention du surendettement**.

Dans chaque numéro, un thème particulier est abordé sous forme de dossier : le règlement collectif de dettes, vivre le surendettement en couple, surendettement et accès aux soins de santé, le rôle des huissiers, etc.



Abonnement sur www.alter.be



Observatoire du Crédit
et de l'Endettement

Agence Alter

Presse & innovations sociales



RÉGION WALLONNE
Avec le soutien de la Ministre wallonne
de la Santé, de l'Action sociale
et de l'Égalité des Chances

L'interview : Anne Van Lancker

« On est en train de réduire la stratégie de Lisbonne à la seule compétitivité. Et pourtant c'est la seule possibilité pour l'Europe d'avoir sa place dans le monde »

**DIRECTIVE
« SERVICES »**

**PARLEMENT
EUROPÉEN**

**MARCHÉ
INTÉRIEUR**

COMPÉTITIVITÉ

SIEG (Service public d'intérêt économique général)

Anne Van Lancker, députée européenne (PSE)¹, a rédigé un rapport d'avis sur la directive services, dite « directive Bolkestein », adopté mi-juillet par une forte majorité de la commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen. Comme Evelyne Gebhardt (PSE), rapporteur de la commission Marché intérieur, la députée belge rejette le principe du pays d'origine et l'inclusion du droit du travail dans la proposition législative de la Commission européenne. Elle détaille pour Alter les dernières avancées de ce débat, un débat européen mais qui se pose aussi au niveau national.

Alter Echos: La libéralisation dans l'Union européenne des services est-elle incontournable ?

Anne Van Lancker: La création d'un marché intérieur pour les services est une nécessité. On a déjà un grand marché pour les biens. On a besoin de travailler tous ensemble au-delà des frontières pour construire un marché des services, car ils peuvent créer des emplois. Cela dit, je suis complètement opposée à la façon dont Fritz Bolkestein et, maintenant, Charlie McCreevy (le commissaire en charge du Marché intérieur et des Services, ndlr) veulent créer ce marché des services. Ils prônent la création d'un marché qui n'obéit à aucune règle de la protection des consommateurs, qui ne respecte pas les règles sociales et qui ne prévoit pas de normes pour la qualité des services.

Selon vous, sous quelles conditions peut-on libéraliser les services en Europe ?

Quand Jacques Delors a conçu le marché intérieur pour les biens, il a toujours insisté sur l'idée selon laquelle un marché ne se crée pas tout seul. Un marché a besoin de règles très strictes, des règles en matière de protection de l'environnement, de protection des travailleurs et des consommateurs. Ici, la Commission est en train d'abandonner ce grand principe qui devrait faire de l'Europe quelque chose d'autre que seulement une grande économie ou un grand marché au sein duquel la concurrence est libre et non faussée. Il faut que les gens qui ont besoin de protection soit protégés.

En d'autres termes, il faut d'abord harmoniser pour ensuite libéraliser ?

Les deux doivent aller de pair. Ils doivent toujours être combinés !

Quelle distinction faites-vous entre les services ?

C'est le deuxième grand problème de cette directive. Pour les services commerciaux, je vois bien l'opportunité d'un marché interne. Mais cette directive traite de la même façon les services commerciaux et les services publics ou services d'intérêt général, comme l'éducation, la santé, le logement social, les services pour les chômeurs. Ces services-là n'obéissent pas à la même logique que les services commerciaux. Ils ont une mission d'intérêt général, c'est-à-dire qu'ils doivent garantir un droit d'accès pour tous citoyens à des services de qualité. Il se peut que ces services soient délivrés par le secteur public lui-même et il est aussi possible et envisageable que les autorités publiques fassent appel aux secteurs privés, comme celui de l'économie sociale. Les entreprises de l'économie sociale ne représentent pas l'État. Mais ces entreprises n'ont pas l'objectif de faire du profit. Et un service qui n'est pas conçu pour faire du profit, mais pour garantir les droits des citoyens, doit être traité d'une tout autre façon que les services commerciaux.

Les États ne sont-ils pas les vrais responsables du peu d'ambition sociale à l'échelle européenne ?

C'est vrai qu'au Conseil, par exemple, le statut de l'association européenne a été bloqué pendant longtemps. Mais il est vrai aussi que le statut de l'entreprise européenne a également été longtemps bloqué. Et là, je dois dire que j'ai vu une Commission qui s'est beaucoup plus forcée à débloquer le statut de l'entreprise européenne que celui de l'association ou de la coopérative européenne. Mais il est vrai aussi que le Conseil tient un double langage. On ne peut pas espérer que la Commission résolve le problème des distorsions sociales, des inégalités entre les nouveaux et les anciens pays ou les diverses régions et les délocalisations, et en même temps dire qu'elle ne peut pas nous coûter plus cher que maintenant et qu'on n'a pas d'argent disponible

AlterEchos

25 nov. 2005/NVT/4807

Dans ce n°/p. 29

AÉchos n°197:

« Europe: Tony Blair provoque la réflexion autour du « modèle social européen » »

pour protéger les travailleurs victimes de possibles délocalisations ou d'ajustements économiques.

Au sujet de la « directive services », quel rapport de forces domine aujourd'hui le Parlement européen? Et comment peut-il être équilibré dans les mois à venir?

Dernièrement, il est devenu très clair que le rapport des forces divise les protagonistes d'un libre marché sans entraves – le capitalisme pur et dur sans règles – et ceux qui veulent tout d'abord protéger les citoyens et les travailleurs. Certains disent qu'on est tellement nombreux à 25 pays qu'on doit abandonner toute tentative d'harmonisation et de rapprochement des règles qui protègent les consommateurs et les travailleurs. D'autres disent que si nous voulons sauvegarder le modèle social européen, il faut absolument maintenir cette protection. Du coup, l'on voit très bien le clivage droite-gauche au sein du Parlement.

Pourquoi le vote en commission du Marché intérieur a-t-il été annulé les 4 et 5 octobre et reporté au 21 novembre?

Le dossier a été repoussé parce que la droite se durcit. C'est la droite qui a essayé de former un bloc contre la rapporteur, Evelyne Gebhardt qui, elle, a essayé de mettre autour de la table tous ceux qui ont un peu de bonne volonté pour trouver une solution. La directive est sur la table. Nous avons l'obligation de la changer fondamentalement. On a fait des tentatives. Et puis la droite qui se durcit et bloque toute tentative de trouver un accord. Les purs et durs ont montré leur vrai visage. Avec eux, ce ne sera plus possible de trouver un accord. Cela dit, je suis toujours convaincue que, par exemple, pour les gens de l'UMP ou de l'UDF français, les chrétiens-démocrates allemands ou encore ceux qui ont appartenu à l'Olivo en Italie, il sera impossible de mettre dans le même sac les services commerciaux et les services publics, et de défendre le principe du pays d'origine qui mine toute possibilité d'avoir des conditions de fourniture de services harmonisées.

Comment envisagez-vous l'issue du débat parlementaire?

J'ai encore un peu d'espoir que ce Parlement se ressaisisse et qu'on trouve une majorité pour remettre à plat cette directive, et en voter une tout autre.

L'adoption en juillet de votre rapport en commission Emploi et Affaires sociales avait déjà été un tournant...

J'ai été vraiment ravie de voir le résultat de mon rapport dans ma commission parce que chez nous aussi il y a des libéraux et des gens qui appartiennent au PPE. Bien sûr, les gens qui travaillent à la commission Emploi et Affaires sociales sont beaucoup plus sensibles à la protection sociale et des emplois. Mais j'ai du faire un effort pour convaincre les gens qui appartiennent à ces deux groupes politiques du bien-fondé de mes positions dans ce rapport. J'espère que ce signal très fort résonnera aussi dans la commission Marché intérieur. Je note que celle-ci a déjà accepté que les lois sociales, le droit du travail et la protection sociale soient écartés de la directive. Il est inacceptable que cette directive nie la protection sociale existant au niveau national.

Comment les États membres peuvent-ils s'entendre sur les services d'intérêt général alors que les interprétations nationales sont, elles, si différentes?

Une certaine gauche nous reproche de parler des services d'intérêt général et non de services publics. Moi, j'essaie de leur expliquer que c'est une bonne chose que le Parlement ne se limite pas aux seuls services publics, aussi importants soient-ils. Car je crois qu'il est indispensable que les autorités publiques se chargent de certains services publics qui ne peuvent pas être délivrés par le secteur privé, comme la poste en Belgique. Mais il est également important de parler de services d'intérêt général parce que plusieurs États sous-traitent déjà leurs obligations de services publics. Cela signifie que pas mal de citoyens dépendent aujourd'hui de prestations de partenaires privés. Ce qui n'est pas toujours une mauvaise chose. Dans le domaine de la santé, la Belgique fait par exemple appel à beaucoup de partenaires privés. Pourtant nos soins de santé sont parmi les meilleurs du monde. Et pourquoi cela fonctionne-t-il? Parce que la réglementation nationale est très stricte. Celle-ci doit garantir l'accès, la qualité, l'accessibilité financière à tous. Pour cela, on a besoin de lois. C'est pourquoi l'on doit essayer – même au niveau européen – de déterminer les critères essentiels à ces services.

La santé fait donc bien partie de la directive services...

Cette directive s'applique à tous les services économiques. Elle retient la définition que la Cour de justice selon laquelle un service est livré sur un marché moyennant rémunération, même si c'est une subvention de l'État. Cette directive exclut seulement les services livrés par l'État lui-même dans l'exécution de ses fonctions d'éducation, de culture, de justice et

de police. Elle n'exclut donc pas du tout les services de santé. Et la Commission crée une confusion en sortant une communication sur les services sociaux d'intérêt général et de santé, qui inclut des services faisant partie de la définition de la Cour de justice, et la directive sur les services qui concerne les soins de santé.

Comment expliquez-vous ce manque de cohérence au sein de la Commission ?

Ces textes sont produits par des directions générales – DG – complètement différentes. Cette Commission n'a pas du tout de cohésion. Elle essaie de faire d'un côté ce qu'elle reprend de l'autre côté. Cette attitude renforce notre plaidoyer en faveur de l'exclusion des soins de santé et des services d'intérêt général, même économiques, parce qu'on ne peut pas mettre la charrue avant les bœufs. Comment peut-on libéraliser des services qui ne sont même pas définis, ni réglementés, ni protégés au niveau européen ? Mais il y a un danger encore plus grand que le fait que les DG ne travaillent pas ensemble. C'est l'attitude la DG Marché intérieur qui se mêle des affaires de la DG Emploi et Affaires sociales. Tandis que la DG Emploi et Affaires sociales ne se mêle pas des affaires de la DG Marché intérieur. On le constate très souvent. C'est pareil au sein du Conseil.

Que faire ?

Il faudrait que les rôles soient renversés. Si l'on pointe du doigt à juste titre que l'Europe n'est pas assez sociale, ce n'est pas seulement parce qu'on ne fait pas assez de lois sociales, c'est aussi parce qu'il y a trop peu de social dans le raisonnement du marché intérieur. Il n'existe pas de réflexes sur les droits sociaux quand on produit de la législation en faveur de la compétitivité, l'industrie ou la concurrence. Il faudrait que ce soit un réflexe à toute occasion. C'est pourquoi certaines personnes n'ont jamais compris l'importance de ce petit article horizontal sur le « social », dans la partie III du projet de Constitution. Il dit que l'Union européenne doit veiller à ce que toutes ses actions respectent les droits sociaux, un haut niveau de protection sociale et le plein-emploi.

Quelle est cette « nouvelle Europe sociale » dont parle Vladimir Spidla, le commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales ?

C'est un peu la répétition – ce qui n'est pas une mauvaise chose – de tous les acquis du modèle social européen, c'est-à-dire l'importance du dialogue social, de la stratégie de Lisbonne, du plein-emploi, de la remise au tra-

vail pour lutter contre l'exclusion, de la contribution des services de protection sociale à l'insertion des gens sur le marché du travail, etc. Tout cela est très bien. Et c'est bien de le répéter devant une présidence britannique qui a tendance à tout miser sur la compétitivité et l'ouverture des marchés. Ceci dit, j'étais folle furieuse de constater que la seule proposition concrète du premier papier du commissaire Spidla insistait sur la création du marché des services. Alors qu'on est coincé en matière de législation sociale, cette Commission n'a pas envie de nous faire d'autres propositions. Cela fait belle lurette que l'on demande une directive sur la protection des travailleurs dans les agences d'intérim, par exemple. Et la Commission la met sur la sellette. On est en train de perdre tout le volet social et environnemental de la stratégie de Lisbonne, qui se réduit à la seule compétitivité. Et pourtant, c'est la seule possibilité pour l'Europe d'avoir sa place dans le monde.

Comment peut-on sortir l'Union européenne de la crise de confiance actuelle ?

Ce n'est pas seulement en travaillant à partir du modèle américain – moins de coûts salariaux, plus de productivité, etc. – qu'on peut réussir. C'est l'unique combinaison de la protection sociale, de l'éducation, de l'insertion sociale, de la lutte contre la pauvreté et de l'investissement dans de nouveaux savoir-faire et méthodes contribuant au développement durable, qui permettra de rapprocher l'Europe des citoyens. La meilleure preuve est la réussite du modèle scandinave. Très compétitif, celui-ci respecte l'environnement, qui est même un atout compétitif. Et applique de très hauts niveaux de protection sociale et de répartition des richesses. C'est le seul modèle qui peut fonctionner. Je ne dis pas qu'il faut le reproduire partout à l'identique. Il y a des particularités dans chaque pays. Mais c'est le véritable esprit de Lisbonne. Et c'est celui que nous devons essayer de renforcer.

1. Parlement européen, Bât. Altiero Spinelli 12G107, rue Wiertz, 60 à 1047 Bruxelles - courriel : anne.vanlancker@pandora.be - site : <http://www.annevanlancker.be/>



Coordonnées – Livraison

Organisme:
 Nom:
 Prénom: Tél.:
 N°: Rue:
 Code postal: Ville:

Coordonnées – Facturation

Organisme:
 Nom: TVA:
 Prénom: Tél.:
 N°: Rue:
 Code postal: Ville:

Courriels + noms et prénoms (indispensables pour obtenir les accès web >> 1 courriel/code)

(1) (2) (3)
 (4) (5) (6)

Tarifs annuels (TVA et port compris pour la Belgique)

Abonnement Papier + Web

- 21 numéros imprimés + 6 codes d'accès pour la consultation en ligne de tous les articles
- Tarif spécial pour les abonnés à *Alter Educ* exclusivement: 20 % de remise
 - 1 ex. supplémentaire à la même adresse + 1 code d'accès supplémentaire
 - 2 à 5 ex. suppl. à la même adresse + 2 à 5 codes d'accès suppl.
 - > 5 ex. suppl. à la même adresse + > 5 codes d'accès suppl.

110 €
 88 €
 70 €
 65 €/ex.+code
 60 €/ex.+code

Abonnement Papier uniquement

- 21 numéros imprimés
- Tarif spécial pour les abonnés à *Alter Educ* exclusivement: 20 % de remise
 - 1 exemplaire supplémentaire à la même adresse
 - 2 à 5 exemplaires supplémentaires à la même adresse
 - > 5 exemplaires supplémentaires à la même adresse

70 €
 56 €
 45 €
 40 €/ex.
 35 €/ex.

Abonnement Web uniquement (réservé aux étudiants et adultes en formation)

- 1 code d'accès pour la consultation en ligne de tous les articles

35 €
TOTAL: €

Abonnements de plus de 10 exemplaires: nous contacter pour les conditions

Paiement par virement sur le compte n° 310-1216343-49 avec la communication : Abonnement *Alter Echos*

L'abonnement sera activé à la réception du paiement.

- Je souhaite recevoir une facture certifiée conforme avant d'effectuer mon virement
- N° client *Alter Educ*: (à remplir impérativement pour bénéficier de la réduction)

Comment avez-vous connu *Alter Echos* ?

- Par un collègue
- Lors d'un colloque
- Sur www.alter.be ou www.alterechos.be
- Lors d'un salon
- Via un article dans la presse
- Via une publicité dans la presse
- Autre :