

ETUI Policy Brief

Politique sociale européenne

N° 6/2010

Concrétiser la clause sociale horizontale : les enseignements du gender mainstreaming

Pascale Vielle

Pascale Vielle est Professeure à l'Université de Louvain (CIRTES) et membre de Recwowe¹

Enjeux politiques

Le nouvel article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux institutions de l'Union et aux Etats membres d'évaluer l'ensemble de leurs politiques et actions à l'aune de finalités sociales. La mise en oeuvre de l'intégration de la dimension transversale de genre (« gender mainstreaming ») depuis une dizaine d'années permet d'identifier les facteurs clés de succès de politiques européennes transversales. L'expérience du gender mainstreaming démontre notamment que, pour déployer tout son potentiel, la nouvelle « clause sociale horizontale » requiert l'engagement de tous les acteurs européens concernés par l'emploi, la protection sociale, la lutte contre l'exclusion sociale, l'éducation et la formation, et la santé humaine. Soutenu par une volonté politique forte, l'article 9 est susceptible d'imprimer une orientation sociale aux politiques européennes les plus libérales et de contribuer à l'émergence d'un modèle social européen.

Introduction²

Signé le 13 décembre 2007, le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009. Dans la partie intitulée « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », une disposition nouvelle, désignée comme la « clause sociale horizontale » (ou « transversale », selon les auteurs), est formulée comme suit :

Article 9

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un

niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

Les premiers commentaires relatifs à la dimension sociale du Traité n'accordent à cet article qu'une importance marginale³, lorsqu'ils ne déplorent pas son ineffectivité programmée, compte tenu de l'extension modeste des compétences sociales de l'Union⁴. Contée par la Commission européenne, l'histoire

1 RECOWE est un Network of Excellence (NoE) du programme cadre européen (FP6), regroupant 23 centres d'excellence européens spécialisés dans l'étude du marché du travail et/ou de la protection sociale, et consacré au thème « Reconciling Work and Welfare in Europe » (<http://recwowe.vitamib.com/>).

2 Ce texte est adapté d'une contribution pour la conférence « Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches », M. Keune et A. Serrano (Dir.), organisée par ETUI, the University of Amsterdam (AIAS/HSI) and the Industrial Relations School (UCM) (en collaboration avec TRANSOC Institute), Madrid, Escuela de relaciones laborales, 6 et 7 mai 2010.

3 Voir par exemple Schömann, I., « Le Traité de Lisbonne : l'Europe sera-t-elle enfin plus sociale ? », ETUI Policy Brief, n°1/2010.

4 Damjanovic, D., Elquist, E.; Hien, J., and Ponzano, P., *Legislating After Lisbon, New Opportunities for the European Parliament*, sous la direction de Alexander Trechsel et Bruno Dewitte, Florence, (EUDO) Observatory on Institutional Changes and Reforms, 2010.

de la clause sociale est le récit de la consécration par le Traité d'une pratique de « régulation intelligente » développée par la Commission elle-même depuis 2002⁵. C'est cette année-là, en effet que la Commission établit une procédure d'« integrated impact assessment » (IA) pour examiner les effets économiques, sociaux et environnementaux de ses propositions politiques. La procédure sera appliquée en 2005 dans le contexte de la stratégie européenne de l'emploi et de la stratégie de Lisbonne. En 2009, suite à une évaluation externe de l'IA, les lignes directrices de régulation intelligente seront modifiées⁶, et l'IA étendu à toutes les initiatives législatives. Cette même année, le Traité de Lisbonne entre en vigueur. En 2010, la Présidence belge lance un débat sur le renforcement de la dimension sociale de l'IA dans le contexte de la clause sociale horizontale. Estimant que l'IA satisfait d'ores et déjà à l'obligation nouvelle que lui impose le Traité de Lisbonne, la Commission met désormais l'accent sur l'utilisation d'un processus analogue par les Etats membres eux-mêmes⁷.

Au-delà de cette narration inscrite dans un registre technocratique issu du management privé⁸, il convient cependant de rappeler que la clause sociale s'enracine dans une vision fondamentalement progressiste de la finalité des politiques publiques, que reflètent, par exemple, l'œuvre théorique d'Amartya Sen et sa contribution pratique à un « human development index » au sein des Nations Unies, ou encore le développement riche d'enseignements du gender mainstreaming depuis 1995, tant dans la sphère des Nations Unies que dans l'Union européenne.

La clause sociale horizontale affirme en réalité la prééminence de la finalité sociale des politiques et actions de l'Union, en ce compris dans les domaines économiques les plus « durs ». En raison de sa formulation, cette disposition a vocation à s'imposer à l'ensemble des institutions européennes (Parlement, Conseil, Cour de Justice⁹, Commission, Comités impliqués dans le processus de Lisbonne ou Europe 2020¹⁰, etc), ainsi qu'aux Etats membres. Chacun de ces acteurs est désormais responsable de sa traduction concrète dans le cadre de ses compétences.

Dans le domaine du droit dur, elle met à l'abri de l'emprise du droit économique plusieurs domaines sociaux emblématiques de ce que l'on pourrait appeler « le modèle social européen »¹¹. Dans le domaine de la soft law, exploitée de manière adéquate, la clause sociale horizontale pourrait permettre une émancipation relative du processus de Lisbonne et d'Europe 2020 à l'égard des critères de convergence économique, voire d'imposer aux domaines économiques un test de compatibilité avec les finalités sociales du Traité qu'elle énonce. Il appartient cependant aux institutions et aux acteurs sociaux européens de rappeler les exigences qu'impose cette disposition, et de proposer des mécanismes institutionnels susceptibles d'assurer son effectivité. On notera ainsi avec intérêt que le Comité de Protection sociale a très tôt pris la mesure du potentiel de la clause sociale horizontale¹².

En théorie, l'art. 9 TFUE permet donc, à l'échelon tant européen que national, d'apporter à la question sociale des réponses qui transcendent le champ d'application traditionnel des politiques sociales et du droit social, qu'il s'agisse de leur champ d'application matériel et personnel, de leurs instruments, de leurs acteurs ou de leurs ressorts territoriaux.

Pour envisager sa mise en oeuvre, je prendrai appui sur la sœur aînée de la clause sociale horizontale, la clause « gender mainstreaming » (ou en français « intégration transversale de la dimension de genre »), insérée par le traité d'Amsterdam, pour 1) montrer qu'il est effectivement possible, sous certaines conditions, de développer, à l'échelon de l'Union, des politiques transversales, et 2) identifier le potentiel et les écueils de la clause sociale horizontale à la lumière de l'expérience de la clause gender mainstreaming.

Du point de vue juridique, la pertinence d'une comparaison avec le gender mainstreaming peut s'appuyer sur trois arguments. Le premier est d'ordre textuel : la clause sociale horizontale est formulée, *mutatis mutandis*, dans les mêmes termes que la clause gender mainstreaming. Le deuxième est de nature contextuelle : la clause sociale horizontale a été introduite dans le Traité juste après la clause gender mainstreaming, et juste avant la clause environnementale. Le troisième relève d'une architecture commune qui, dans ces domaines, articule le droit – garantie formelle de droits fondamentaux –, d'une part, et les

5 Voir site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/impact-assessment/index_en.htm, et Présidence belge de l'Union européenne, note de contexte : The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU - The Horizontal Social Clause as a call for intensified cooperation and exchange of knowledge through the Commission's Impact Assessment, 3ème Forum sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG), Brussels, Belgian Federal Public Service Social Security, 26-27 octobre 2010 - (http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_en.pdf).

6 European Commission (2009), Impact Assessment Guidelines que l'on peut trouver sur le site : http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

7 Voir Kühnemund, M., « Social impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public Policy in EU Member states », in : Marlier, E. et Natali, D. (coord.), Background document prepared for the international conference on EU coordination in the social field in the context of Europe 2020: Looking back and building the future, organised by the Belgian Presidency of the Council of the European Union with the support of the European Commission (14-15 September 2010, La Hulpe, Belgium), pp. 68 à 75.

8 Voir sur le site de la Commission : Social impact assessment, background : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/impact-assessment/background/index_en.htm

9 Si on ne peut en déduire aucun effet direct, ni horizontal, ni vertical – ce qui signifie qu'un individu ne peut en tirer des droits et en revendiquer l'application, ni à l'égard d'un Etat membre, ni à l'égard d'un autre individu –, la Cour de Justice devrait en principe s'y référer dans le cadre de sa méthode classique d'interprétation téléologique.

10 Ainsi, à la demande de la Présidence belge de l'UE, le Conseil EPSCO a déjà démarré une réflexion sur le renforcement du social mainstreaming dans le suivi de la clause sociale horizontale. Voir <http://www.eutrio.be/pressrelease/informal-meeting-epsco-council-social-security-and-social-inclusion>

11 A cet effet, on peut aussi recourir à la Charte des droits fondamentaux de l'UE ou à une future ratification de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme.

12 Contribution du Comité de la protection sociale, mise au point lors de sa réunion du 18 mai 2010 et présentée dans la perspective de la session du Conseil EPSCO des 7 et 8 juin 2010, *Conseil de l'Union européenne, note de transmission, Bruxelles, le 21 mai 2010 (27.05) (OR. en) 9964/10SOC 358*.

politiques publiques visant la réalisation d'objectifs substantiels (égalité réelle, justice sociale), de l'autre.

Ce dernier argument mérite un développement, tant il est important pour comprendre la fonction de la clause sociale horizontale dans la logique d'ensemble des réformes apportées par le Traité de Lisbonne. Le gender mainstreaming est né du constat de l'incapacité du droit « dur » à assurer l'égalité substantielle entre les hommes et les femmes. Une fois démontrée l'efficacité du droit dans *l'élimination formelle des discriminations*, il fallait mettre en œuvre une stratégie susceptible de *promouvoir l'égalité matérielle des situations*. C'est ainsi qu'à l'échelon des Nations Unies, la stratégie de Beijing est venue compléter en 1995 la Convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (CEDAW - 1979) et que, quelques années plus tard, le Traité d'Amsterdam a consacré la stratégie de gender mainstreaming pour compléter les dispositions de droit européen interdisant la discrimination entre les femmes et les hommes. Si les individus ne peuvent tirer de droits effectifs que de l'article 157 TFUE relative à l'interdiction des discriminations, et des directives dérivées, la clause gender mainstreaming impose aux institutions européennes et aux Etats membres l'obligation d'assigner des finalités égalitaires à l'ensemble de leurs actions et politiques. De manière analogue, on ne peut comprendre la clause sociale horizontale qu'en la liant aux nouvelles dispositions du Traité qui consacrent la Charte européenne des droits fondamentaux, d'une part, et permettent l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme, de l'autre¹³. Ces dernières dispositions reconnaissent des droits formels – dont les individus peuvent ou pourront se prévaloir devant les juridictions -, alors que la clause sociale horizontale impose à l'Union et aux Etats membres d'évaluer les conséquences de leurs actions et politiques du point de vue de la réalisation effective de certains de ces droits.

Le gender mainstreaming : une avancée sociale inachevée et méconnue, mais réelle

Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le Traité d'Amsterdam a modifié l'article 3 du Traité instituant la Communauté européenne : après l'énumération des politiques susceptibles d'être menées à l'échelon européen, l'article 3 précisera désormais : « 2. Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ».

En conjugaison avec l'article 2 du même Traité, cette clause établit une base légale pour la stratégie de gender mainstreaming à l'échelon de l'Union européenne. Elle engage les institutions à promouvoir des politiques d'égalité de genre actives, au-delà de la simple élimination des discriminations. On ne peut qu'être frappé par sa proximité avec la clause sociale horizontale.

L'idée d'introduire la dimension transversale du genre dans les politiques européennes n'est pas née avec le Traité d'Amsterdam. C'est la quatrième Conférence Mondiale sur les femmes, réunie en 1995 à Beijing sous l'égide des Nations Unies, qui consacre le concept – même si elle n'utilise pas encore l'expression - : 189 pays adoptent la Plate-forme de Beijing qui met en place un programme pour l'égalité des femmes et des hommes dans douze domaines d'action critiques. Dans la Déclaration qui accompagne le programme d'action, les gouvernements s'engagent à « à le traduire dans les faits, en veillant à ce que le souci d'équité entre les sexes imprègne toutes nos politiques et tous nos programmes ». Dans la foulée, la Commission européenne adopte le 21 février 1996 une communication dans laquelle elle s'engage à *Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires*¹⁴. C'est dans cette communication que, pour la première fois, on trouve une définition du gender mainstreaming¹⁵ :

« Il s'agit (...) de ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais de mobiliser explicitement en vue de l'égalité l'ensemble des actions et politiques générales, en introduisant dans leur conception de façon active et visible l'attention à leurs effets possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes (« gender perspective »). Cela suppose d'interroger systématiquement ces actions et politiques et de prendre en considération ces effets possibles dans leur définition et leur mise en œuvre (...) Prendre en compte systématiquement les différences entre les conditions, situations et besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires : telle est l'orientation du principe de mainstreaming que la Commission a adopté. ».

Même si ses résultats sont méconnus, même s'ils varient d'un domaine à l'autre, le gender mainstreaming a contribué de manière incontestable à améliorer l'égalité des femmes et des hommes dans l'Union européenne. En 2009, la Présidence suédoise a dressé le bilan communautaire de 15 années de mise en œuvre de la Plate-forme de Beijing¹⁶. Lorsqu'on examine les politiques européennes, le résultat du gender mainstreaming apparaît en demi-teinte pour le processus de Lisbonne et les fonds structurels européens¹⁷, mais des efforts et des progrès importants sont constatés dans la politique de la recherche, dans les relations extérieures, l'aide au développement, l'aide

14 COM(96) 67 final du 21 février 1996.

15 A noter qu'en 1998, la Commission adoptera la définition du Conseil de l'Europe : « la (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques. »

16 Beijing + 15 : The Platform for action and the European Union, Report from the Swedish Presidency of the Council of the European Union, 2009.

17 Voir également sur ce point Vielle, P. et al., « L'égalité des genres et conciliation travail famille », in: Vanhercke, B. ; Verschraegen, G. ; Van Gehuchten, P.-P., Vanderborgh, Y. (Eds.), L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe, Configuration et appropriation des politiques sociales, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010 (à paraître).

13 Voir par exemple Schömann, I., précité.

humanitaire, et dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union. Afin d'assurer un progrès moins fragmentaire, le rapport rappelle l'importance de l'utilisation systématique d'un « gender test » dans l'ensemble des politiques et actions de l'Union. En tout état de cause, le développement et l'institutionnalisation du gender mainstreaming ont permis de révéler la dimension de genre de nombreuses politiques publiques, européennes et nationales, et de maintenir à l'agenda politique l'objectif de promotion d'une égalité substantielle entre les femmes et les hommes.

Ces quinze années de mise en œuvre du gender mainstreaming permettent aujourd'hui d'identifier les facteurs clés de réussite. A l'exception notable et malheureuse de la Cour de Justice, toutes les institutions européennes ont mis en place des méthodes et structures de gender mainstreaming. Cependant, pour la facilité de l'exposé, les illustrations qui suivent sont tirées de la seule expérience de la Commission européenne.

La recherche a souligné que l'existence d'un « *triangle de velours* » – constitué 1) d'institutions politiques et administratives, 2) d'une société civile, et 3) d'une expertise scientifique – motivé, engagé et coopératif constitue la toile de fond de la mise en œuvre d'une stratégie efficace de gender mainstreaming¹⁸. Ces ingrédients sont présents à l'échelon européen. La Commission s'appuie dans ses démarches sur le groupe des commissaires sur les droits fondamentaux, la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances (2004), mandaté pour assurer la cohérence des actions de la Commission dans ces domaines en accord avec l'(ancien) article 3 du Traité. Le Groupe interservices sur l'égalité hommes femmes (1995) réunit des représentants de toutes les directions générales. Il est chargé de développer le gender mainstreaming dans toutes les actions et programmes de la Commission et de contribuer au rapport annuel sur l'égalité. L'unité « égalité et lutte contre les discriminations » est responsable de veiller à la transposition des directives européennes dans les Etats membres. Elle assure la coordination d'un réseau des organismes en charge de l'égalité dans les différents états membres (EQUINET), veille à l'application uniforme des directives en matière d'égalité et encourage l'échange des meilleures pratiques. Mais c'est l'unité « égalité des chances » qui représente le pivot administratif de l'ensemble de ce dispositif et qui lui fournit les impulsions nécessaires : c'est elle qui développe la promotion d'une approche intégrée du genre (gender mainstreaming et mesures spécifiques). Elle est assistée dans cette tâche par le comité consultatif pour l'égalité des chances, composé de représentants des Etats membres, des partenaires sociaux européens et de la société civile (dont le lobby européen des femmes – LEF), qui l'assiste dans la formulation et la mise en œuvre des politiques d'égalité. Le rôle de la société civile est ici déterminant : le LEF et les partenaires sociaux – soutenus financièrement par la Commission - sont des interlocuteurs précieux pour susciter des débats, initier et mettre en œuvre les politiques d'égalité. Le groupe de haut niveau – groupe informel composé de représentants des Etats membres

responsables du gender mainstreaming à l'échelon national – est le forum de planification du suivi stratégique du gender mainstreaming, y compris le développement – éminemment politique – des indicateurs et la préparation du rapport annuel sur l'égalité que la Commission présente chaque année au Conseil et au Parlement européens.

La mise en œuvre du gender mainstreaming exige en outre la disponibilité et le développement d'une série d'*instruments spécifiques* : une méthodologie d'évaluation en termes de genre – ex ante et ex post – des situations concernées par les programmes, politiques et actions européennes, assortie du développement d'une batterie de statistiques et d'indicateurs ventilés par sexe et présentés sous l'angle du genre, ainsi que d'une recherche de qualité en mesure de diagnostiquer les inégalités et leurs causes. La « Feuille de route pour l'égalité » 2006-2010 qui prend le relais des programmes d'action quinquennaux antérieurs concentre les efforts de la Commission sur ces aspects du gouvernement du gender mainstreaming. Mais c'est désormais l'Institut européen du genre, de création récente, qui sera en charge du développement et de la diffusion d'outils de renforcement de la stratégie de gender mainstreaming à l'intention des institutions européennes et des Etats membres.

Un *soutien financier* est indispensable pour encourager et accompagner les actions européennes et nationales dans les domaines prioritaires, de la recherche thématique à la mise en œuvre d'expériences pilotes, en passant par la sensibilisation, l'information et la formation. Ce soutien financier résulte en parallèle de l'intégration de la dimension de genre dans tous les fonds financiers européens, d'une part, et de l'adoption de budgets spécifiques en lien étroit avec les programmes d'action quinquennaux pour l'égalité (ou, depuis 2006, « Feuilles de route pour l'égalité »), de l'autre.

Enfin, l'intégration d'une dimension transversale de l'égalité ne peut conduire à négliger le *maintien de mesures spécifiques de promotion des femmes* dans une série de domaines critiques. C'est ainsi que la Commission poursuit des actions positives, par exemple dans les domaines de la recherche ou de l'entrepreneuriat féminin.

L'histoire de l'article 3.2 du traité d'Amsterdam et du gender mainstreaming en Europe fait apparaître le potentiel et les limites de clauses transversales à l'échelon européen. Elle est riche d'expérience et d'enseignements pour les possibilités de mise en œuvre concrète d'une clause sociale transversale.

Vers un social mainstreaming? Prendre au sérieux la clause sociale horizontale

Nous l'avons constaté, le bilan de l'expérience de la clause gender mainstreaming est nuancé¹⁹.

18 Woodward, A., « Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance », in: Christiansen, T.; Piattoni, S., *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

19 Voir Vielle, P. *et al.*, précité.

La clause sociale horizontale présente des analogies avec le *gender mainstreaming*, mais aussi certaines différences notables. La première concerne son objet, plus diversifié et complexe que le concept d'égalité de genre : il s'agit d'intégrer de manière transversale des préoccupations liées tout à la fois à l'emploi, à la protection sociale, à la santé humaine, à l'enseignement et à la formation. A la différence de l'égalité des femmes et des hommes (présente depuis 1957 dans l'article 119 du Traité de Rome²⁰), plusieurs de ces thèmes ne font l'objet que de compétences très limitées de l'Union. Toutefois, on l'a vu, c'est l'activisme des acteurs de l'égalité qui a permis d'affirmer progressivement la valeur principielle de l'égalité des femmes et des hommes, en dépit de sa formulation, limitée alors dans le Traité à l'égalité de rémunération. Il convient cependant de ne pas sous-estimer l'immense difficulté liée à la diversité des objectifs de la clause sociale, associée à une diversité des acteurs concernés, mais aussi des intérêts, des priorités, des solutions, au demeurant potentiellement conflictuels, poursuivis par ces acteurs. Pour pallier cette difficulté, il pourrait s'avérer pertinent de tester dans un premier temps la clause sociale horizontale dans des domaines qui ne relèvent pas du *core-business* des institutions européennes (par exemple la concurrence), sans être pour autant périphériques à ses missions. On pense par exemple à l'énergie, à la mobilité, à la formation, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication etc.

Une autre difficulté, liée à la rédaction de la clause sociale, concerne la limitation apparente de la question de l'emploi à sa dimension quantitative. Les institutions européennes – la Cour de Justice en particulier – devront faire preuve d'un certain volontarisme pour considérer qu'un « niveau d'emploi élevé » comporte une dimension aussi bien qualitative que quantitative. Il y a certainement là un enjeu stratégique pour les acteurs européens soucieux de promouvoir la qualité de l'emploi. Il s'agit en effet d'éviter qu'une interprétation restrictive de cette formulation compromette la possibilité d'obtenir, par exemple, des avancées dans la jurisprudence de la Cour, ou accentue la déréglementation du droit du travail dans les discussions relatives à la « flexicurité ».

A la différence du *gender mainstreaming*, l'inscription d'un *mainstreaming social* dans le traité n'a pas été précédée d'une volonté politique forte des institutions européennes. Si l'on veut que la clause sociale déploie toute ses promesses, un engagement politique au plus haut niveau et soutenu dans le temps, dans la foulée de celui manifesté par la Présidence belge, apparaît indispensable. L'ensemble des acteurs et institutions concernés doivent décider de s'approprier ce nouvel esprit du traité qui opère une révolution copernicienne par rapport aux finalités initiales de l'Union et exige que l'on réoriente l'ensemble des politiques vers le bien-être des citoyens européens. A cet égard, une Communication rapide de la Commission, analogue à la Communication *gender mainstreaming* de 1996, et précisant le sens et la portée de la clause sociale contribuerait utilement à l'effectivité de celle-ci. Par ailleurs, les acteurs sociaux européens, avec le soutien des institutions, doivent s'engager

eux aussi dans une démarche d'appropriation de la clause sociale, et d'activisme dans sa mise en oeuvre.

Toute politique horizontale exige un engagement considérable de la fonction publique européenne. Pour assurer la concrétisation de la clause sociale, il faudra former des fonctionnaires aux questions sociales (ou nommer des fonctionnaires spécialisés) dans toutes les directions de la Commission. Une cellule de coordination et d'impulsion doit être créée – idéalement au sein du secrétariat général –, ainsi que des groupes internes de concertation. Actuellement, cette coordination est inexistante, à tel point que certaines politiques sociales conduites au sein même de la Direction emploi et affaires sociales se développent de manière conflictuelle – on pense à la thématique de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, qui fait l'objet d'efforts considérables de la part des organes en charge de l'égalité, et qui n'est pas prise en compte dans le cadre de l'élaboration de directives liées au temps de travail, ou qui omet l'approche de genre dans la nouvelle mouture de la directive maternité.

Le développement d'une méthodologie rigoureuse de l'approche transversale, indispensable, doit être confié à un organe spécifique extérieur, existant – par exemple la Fondation de Dublin – ou à créer. Cet organe serait en charge de la sensibilisation et de la formation des acteurs et institutions nationaux et européens, de la collecte et du développement de statistiques et d'indicateurs, et de tous les outils requis pour assurer un processus efficace (méthodologies d'évaluation ex-ante et ex-post, soutien à la recherche thématique pour identifier les domaines d'intervention critique, mise en réseau des acteurs, etc).

Une consultation et une concertation des institutions européennes avec tous les acteurs concernés par l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques sociales doivent être institutionnalisées, visant la consolidation d'une véritable communauté épistémique des questions sociales. Mais ceci pose la question de l'identification de des acteurs pertinents, question loin d'être résolue lorsqu'on se réfère aux guidelines IA de la Commission, ou aux fiches d'IA déjà réalisées. A la lumière de l'expérience du *gender mainstreaming*, les acteurs concernés nous paraissent au minimum devoir comprendre les partenaires sociaux, ainsi que les émanations de la société civile institutionnalisées – ou à institutionnaliser – à l'échelon européen dans les domaines visés par la clause. Chacun des acteurs pressentis doit alors accepter d'abord de prendre part au processus, puis de s'engager dans un travail coopératif et constructif avec les autres catégories d'acteurs concernés par la clause. En matière d'égalité de genre, l'expérience de la lutte contre la violence conjugale est à cet égard édifiante : nombre d'organisations féminines (acteurs « traditionnels » dans la sphère du genre) avaient refusé dans un premier temps de coopérer avec les acteurs de terrain invités à définir et évaluer les politiques, contestant leur légitimité dans le domaine et craignant d'affaiblir leur position stratégique par la perte de leur monopole de consultation. L'expérience a démontré au contraire l'importance pour l'efficacité et la légitimité des politiques mises en place de la présence de

20 Ancêtre de l'actuel art. 157 TFUE.

tous ces acteurs autour de la table, et le renforcement de leurs positions respectives qui, de manière progressive, résulte de leur coopération dans le domaine.

La consultation et la concertation doivent revêtir un caractère horizontal (ensemble des acteurs européens concernés : institutions, partenaires sociaux, ONGs actives dans les domaines de la clause sociale), mais aussi vertical. L'un des facteurs clés de succès du *gender mainstreaming* réside précisément dans cette intégration verticale : les institutions européennes sont soutenues à la fois par les Nations-Unies et par les Etats membres, et soutiennent en retour ces deux niveaux de décision. Une dynamique analogue – dont on trouve déjà quelques traces dans les négociations de la Commission avec l'OIT autour d'indicateurs communs de la qualité de l'emploi, ou dans le processus de Lisbonne avec les Etats membres - reste à inventer et concrétiser en matière sociale.

Les évaluations *ex-ante* et *ex-post* (« social test ») doivent être généralisées dans l'ensemble des politiques économiques et sociales européennes. Le processus de Lisbonne doit être revisité, tant dans les procédures que dans la substance, pour mieux refléter l'équilibre nouveau entre politiques économiques et sociales qu'impose la clause transversale.

Des programmes de recherche ambitieux doivent être menés pour analyser l'évolution de la situation sociale en Europe, identifier les questions prioritaires, comprendre les causes des problèmes sociaux, et explorer les pistes de résolution. Ceci suppose l'intégration systématique des domaines de la clause sociale dans les programmes cadres de recherche européens (intégration des thématiques sociales dans le contenu des appels d'offre, mais aussi de l'impact social de la recherche subventionnée), en parallèle avec des programmes de recherche thématique spécifiques sur les questions sociales.

Des programmes doivent être élaborés par la Commission, identifiant les actions prioritaires à mener et les résultats à atteindre périodiquement. En lien avec ceux-ci, les fonds structurels doivent être réorientés autour des priorités de la clause, et complétés par des fonds spécifiques destinés à initier et soutenir des projets dans les domaines les plus critiques, qui permettront pour ces questions de développer des recherches thématiques, d'assurer des sensibilisations et formations, de soutenir les acteurs concernés et d'encourager des actions pilotes.

Enfin, l'Union doit poursuivre le développement du droit et des politiques sociales pour lesquelles elle dispose d'une compétence propre, qui doivent servir de socle et de ciment à l'approche sociale transversale.

C'est à ces conditions, exigeantes mais nécessaires, que la clause sociale horizontale peut donner une nouvelle chance à un véritable « modèle social européen », fondé sur l'orientation de l'ensemble des politiques, économiques et sociales, vers la finalité du bien-être et de la sécurité sociale (au sens large de l'expression) de l'ensemble des citoyens de l'Union. C'est aussi au regard de ces considérations qu'il faudra analyser avec soin les processus complexes mis en place par la Commission dans le cadre de l'IA, ainsi que les fiches d'IA déjà produites.²¹

21 Que l'on peut retrouver sur le site de la Commission – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/impact-assessment/index_en.htm

Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ETUI.

Pour plus d'informations sur les *ETUI Policy Brief* – Politique sociale européenne, veuillez contacter Philippe Pochet (ppochet@etui.org) et Kurt Vandaele (kvandaele@etui.org), directeurs de publication.

Les numéros précédents se trouvent sur le site www.etui.org/publications. D'autres informations sur l'ETUI sont également accessibles sur le site www.etui.org.

© ETUI aisbl, Bruxelles, décembre 2010

Tous droits de reproduction réservés. ISSN 2031-8782

L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.