Une flexicurité au service des capacités des citoyens européens

Jean-Michel BONVIN [1], *Pascale VIELLE* [2]

L'Union européenne définit la flexicurité comme une « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail » (Commission européenne, 2007a:5). Les travaux académiques qui ont précédé l'adoption de la communication de la Commission relative à la flexicurité abordaient le binôme flexibilité/sécurité comme un cercle vertueux, dont les deux termes étaient envisagés dans une relation de précondition réciproque. Alors que cette approche « gagnant-gagnant » aurait dû susciter l'adhésion générale, le document de la Commission a fait l'objet de critiques importantes, émanant tantôt du monde syndical (Keune, Jepsen, 2007), tantôt d'ONGs, notamment au sein du mouvement alter-mondialiste [3].

Cette dénonciation – par des acteurs essentiels à la mise en œuvre de toute stratégie de flexicurité – repose pour l'essentiel sur le constat d'un déséquilibre : alors que le document avance des propositions concrètes et détaillées de flexibilisation et de déréglementation du droit du travail, il n'élabore pas un cadre renouvelé et mobilisateur de sécurité sociale, susceptible d'intégrer les nouveaux risques et éventualités qu'affrontent les citoyens européens dans leurs trajectoires professionnelles et familiales. Nous voudrions ici plaider en faveur d'une telle conception renouvelée du versant sécurité de la flexicurité. Pour ce faire, nous nous livrerons à un exercice qui, à l'inverse d'une perspective d'adaptation marginale des institutions et des systèmes – qui prévaut dans la communication de la Commission citée

1. Professeur à la HES-SO, Lausanne – jmbonvin@eesp.ch – membre de Capright (www.capright.eu).
2. Professeure à l'université de Louvain – pascale.vielle@uclouvain.be – membre de Recwowe (http://recwowe.vitamib.com).
3. Voir par exemple les articles 681-682 et 686 sur le site d'ATTAC Bruxelles (http://www.bxl.attac.be/spip/).

ci-dessus – part du constat d'une transformation profonde des besoins des citoyens, pour redéfinir les caractéristiques de base d'un modèle social protecteur [4]. Il ne s'agit pas simplement de recalibrer les Etats-providence (Ferrera *et al.,* 2001) ou de les réformer dans le sens de la remarchandisation (Esping-Andersen, 1999) ou de l'activation des bénéficiaires, mais plus fondamentalement de repenser la protection et la sécurité sociales au sens large dans la perspective du développement des libertés réelles et des capacités de tous les citoyens européens.

L'alternative proposée s'appuie sur l'approche par les capacités d'Amartya Sen pour qui le degré de développement d'une société donnée se mesure à l'aune de la liberté réelle dont ses membres disposent en vue de choisir leur mode d'existence (Sen, 2000). Dans cette optique, les programmes d'activation des bénéficiaires qui se situent au cœur de la plupart des récentes réformes des Etats sociaux contemporains, apparaissent tout à fait insuffisants et devraient laisser la place à des politiques et stratégies beaucoup plus ambitieuses visant la capacitation de tous les citoyens européens. Une telle stratégie de capacitation repose sur une redéfinition de la sécurité sociale au sens large, qui inclut – au-delà des carcans étriqués des politiques actives du marché du travail ou des conceptions traditionnelles de la sécurité sociale – les services publics d'intérêt général, les politiques du temps et de l'espace, le développement d'emplois de qualité, etc. Elle implique également la démocratisation des processus de décision et de mise en œuvre en vue de donner à toutes les parties prenantes (décideurs aux échelons européen, national et local, acteurs de terrain, bénéficiaires, etc.) la possibilité d'influer sur la forme et le contenu de cette sécurité sociale renouvelée.

Notre propos s'articulera comme suit. Nous commencerons par dresser un bref historique de l'émergence de la notion de « flexicurité » pour ensuite en montrer les limites et proposer une vision alternative enracinée dans le développement des capacités. En conclusion, nous poserons quelques jalons en vue de la mise en œuvre, à l'échelon européen, d'une stratégie de flexicurité mieux équilibrée.

I. Flexicurité : l'histoire d'un oxymore

Jusqu'au milieu des années 1990, on tendait à envisager la flexibilité et la sécurité dans un rapport d'opposition irréductible qui exigeait de choisir l'un des termes de l'alternative aux dépens de l'autre. A la voie des Etats-Unis qui privilégiaient la flexibilité du marché du travail au détriment de la sécurité sous toutes ses formes (sécurité de l'emploi et sécurité sociale notamment), on opposait alors les pratiques européennes qui voyaient

4. Dans le même sens, voir les tableaux des réseaux Eurocap (http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/) et Capright (http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/capright.html) autour de la notion de « capabilités » d'Amartya Sen.

coexister un marché du travail rigide et une sécurité sociale étendue, avec des effets pervers souvent désignés sous le terme d'eurosclérose. Nombreux étaient alors ceux qui, dans le prolongement des approches « *insider-outsider* » (Lindbeck, Snower, 1988), soutenaient la supériorité du modèle américain en raison de sa capacité à diminuer le taux de chômage ou à le maintenir à un niveau très bas, et qui réclamaient des stratégies de démantèlement de l'Etat social et de dérégulation du marché du travail en vue de réduire les taux de chômage européens.

Dès le milieu des années 1990, le constat s'impose en Europe de la nécessité de repenser le lien entre efficacité économique et équité sociale. Le modèle fordiste, qui combinait compétitivité économique et sécurité sociale étendue, est remis en question de manière quasi-unanime : que ce soit dans le rapport Supiot (1999) qui annonce la pluralisation des normes d'emploi (et donc la remise en question de la norme standard de l'emploi à plein temps, à durée indéterminée et le plus souvent masculin), chez les partisans des marchés transitionnels du travail (pour qui la discontinuité des parcours professionnels est envisagée comme un fait acquis – Schmid, Gazier, 2002), ou dans le courant néo-institutionnaliste visant à identifier les divers régimes d'Etat-providence (qui, à la suite notamment d'Esping-Andersen (1999 et 2007), affirme la nécessité de prendre en compte dans la démarche comparative non seulement les politiques de démarchandisation, mais aussi les stratégies que les Etats mettent en œuvre pour remarchandiser les bénéficiaires de prestations sociales), on s'accorde de toutes parts sur la nécessité de flexibiliser le marché du travail et de définir une version active de la sécurité. Le défi consiste dès lors à envisager la sécurité non seulement sous l'angle du versement de prestations monétaires ou sous celui de la garantie de l'emploi à vie, mais sous celui de la capacité à intégrer le marché du travail. Une nouvelle vision de la sécurité s'impose, qui substitue à la garantie de la sécurité de l'emploi la notion de « sécurité par l'employabilité ».

Dans un tel contexte, pour employer les termes d'Adriaansens (cité dans Wilthagen, Tros 2004), ce n'est plus le poste de travail qui doit être garanti, mais la capacité de retrouver un emploi rapidement sur le marché du travail. Comme l'écrivent Auer et Gazier (2006), à la sécurité de la carapace du crustacé (métaphore désignant les prestations financières de l'Etat social, identifiées à une version passive de la sécurité), il convient de préférer la sécurité des ailes de l'oiseau capable de prendre son envol sur le marché du travail. La sécurité de l'emploi, battue en brèche par les exigences de la production flexible, ne peut plus convenir et l'on recommande de mettre en place de nouvelles formes de sécurité par l'employabilité, qui visent à faciliter la prise d'un nouvel emploi au sein de la même entreprise ou chez un autre employeur. La discontinuité des parcours professionnels

est envisagée comme un fait acquis, il importe alors, non pas d'espérer un retour illusoire à la sécurité de l'emploi (par exemple en renforçant l'arsenal juridique de régulation du marché du travail et en se donnant les moyens d'en imposer l'application dans les entreprises), mais de sécuriser autant que possible les transitions entre les emplois afin d'éviter les phénomènes du chômage de longue durée et de l'exclusion sociale.

La notion de flexicurité vise à donner des contours concrets à cette stratégie de la sécurité par l'employabilité et à définir un nouveau modèle social européen qui se démarque des pratiques américaines en s'efforçant de concilier les exigences de flexibilité et de sécurité. Deux expériences nationales ont joué un rôle crucial dans l'élaboration progressive de ce concept : les Pays-Bas et le Danemark (pour plus de détails, voir Wilthagen et Tros, 2004 ; Jorgensen, Madsen, 2007) qui ont largement inspiré la réflexion européenne à ce propos. La référence à ces deux modèles, qui ont parfois été assimilés à des miracles (Visser, Hemerijk, 1997), illustre la diversité des chemins possibles pour mettre en œuvre la flexicurité et la volonté de l'Union de ne pas tendre à l'uniformisation des pratiques, mais à leur harmonisation à travers le recours à la méthode ouverte de coordination.

En l'état, le résultat des réflexions menées par l'Union s'avère déséquilibré sous deux rapports principaux : d'une part, en dépit des efforts déployés pour développer la notion de sécurité active, les instruments de flexibilité l'emportent largement (notamment parce qu'ils sont plus faciles à quantifier et, donc, à mesurer par les indicateurs qui jouent un rôle clé dans l'application de la méthode ouverte de coordination – voir Salais, 2004) ; d'autre part, la flexicurité s'est construite avec l'objectif d'augmenter les taux d'emploi et, dans un contexte de modernisation du droit du travail (pour reprendre l'euphémisme utilisé par les tenants de la flexicurité pour désigner la flexibilisation du marché du travail), cette centralité donnée à la question de l'emploi tend à réduire la question sociale à celle de l'employabilité conçue comme adaptabilité aux exigences du marché du travail. Ces deux faiblesses de l'approche « flexicurité » – le déséquilibre entre les deux termes et la tendance à concevoir la sécurité sous le seul angle du marché du travail, à l'exclusion des questions liées à la qualité de l'intégration professionnelle et sociale et, plus largement, de la vie – expliquent à notre sens les critiques formulées à son encontre, notamment parce qu'elles illustrent à quel point cette notion de flexicurité ne parvient pas à prendre la mesure du nouveau contexte économique et démographique.

Certes, la communication de la Commission pose avec lucidité le constat des grands défis auxquels devra répondre l'Union européenne dans les prochaines décennies : restructurations économiques assorties de bouleversements sociaux qui se font souvent ressentir plus fortement encore

à l'échelon régional, transformations du marché du travail accompagnées d'une exigence d'adaptation qualitative et quantitative de la main-d'œuvre, vieillissement de la population associé à un accroissement du taux de dépendance sociale et économique, incertitudes familiales qui se traduisent par une augmentation du nombre de ménages monoparentaux, etc. A l'échelon individuel, ces phénomènes se traduisent par une incertitude familiale et professionnelle croissante, alors même que l'éventualité de l'isolement représente, pour une part toujours plus importante de la population, un frein à la constitution ou à l'élargissement d'une famille. Dans un tel contexte, exiger des individus qu'ils fassent preuve d'une plus grande flexibilité relève d'une forme de cynisme, si on ne les dote pas simultanément de protections concrètes et fiables par rapport à leurs besoins essentiels, lesquels ne se résument pas à la seule question de l'activité professionnelle. Le défi ne consiste donc pas à promouvoir la flexibilité du marché du travail, mais à imaginer et à mettre en œuvre les moyens propres à garantir la sécurité des citoyens européens.

II. L'objectif de la sécurité

La communication de la Commission définit la sécurité comme suit : « Il s'agit de donner aux individus les compétences qui leur permettent de progresser dans leur vie professionnelle et de les aider à trouver un nouvel emploi. Il s'agit aussi de leur donner des indemnités de chômage adaptées pour faciliter les transitions. Enfin, cela inclut aussi des possibilités de formation pour tous les travailleurs (en particulier les travailleurs peu qualifiés et plus âgés) » (Commission européenne, 2007a:5).

Inspirée de la notion de « capabilités » du prix Nobel Amartya Sen (par exemple Sen, 2000), cette définition n'en donne toutefois qu'un reflet très réducteur et ne rend pas justice aux nombreux travaux menés notamment dans les réseaux Eurocap et Capright autour de ce concept, qui le définissent ainsi : « *Investing in people is not simply investing in education, initial or lifelong. Basically the prospect is to develop people's capabilities at every moment of their life and work in a way that enhances their effective freedom to act and to choose among a widening set of possibilities (…). The capability approach includes the existence of real opportunities for people to develop their skills, and hence, the existence of collective guidelines allowing them to acquire real means and ensuring equal distribution of social opportunities* » (Eurocap, 2006:5).

Pour R. Salais, « le grand basculement qu'introduit l'approche par les capacités est relatif au choix de la référence par rapport à laquelle l'action publique (les politiques, la législation, les procédures) doit être conçue, mise en oeuvre et évaluée. Pour Sen, la seule référence éthiquement légitime de l'action publique est la personne, précisément son état quant à l'étendue

des libertés réelles dont elle dispose pour choisir et conduire la vie qu'elle entend mener » (Salais, 2005). Une telle conception trace une voie ambitieuse pour la flexicurité, qui ne se réduit pas à favoriser l'adaptabilité des personnes aux exigences du marché du travail, mais tend à promouvoir leur liberté réelle de choisir la vie qu'elles ont de bonnes raisons de mener.

L'action publique est ainsi appelée à développer les opportunités à disposition des personnes tout en ne cherchant pas à leur imposer des manières d'être ou de vivre spécifiques. L'approche par les capacités met en effet l'accent sur les deux dimensions essentielles de la liberté réelle : le développement des opportunités (ou *empowerment*) grâce auquel les personnes acquièrent les moyens de la liberté de choix et le respect de la liberté processuelle grâce à laquelle elles restent maîtresses de leurs choix. Que l'une de ces deux dimensions fasse défaut et l'objectif de développement des capacités est manqué. En effet, un accent exclusif sur le développement des opportunités au détriment de la liberté processuelle aboutirait à promulguer des politiques d'inspiration paternaliste conditionnant la mise à disposition de ressources abondantes à leur utilisation adéquate, c'est-à-dire conforme aux attentes officielles. Ainsi conçues, les politiques publiques se présentent comme des instruments de normalisation des comportements, voire de disciplinarisation. Symétriquement, une politique respectant la liberté de choix de ses bénéficiaires, mais ne donnant pas les moyens de développer leurs opportunités réelles, ne suffirait pas à garantir le développement des capacités ou des libertés réelles. Les libertés formelles seraient certes respectées dans un tel cadre, mais cela ne déboucherait pas sur un accroissement des libertés réelles.

Evaluée à l'aune de l'approche par les capacités, la flexicurité telle que définie par l'Union apparaît doublement déficiente. Sur le versant opportunités, elle vise avant tout le développement de l'employabilité conçue comme adaptabilité accrue aux exigences du marché du travail. De la sorte, l'accès à la sécurité dans les autres aspects de la vie apparaît comme subordonné à l'exercice d'un emploi. Il est donc à craindre que les personnes dont l'employabilité est durablement réduite ne bénéficient que d'un panier très réduit de sécurités. Sur le versant processus, la reprise d'un emploi se présente comme la condition *sine qua non* pour pouvoir disposer d'un certain degré de sécurité. Dans la mesure où l'organisation du marché du travail est envisagée sous l'angle de la flexibilité, l'accès à la sécurité est donc subordonné à l'acceptation de la flexibilité, ce qui constitue une restriction significative en termes de liberté de choix.

Par contraste, selon l'approche par les capacités et dans le prolongement des réflexions esquissées ci-dessus, la sécurité poursuivie dans le cadre de la flexicurité devrait viser non seulement à améliorer les compétences individuelles en vue d'assurer une adaptabilité au marché du travail tout au long

du parcours professionnel (c'est le point central de la communication de la Commission pour ce qui concerne la notion de « sécurité »), mais aussi et surtout à :

- garantir aux individus la possibilité de conjuguer vie professionnelle et responsabilités familiales, dans des conditions égales pour les femmes et les hommes ;

- sécuriser de manière efficace les personnes exclues temporairement ou définitivement du marché du travail. Il s'agit ici de garantir qu'une série d'aspects fondamentaux de l'existence seront couverts en toute situation : santé, logement, énergie, structures d'accueil, enseignement, mobilité, communication, moyens d'existence… Ce dernier point constitue une condition fondamentale du dynamisme et de l'adaptabilité individuelle, d'une reprise démographique, mais aussi de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités. Or, la communication ne développe que très peu cette dimension et se borne à la décrire, par exemple, comme : « des systèmes de sécurité sociale modernes qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail ».

Ce n'est qu'ensemble que ces garanties peuvent conduire à une politique efficace de flexicurité dont l'objectif pourrait être d'assurer à chaque individu, dans un environnement familial et professionnel changeant, un véritable « horizon projectuel » qui lui permette effectivement, à tout moment, de s'engager dans des projets nouveaux, de court ou de long terme, qu'il s'agisse de projets familiaux, de l'acquisition d'un logement, d'une reconversion professionnelle, d'une expatriation, etc.

III. Les domaines d'intervention et les instruments de la sécurité

On constate que, pour répondre à un objectif formulé de la sorte, le versant sécurité de la flexicurité appelle à un élargissement significatif des frontières traditionnelles de la sécurité sociale, qu'on la définisse de manière analytique (par risques, comme dans la convention 102 de l'OIT) ou fonctionnelle (selon les missions qu'elle remplit, comme dans la recommandation 92/442 du Conseil européen – Conseil de l'Union européenne, 1992).

Si l'on s'intéresse aux besoins que devrait couvrir une protection sociale au sens large pour répondre aux défis collectifs et individuels d'une économie de la connaissance, on constate que celle-ci doit s'adresser à des domaines bien plus étendus que ceux auxquels on songe habituellement. On pense, hors les branches classiques, à l'accès au logement, à l'enseignement de base et à la formation tout au long de la vie, à l'énergie, au crédit,

à la mobilité, aux structures d'accueil, aux moyens de communication et d'information, etc.

Pour prendre au mot la communication de la Commission, il s'agirait de mettre en œuvre une stratégie véritablement « intégrée », applicable dans tous les domaines de la vie économique et sociale susceptibles d'avoir un impact sur les trajectoires des individus. L'une des priorités de l'Union, à cet égard, devrait être d'identifier un nouveau « panier de sécurités », compte tenu des besoins fondamentaux, matériels et en termes de compétences, des citoyens européens dans une nouvelle économie (Vielle, 2007 ; Vielle, Bonvin, 2008 ; Vielle, Bonvin, 2010).

L'outil classique de la sécurité sociale est la mutualisation de certains risques ou éventualités, considérés comme socialement légitimes et donnant lieu, lors de leur survenance, au paiement d'indemnités compensatoires ou de remplacement. Par la définition collective de périodes de dé-commodification tout au long des trajectoires individuelles, le recours à cet outil permet ainsi de redistribuer à grande échelle deux ressources qui resteront essentielles dans l'économie de la connaissance : l'argent et le temps (Vielle, 2001). Un tel outil pourrait être étendu à nombre de nouvelles éventualités, comme, par exemple, les congés familiaux (c'est déjà le cas dans certains pays) ou la formation tout au long de la vie.

La méthode des équivalents fonctionnels (Vielle, 2001) permet de comprendre que certaines fonctions, assurées ici par les outils classiques de la sécurité sociale (allocations familiales jusqu'à 25 ans, par exemple), sont relayées ailleurs par d'autres formes de prestations publiques (bourses d'études entre 18 ans et 25 ans, réductions fiscales, ou accès peu onéreux à l'enseignement supérieur, par exemple). On comprend mieux alors que la protection sociale pourrait, en vue de mieux s'adapter aux changements sociétaux, recourir à d'autres outils que la mutualisation, comme les services d'intérêt général ou la fiscalité.

A cet égard, on omet trop souvent (et c'est l'une des lacunes de la communication de la Commission) de rappeler l'importance et les avantages de services d'intérêt général accessibles et de qualité. En effet, les tentatives d'individualisation croissante des prestations sociales (droits de tirage, allocation universelle, etc.), visant à répondre à la diversification des modes de vie, butent sur la démultiplication de situations et de trajectoires de plus en plus hétérogènes, associées non seulement à des aspirations, mais surtout à des besoins particuliers (Vielle, 2001 ; Walthéry, Vielle, 2004). Dans une série de domaines (santé, enseignement, transports, technologies de l'information et de la communication, logement, etc.), il pourrait apparaître que le développement ou la consolidation de services d'intérêt général accessibles et de qualité remplace avantageusement le paiement de prestations individuelles. Et c'est sans doute là l'une des clés du succès du

modèle scandinave, trop souvent ignorée par les analyses académiques, qui se contentent de mettre en balance droit du travail et sécurité sociale au sens strict.

Comme la mutualisation, le développement de services d'intérêt général participe d'une politique de régulation et de structuration collective du temps et de l'espace, paradoxalement fondamentale dans une société flexible. La prévisibilité et l'homogénéité des horaires de structures d'accueil ou scolaires, de transports ou d'autres services publics, etc. contribuent à soutenir employeurs et travailleurs dans l'organisation de la flexibilité du marché du travail et sont indispensables pour les ménages qui doivent concilier vie professionnelle et vie privée. Mais d'autres instruments contribuent à cette réorganisation des temps et de l'espace social, familial et professionnel. On pense notamment aux politiques d'organisation du temps des cités (mises en œuvre par exemple à Bologne ou Paris ; elles permettent de négocier entre des acteurs multiples aux intérêts contrastés les horaires d'ouverture des services privés ou publics) ou encore au droit familial (qui peut proposer, comme en Belgique, l'alternance de la garde des enfants entre les parents séparés comme norme de référence).

Le choix des outils de solidarité (la préférence accordée, par exemple, dans certains cas, à la mutualisation des risques, et dans d'autres aux services d'intérêt général) reflète toujours un compromis social sur les responsabilités respectives de l'Etat, des employeurs, des travailleurs et des citoyens en général. Dans une perspective de flexicurité, c'est donc à une large négociation sur les objets, les outils et les finalités de la solidarité que se trouvent conviées les sociétés européennes. Il s'agit de négocier ce qui doit relever d'un cadre de protection collectif de solidarité large et homogène, répondant aux besoins fondamentaux de l'ensemble des individus, mais aussi aux défis économiques européens. A l'intérieur de ce cadre, il convient de déterminer les outils (mutualisation, services d'intérêt général, politiques de régulation du temps et de l'espace) les plus appropriés pour répondre à des besoins individuels hétérogènes.

IV. Les acteurs et les lieux de définition de la sécurité

L'adhésion de l'ensemble des acteurs clés à la mise en œuvre (*downloading*) de toute politique exige au préalable leur association étroite à l'élaboration (*uploading*) de cette politique. Ceci est tout particulièrement vrai lorsqu'il s'agit, comme pour la flexicurité, d'opérer un changement fondamental des conceptions du compromis social entre flexibilité et sécurité, mais aussi des institutions impliquées dans ce changement. Dans la perspective évoquée ci-dessus d'une approche ambitieuse de la sécurité qui suppose la négociation d'un nouveau pacte social, la participation effective de l'ensemble des

acteurs clés à la définition des politiques de flexicurité apparaît comme une pré-condition indispensable au succès de leur mise en application.

Les interlocuteurs classiques – gouvernements et partenaires sociaux – conservent une légitimité pour négocier les questions relatives à l'emploi (et donc au volet flexibilité de la flexicurité) ou à la sécurité sociale au sens strict. La présence de syndicats représentatifs et puissants à la table des négociations constitue un gage d'effectivité de l'application des politiques de flexicurité. Cependant, dans une conception de la sécurité élargie à d'autres champs que la sécurité sociale au sens strict et destinée à accompagner les individus dans leurs trajectoires au travail et en dehors du travail, on ne peut plus concevoir que ces interlocuteurs traditionnels disposent d'un monopole dans la formulation et l'implémentation des politiques.

Ainsi, si l'on intègre dans la notion de « sécurité » les services d'intérêt général, les politiques de temps de la cité, etc., d'autres acteurs disposent d'une expertise qu'il convient d'entendre, aux fins d'élaborer le cadre de flexicurité le plus réaliste possible et d'éviter que sa mise en œuvre ne se heurte à des résistances importantes de la société civile, voire des citoyens européens. La négociation doit être élargie à d'autres ministres que ceux des affaires sociales et de l'emploi ; les représentants de la société civile doivent être entendus.

Ce constat remet fondamentalement en cause le recours aux seuls outils de régulation sociale classique : législation, conventions collectives de travail, dialogue social. Ceux-ci maintiennent toute leur pertinence pour le droit du travail. Mais si l'on souhaite encourager des trajectoires flexibles et garantir des transitions souples, de nouvelles formes de négociation et de contractualisation doivent être mises à l'épreuve et développées, qui associent, aux différents niveaux concernés (de l'échelon européen à l'échelon local), l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à la sécurité. Si les instruments « *soft* » de régulation imaginés dans la foulée de Lisbonne ont échoué à impliquer chacun des acteurs dans le développement d'une économie de la connaissance, c'est peut-être parce que ces mêmes acteurs n'ont pas, ou trop peu, été impliqués dans l'élaboration des instruments (*uploading*). L'association étroite des acteurs traditionnels et de nouveaux acteurs dans l'élaboration de la *soft law* serait sans doute une piste utile à explorer.

Il découle de ces considérations qu'en partie, au moins, les réponses aux défis que pose la sécurité des citoyens en Europe ne doivent, ou ne peuvent, plus toutes être négociées dans les lieux propres au droit social classique : secteur, branche, entreprise (voir cependant Sciarra, 2007). Ces lieux doivent être pleinement associés au processus, mais pour nombre de propositions, compte tenu de la diversité des acteurs concernés, c'est le territoire, à ses différents échelons (de l'échelon européen à l'échelon local),

qui apparaît comme le lieu privilégié de formulation et de mise en œuvre de la sécurité (Gazier, 2007). Les interlocuteurs sociaux traditionnels doivent donc s'organiser afin de pouvoir négocier dans ce nouveau contexte.

Nous ne faisons ici qu'esquisser les questions qui se posent à cet égard en Europe : pour que la démarche de flexicurité soit intégrée dans tous les domaines requis, qui doit être invité à la négociation de ce nouveau pacte social ? Quelles procédures mettre en place pour assurer à chaque acteur, au niveau le plus adéquat, une voix effective dans la discussion (ce que certains chercheurs nomment « *capability for voice* », Bonvin, 2005) ? Quelle forme les nouveaux instruments de régulation sociale devraient-ils revêtir ? Toutes ces questions doivent trouver réponse si l'on souhaite prendre au sérieux le cadre de la flexicurité et développer des instruments qui respectent les deux dimensions – opportunités et processus – du développement des capacités ou libertés réelles des personnes.

En guise de conclusion : quelques pistes pour une renégociation de la flexicurité

Une fois identifiés les acteurs, l'autre facteur-clé de réussite d'une politique de flexicurité réside dans le choix du niveau adéquat de gouvernement pour sa définition et sa mise en œuvre. Où négocier un cadre général – et, plus important encore, jusqu'à quel degré de précision ?

Pour répondre aux défis européens énoncés depuis Lisbonne, le cadre conceptuel de la flexicurité doit impérativement être négocié à l'échelon européen lui-même. Cette matrice, au sens premier du terme, doit reprendre les éléments fondamentaux d'un pacte renouvelé entre flexibilité et sécurité et construire une grammaire de la flexicurité (concepts, indicateurs, etc.) permettant à l'ensemble des acteurs de repenser leurs stratégies dans un langage différent. A cet effet, le rapport de pré-condition réciproque entre la flexibilité et la sécurité doit être réaffirmé avec davantage d'équilibre et de conviction et le destinataire des politiques de sécurité énoncé sans ambiguïté. Les domaines recouverts par la sécurité doivent être élargis et identifiés de manière précise, de sorte que ce méta-cadre puisse s'imposer, y compris à l'échelon européen, à des domaines aussi divers que la santé et la protection des consommateurs, les transports et l'énergie, l'enseignement, la société de l'information et des médias, etc. Cette matrice pourrait ensuite énoncer des pistes procédurales (acteurs, modalités, lieux et formes de négociation) et techniques (instruments), pour la mise en œuvre de la flexicurité, par les échelons nationaux, territoriaux et locaux.

Mais l'Union peut-elle se contenter d'énoncer un cadre conceptuel ? Face aux enjeux, à la fois économiques (une « économie de la connaissance », « une Europe compétitive »), sociaux (« un modèle social européen »)

et démographiques, on s'étonne que la communication de la Commission se révèle aussi faible dans ses propositions, alors même que cette Commission a initié tant de projets et de réflexions liés à la sécurité « sociale », au sens le plus large du terme, des citoyens européens. De nombreuses raisons plaident pourtant en faveur d'une action plus intégrée (1), d'une part, et harmonisatrice (2), de l'autre, tout en demeurant dans les limites des compétences actuelles de l'Union. Enfin, certains défis communs aux Etats membres appellent une réponse de sécurité commune à l'échelon de l'Union. L'heure est peut-être venue de songer à la mise en place d'outils de sécurité européens (3).

(1) Si l'on veut convaincre le citoyen européen de l'existence d'une politique ambitieuse de sécurité, il apparaît urgent et nécessaire de grouper techniquement et institutionnellement, sous la bannière de la flexicurité, une série de dossiers étroitement liés et interdépendants, à commencer par la protection sociale (*via* les diverses MOCs concernées), la qualité de l'emploi (SEE) – SEE et MOC devraient au demeurant, dans cette perspective, être mieux articulées et coordonnées (Vandamme, 2007) –, les services d'intérêt général, l'égalité entre les hommes et les femmes (*roadmap*) et la lutte contre les discriminations, pour n'en citer que quelques-uns. Ce regroupement permettrait d'objectiver et de comparer le panier de sécurités qu'offre chacun des Etats membres à ses citoyens, et donc l'investissement – notamment financier – qu'il consent pour leur sécurité. Une telle approche intégrée permettrait aussi de mieux cerner et maîtriser la concurrence internationale entre les outils de solidarité. Les Etats membres sont déjà confrontés à d'importantes difficultés de concurrence entre les systèmes – en matière d'accès à l'enseignement, ou de soins de santé, par exemple –, parfois de nature à mettre en péril des branches entières des politiques sociales, sans que l'Union soit en mesure de proposer des réponses cohérentes, compte tenu d'une gestion européenne dispersée des outils liés aux mêmes politiques. Si l'on intègre dans un cadre conceptuel de sécurité de nouveaux éléments fondamentaux, tels que les services d'intérêt général, il apparaîtra plus clairement que la concurrence entre les systèmes sociaux ne se joue pas sur la seule base de critères tels que le niveau des prélèvements obligatoires (même si l'on additionne prélèvements fiscaux et parafiscaux). Des réponses nouvelles pourront alors être formulées. Le traité de Lisbonne apporte à cet égard une piste intéressante puisque l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union se lit désormais comme suit :

« 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. »

Calqué sur la formulation du « *gender mainstreaming* » (ancien article 3 du même traité, repris à présent à l'article 10 et élargi à tous les autres fondements de discrimination prohibée), ce nouvel article invite à un véritable « *flexicurity mainstreaming* » de l'ensemble des politiques et actions de l'Union. Il appartient désormais aux acteurs sociaux – qui s'inspireront utilement des stratégies mises en place dans le cadre du *gender mainstreaming* – de s'emparer de cette disposition pour exiger sa mise en œuvre concrète par les institutions européennes.

(2) La concurrence entre les systèmes sociaux – et le risque croissant que cette compétition fait courir aux systèmes nationaux – constitue sans doute un argument suffisant pour que l'Europe s'engage sans tarder dans une action d'harmonisation ambitieuse de la sécurisation des trajectoires de ses citoyens. Mais le seul souci d'efficacité économique et sociale conduit à la même conclusion. Certains domaines et instruments de la sécurité sont aujourd'hui trop déterminés à l'échelon européen par une approche dialectique stérile (pour ou contre la privatisation des services publics ? Le financement de l'Etat providence ?), en raison de l'absence d'une vision affirmée d'un projet social fédérateur et mobilisateur. Le rappel par l'Union du rôle de ces dossiers dans la création d'une économie de la connaissance compétitive favoriserait leur essor et leur ambition. Il appartient à l'Union de proposer une définition commune d'un panier de sécurités minimal auquel doit pouvoir accéder tout citoyen européen dans une perspective de sécurisation des trajectoires. Ce panier minimum de sécurités sera contraignant ou ne sera pas… rendant alors impossible toute avancée dans le sens de la flexibilité attendue des travailleurs européens. L'adoption d'une directive ambitieuse sur les services d'intérêt général apparaît ici comme un élément déterminant d'une véritable politique de sécurité. Mais l'on peut aussi évoquer la nécessité de transformer la directive 96/34/CE sur le congé parental (Conseil de l'Union européenne, 1996) – première directive rendant obligatoire *erga omnes* un accord cadre des partenaires sociaux européens – en une véritable directive « conciliation de la vie privée et professionnelle » (Commission européenne, 2007b) [5], ou encore d'adapter la directive 79/7 sur l'égalité de traitement dans les régimes légaux de sécurité sociale (Conseil des Communautés européennes, 1979) au principe fondamental d'égalité entre les femmes et les hommes posé dans le traité d'Amsterdam, et à des défis tels que l'individualisation des droits sociaux (voir la feuille de route de la Commission européenne, 2006), ou la nécessité pour les unes et les autres de concilier vie familiale et professionnelle [6].

5. Notons que l'accord cadre récent des partenaires sociaux européens ne semble malheureusement pas emprunter cette voie.
6. On notera que la directive n'impose pas le principe d'égalité de traitement aux prestations d'indemnisation des congés parentaux.

(3) Enfin, nous avons évoqué les outils susceptibles d'être mobilisés pour la mise en place d'une politique intégrée de sécurité. Il s'agit, principalement, de la mutualisation de certaines éventualités, de la consolidation et du développement de services d'intérêt général et d'outils divers de régulation du temps des citoyens européens. A cet égard, il est temps d'envisager de manière très concrète l'européanisation de certains de ces outils, pour répondre à des défis communs aux Etats membres. On pense, par exemple, à la mutualisation, à l'échelon européen, de la formation tout au long de la vie, pour assurer de manière plus efficace l'adaptation des travailleurs. Des projets de ce type se justifient tant par l'efficacité accrue, notamment financière, de leur implémentation à l'échelon européen, que par le caractère symbolique fondamental de l'instauration d'une solidarité sociale européenne. Une intervention directe de l'Union européenne semble d'autant plus justifiée et nécessaire que plusieurs instruments européens fondamentaux s'adressent déjà aux besoins en question, le plus important étant le Fonds social européen. Dans la programmation actuelle, ce Fonds organise une allocation/redistribution de ressources autour de priorités très proches de celles évoquées ci-dessus. De même, la Commission développe depuis quelques années des initiatives originales et ambitieuses de coordination de l'ensemble de ses politiques (économique, de l'emploi, industrielle, de concurrence, commerciale, d'innovation, d'éducation, structurelle, etc.) qui jouent un rôle en matière d'anticipation du changement et des restructurations. Le Fonds d'ajustement à la mondialisation s'est récemment ajouté à cet ensemble d'instruments, en signe de solidarité entre les gagnants et les perdants de la mondialisation, pour accompagner l'expérience souvent difficile des processus de changement et de restructurations. Il convient à la fois d'intégrer ces instruments dans le cadre général de création des nouvelles sécurités et de mieux les cibler et coordonner dans une perspective de long terme (dans le même sens, Gazier, 2007).

Pour ambitieuses qu'elles paraissent, ces propositions ne sont pas irréalistes. L'Europe dispose d'ores et déjà de compétences dans les domaines visés et un réagencement de celles-ci autour d'un projet européen fédérateur de flexicurité permettrait de significatives avancées. Mais l'enjeu réside dans la question de savoir si l'on souhaite, à l'occasion du débat sur la flexicurité, « se restreindre à la gestion de l'impasse de l'adaptation du marché du travail » ou saisir l'opportunité de redessiner les contours d'un véritable modèle social européen (voir Vandamme, 2007). Un projet européen de sécurité constitue certes la condition nécessaire d'une réelle mobilité et adaptabilité de la main-d'œuvre, mais aussi de l'adhésion des citoyens et des travailleurs européens à l'idée d'une flexibilité accrue du droit du travail. Plus généralement, l'absence d'une vision large et claire de la sécurité à l'échelon européen condamne la recherche de compromis

nouveaux impliquant un redéploiement des responsabilités entre l'Etat, les entreprises, les travailleurs et la société civile.

Toutefois ces propositions de bon sens appellent, à l'échelon européen, une réflexion fondamentale sur la question du financement et de l'évaluation des politiques publiques : l'exigence d'équilibre budgétaire et de réduction des coûts (dans un contexte de délégitimation de l'impôt) a trop souvent abouti à privilégier une comptabilisation des recettes et des coûts suivant une logique financière axée sur le court terme. Dans un tel cadre, la notion d'investissement de long terme, qui comporte le risque de déséquilibrer les budgets à court terme, peine à trouver sa place. Et cette manière d'envisager la question du financement de l'action publique constitue un obstacle redoutable dans la voie d'une approche intégrée de la flexicurité qui soit en mesure de promouvoir une version ambitieuse de la sécurité active. C'est cette réflexion qui nous semble aujourd'hui mériter la mobilisation prioritaire de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

Références bibliographiques

Auer P., Gazier B. (2006), *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Paris, Flammarion.

Bonvin J.-M. (2005), « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'Economie politique*, n° 27, juillet, p. 24-37.

Commission européenne (2006), *Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes – 2006-2010*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne (2007a), « Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », Projet de communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Bruxelles, COM (2007), juin 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_fr.pdf.

Commission européenne (2007b), *Egalité entre les femmes et les hommes : Un pas avant –Une Feuille de route pour le futur*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Conseil des Communautés européennes (1979), Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 006 du 10 janvier 1979, p. 0024-0025.

Conseil de l'Union européenne (1992), Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, p. 0049–0052.

Conseil de l'Union européenne (1996), Directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JO L 145 du 19 juin 1995, p. 0004-0009.

Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen G. (2007), *Les trois mondes de l'Etat providence, Essai sur le capitalisme moderne* (traduction révisée), Paris, PUF, coll. « Le lien social ».

Eurocap (2006), « Social Dialogue, Employment and Territories. Towards a European Politics of Capabilities », *Eurocap scientific report*, Final report, October.

Ferrera M. *et al.* (eds) (2001), *Recasting European Welfare States*, London, Routledge.

Gazier B. (2007), « Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre », Conférence « Flexicurity, Key Challenges », Lisbonne, 13-14 septembre.

Jørgensen H., Madsen P.K. (Eds) (2007), *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen, DJOF Publishing.

Keune M., Jepsen M. (2007), « Not Balanced and Hardly New: the European Commission's Quest for Flexicurity », Working Paper, n° 2007.01, ETUI-REHS, Brussels.

L'Economie politique (2005), « Faut-il lire Amartya Sen ? », n° 27, juillet.

Lindbeck A., Snower D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge Mass, MIT Press.

Salais R. (2004), « La politique des indicateurs – Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », *in* Zimmermann B. (Ed.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action – Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, p. 287-331.

Salais R. (2005), « Le projet européen à l'aune des travaux de Sen », *L'Economie politique*, n° 27, p. 8-23.

Schmid G., Gazier B. (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Market*s, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Sciarra S. (2007), « From the Lisbon Strategy to the Lisbon Challenges, How Labour Law Interacts with Flexicurity », conférence « Flexicurity, Key Challenges », Lisbon, 13-14 September.

Sen A. (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob.

Supiot A. (ed.) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.

Vandamme F. (2007), « Flexicurité, qui est concerné ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 511, p. 482-485.

Vielle P. (2001), *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales*, Bruxelles, Bruylant.

Vielle P. (2007), « Flexicurité : redéfinir la sécurité des citoyens européens », *Revue belge de sécurité sociale*, 4, p. 735-775.

Vielle P., Bonvin J.-M. (2008), « Putting Security at the Heart of the European Social Pact – Proposals to Make Flexicurity More Balanced », *Transfer – European Review of Labour and Research*, n° 3, p. 419-432.

Vielle P., Bonvin J.-M. (2010), « Des droits sociaux communautaires – Renégocier un nouveau "panier de sécurités" pour les citoyens européens », (à paraître) in *Revue belge de sécurité sociale*.

Visser J., Hemerijk A. (1997), *"A Dutch Miracle", Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Walthéry P., Vielle P. (2004), « Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions », *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10 (2), p. 263-81.

Wilthagen T., Tros F. (2004), « The Concept of "flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets », *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10 (2), p. 166-87.