

## Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité

Hélène Caune

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/669>

DOI : 10.4000/quaderni.669

ISSN : 2105-2956

### Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

### Édition imprimée

Date de publication : 5 janvier 2013

Pagination : 25-46

ISBN : 978-2-7351-1525-9

### Référence électronique

Hélène Caune, « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Quaderni* [En ligne], 80 | Hiver 2012-2013, mis en ligne le 05 janvier 2015, consulté le 16 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/669> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.669>

---

## Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité

Hélène  
Caune

*Centre d'Études Européennes  
Sciences Po*

Le modèle européen de *flexicurité* combine la *flexibilité* des marchés du travail et la *sécurité* des travailleurs, deux éléments longtemps considérés comme peu compatibles<sup>1</sup>. Dans le domaine des politiques de l'emploi, ce néologisme devenu un mot à la mode est au cœur de la norme européenne en la matière. Cet article analyse les conditions de la diffusion de cette norme, entendue dans le sens des prescriptions et des demandes européennes, orientées vers un modèle particulier de politiques de l'emploi. Il examine les mécanismes qui permettent aux différents types d'acteurs de résister, traduire (recadrer) ou adapter les normes définies au plan européen. L'article propose de comparer la France et le Portugal, deux États membres qui, malgré l'éloignement de leur régime traditionnel de protection sociale avec les normes européennes, se sont néanmoins rapprochés de ces dernières. Il identifie les conditions politiques qui permettent aux acteurs – notamment aux experts universitaires et aux syndicats – d'intervenir dans le recadrage de cette norme, c'est-à-dire de redéfinir les éléments rhétoriques qui participent à la définition des politiques publiques et encouragent certaines interprétations plutôt que d'autres.

Le cas du modèle européen de flexicurité permet d'identifier les conditions de la définition, de la diffusion et de l'appropriation des normes européennes.

Dans la perspective de l'approche théorique définie dans l'introduction de ce numéro spécial, cet article est consacré aux conditions de la mise en place d'instruments de contournement des normes européennes. L'article développe l'idée selon laquelle, pour contourner et/ou retraduire



les normes européennes, les acteurs défavorables aux politiques définies à Bruxelles ont néanmoins besoin de s'inscrire dans les débats menés au plan européen. Autrement dit, ils ne peuvent ignorer les cadrages développés par les institutions européennes et doivent mobiliser des cadrages sinon complémentaires, au moins compatibles avec ceux de la Commission, lesquels deviennent, en quelque sorte et pour s'inspirer d'une terminologie proposée par la sociologie de l'innovation, un « point de passage obligé » (Callon 1989a, p.193). Nous montrons que, même dans un domaine comme les politiques de l'emploi, dans lequel la Commission n'a pas de compétences exécutives directes, le cadrage des politiques européennes influence largement les conditions de l'action des acteurs nationaux.

Plus précisément, il s'agit de montrer que, dans les trois cas (européen, portugais, français), les acteurs politico-administratifs ont délégué aux experts universitaires la tâche de dépolitiser les débats sur les politiques de l'emploi. L'influence des experts dépend de la capacité des syndicats à intervenir dans le cadrage des réformes. Cette capacité syndicale peut être entravée par leur division (cas portugais), les limites de leur représentation (cas européen) ou, au contraire, favorisée s'ils parviennent – comme la *Confédération Française Démocratique du Travail* (CFDT) – à mettre en relation des univers, sinon séparés, au moins distincts (cas français).

La première partie de l'article identifie les mécanismes du cadrage européen de la flexicurité, une étape nécessaire pour analyser les conditions politiques de sa diffusion au plan national. L'accent est mis sur la façon dont les acteurs

politico-administratifs de la Commission ont principalement utilisé trois types de ressources pour convaincre les acteurs qui étaient jusque-là plutôt sceptiques vis-à-vis de la définition d'un modèle européen de flexicurité. Le cadrage du modèle européen de flexicurité repose d'abord – et principalement – sur la mise en avant de « modèles nationaux » (e.g., le modèle danois). Il mobilise les comparaisons nationales et le *benchmarking* et les experts universitaires pour façonner le cadrage du modèle. L'article montre que ces éléments ont une importance cruciale sur les activités des acteurs nationaux, qui les mobilisent, à leur tour.

À travers la comparaison des cas nationaux, les parties suivantes montrent que la capacité des acteurs syndicaux à intervenir dans la définition d'une norme européenne et dans la diffusion de cette norme au plan national dépend de leur capacité à mobiliser, à leur tour, les éléments du cadrage européen, afin de se les approprier. La notion d'acteurs-réseaux est ici empruntée à la sociologie de l'innovation (Callon 1986 ; Callon 1989b ; Latour 1989) car elle permet de mettre en lumière les liens tissés entre les experts qui interviennent au plan européen et au plan national. En France comme au Portugal, les experts universitaires mobilisés par les acteurs politiques pour légitimer les réformes sont loin d'être étrangers aux activités menées à Bruxelles. En France, la CFDT a mobilisé des acteurs impliqués dans les activités des institutions européennes et des organisations internationales afin de peser sur les débats autour des politiques de l'emploi. La CFDT a également su adapter son discours aux exigences d'un de la CGT. Au milieu des années 2000, les réformes ratées des contrats de travail



ont permis à la CFDT de mettre en relation différents acteurs et de « traduire » la norme européenne dans le contexte français. Les syndicats portugais, beaucoup plus divisés, n'ont pas été capables de former une coalition susceptible d'influencer le cadrage des réformes du droit du travail en 2003 et en 2009.

Pour étudier les conditions politiques qui permettent aux syndicats de résister, traduire ou adapter les normes européennes, cet article s'appuie sur des entretiens qualitatifs conduits avec des responsables politico-administratifs, des acteurs syndicaux et des experts universitaires, impliqués dans les politiques de l'emploi en France, au Portugal et à Bruxelles<sup>2</sup>. L'enquête repose aussi sur l'analyse des débats parlementaires et des articles de presse à ce sujet.

### **La flexicurité à Bruxelles : la résistance syndicale contrariée par la « promesse sociale démocrate »**

Cette première partie détaille les instruments mobilisés par les acteurs politico-administratifs proches de la DG EMPL de la Commission européenne afin de convaincre les opposants potentiels à la définition d'un modèle européen de flexicurité. Alors que les comparaisons internationales ont permis aux acteurs de la DG EMPL de mettre en avant les politiques nationales qu'ils jugeaient performantes, la mobilisation du « modèle danois » visait à donner les gages d'une « alternative sociale démocrate au néolibéralisme » et devait permettre d'éviter l'opposition frontale des syndicats à la définition d'une norme de flexicurité.

### ***Comparaisons et modèles nationaux : des ressources politiques dépourvues de contraintes juridiques***

Une caractéristique centrale du processus de construction du modèle européen de flexicurité repose sur l'absence de compétences exécutives européennes dans le domaine des politiques de l'emploi. Les instruments européens de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) ne sont pas juridiquement contraignants pour les États membres (Borrás & Jacobsson 2004; Barbier 2004). Ils se distinguent ainsi de la méthode communautaire classique qui s'appuie sur des directives et des règlements directement transposables en droit national. Les instruments souples de la MOC proposent une toute autre approche. Ils se fondent sur une approche cyclique et coordonnée qui laisse beaucoup de place aux indicateurs et aux comparaisons nationales.

Les principes de la MOC sont les suivants: tous les trois ans, les États membres et la Commission définissent ensemble des *lignes directrices intégrées*. Ces dernières identifient des objectifs spécifiques qui doivent être poursuivis au plan européen et au plan national. Ces objectifs sont notamment définis à partir d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs discutés de manière conjointe avec les États membres et la Commission. Ces indicateurs permettent, ensuite, de mesurer les progrès de chaque État sur une base annuelle. Tous les ans, chaque État rend ainsi à la Commission un Programme National de Réforme (PNR) dans lequel il présente les mesures nationales mises en œuvre pour répondre aux objectifs définis dans les *lignes directrices intégrées*. Les PNR sont alors évalués par la Commission qui, à



cette occasion, propose à chaque État membre des recommandations destinées à être mises en œuvre l'année suivante. Après avoir été proposées par la Commission, ces recommandations doivent, ensuite, être validées par le Conseil – donc par les États. Toutefois, il faut rappeler que rien n'oblige formellement les États à prendre en compte ces recommandations<sup>3</sup>. Sur la base de l'évaluation des progrès nationaux, la Commission engage également des exercices de comparaison des progrès nationaux et identifie les « bonnes pratiques » nationales. La MOC encourage ainsi la « gouvernance par objectifs » et participe au développement de la « co-opération », mélange de coopération et de compétition entre les systèmes de protection sociale (Bruno et al. 2006; Bruno 2010). Ces « outils de gouvernement » permettent un usage politique de « l'argument statistique » (Desrosières 2008). À partir de 2000, la stratégie de Lisbonne appelle, en effet, davantage d'efforts pour réaliser des objectifs chiffrés ambitieux pour les taux d'emploi<sup>4</sup>.

Maintenant que nous sommes revenus sur les compétences européennes limitées en matière de politiques de l'emploi et sur les instruments qui les encadrent, nous proposons d'analyser leur influence sur les processus de cadrage des politiques et des normes défendues à Bruxelles.

Le néologisme « flexicurité » n'a pas été inventé par les institutions européennes mais est utilisé, à partir du milieu des années 1990 par un sociologue hollandais<sup>5</sup>. Les premières politiques de flexicurité ont été mises en œuvre aux Pays-Bas en 1999<sup>6</sup>. Les réformes hollandaises attirent alors l'attention des universitaires (Visser & Hemerijck 1997), des organisations internationales<sup>7</sup>, et

de la Commission<sup>8</sup>, intéressés par la baisse des taux de chômage dans ce pays<sup>9</sup>. Cependant, les recherches sur le « miracle hollandais » mettent rapidement en lumière les vices cachés d'un système qui facilite la généralisation des contrats atypiques et flexibilise les emplois temporaires (Becker 1999 ; Marx 2007 ; Keune 2008). Cette redistribution de l'emploi à temps plein vers l'emploi à temps partiel participe à l'évolution du débat politique sur les indicateurs au plan européen. Après le passage du taux de chômage aux taux d'emploi à la fin des années 1990 (Salais 2004 ; Freyssinet 2004), le milieu des années 2000 est marqué par les débats sur le taux d'emploi en équivalent temps plein. Au regard de ces derniers, les performances hollandaises sont moins impressionnantes<sup>10</sup> ; le modèle devient alors « difficile à vendre aux syndicats »<sup>11</sup>.

Pour A. Antoniadès, la flexicurité correspond à un « réaligement » de l'intégration européenne qui permet d'articuler l'ambition sociale des États providence continentaux (*social concerns*) avec l'ambition de concurrence des États providence anglo-saxons (*competition concerns*) (2008, p.343). L'histoire de la politique sociale européenne est, en effet, marquée par l'héritage des États fondateurs (qui partageaient une appartenance à un même régime – continental – de protection sociale et des ambitions qui devaient leur permettre d'éviter une course vers le bas de la protection sociale). Cependant, l'évolution des politiques sociales européennes sera, plus tard, caractérisée par une tendance à la déréglementation et à la flexibilisation des marchés du travail qui correspond à la tendance libérale à l'œuvre dans les régimes anglo-saxons (Geyer, 2000).



La tension entre les différents modèles des politiques sociales reflète également les conflits de positionnement entre les acteurs politico-administratifs de la Commission. Ceux qui agissent dans le domaine économique (i.e., la Direction Générale de l'économie et des finances de la Commission – DG ECFIN) sont traditionnellement plutôt favorables à la libéralisation, à la dérèglementation et à la flexibilisation alors que ceux qui œuvrent dans le domaine social (i.e., la DG EMPL) sont davantage favorables au modèle social démocrate en même temps qu'ils insistent sur le rôle de la protection sociale dans la croissance économique. Ainsi, bien que le modèle libéral à l'anglo-saxonne soit accepté par la DG ECFIN, il ne pouvait convenir à la DG EMPL qui souhaitait convaincre les syndicats du bien-fondé de son approche. Au sein des services de la Commission, les débats ont principalement porté sur la place de la formation tout au long de la vie, c'est-à-dire sur la seconde composante du modèle – voir *supra*). La place à part entière de cette composante dans le modèle était défendue par la DG EMPL, mais suscitait davantage de réserves au sein de la DG ECFIN, notamment parce que ces acteurs ne souhaitaient pas rajouter des charges aux entreprises sur le coût du travail et la formation des travailleurs<sup>12</sup>. Certains auteurs ont souligné l'influence des modèles économétriques développés par l'OCDE au sein de la Commission (et particulièrement au sein de la DG ECFIN) (Noaksson & Jacobsson 2003). Cependant, la DG EMPL veille à se démarquer des prescriptions de cette organisation internationale. Les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL soulignent que « *la Commission n'est pas une organisation internationale classique* »<sup>13</sup>. Elle doit, d'une part, prendre davantage en compte les contextes poli-

tiques et électoraux nationaux. D'autre part, elle est également chargée de garantir « *l'amélioration des conditions de vie des peuples européens et les progrès sociaux* [comme le stipule] *le Traité de Rome* »<sup>14</sup>. Les entretiens que nous avons conduits auprès des acteurs à Bruxelles confirment donc la perspective défendue par B. Casey, selon laquelle la Commission se distingue de l'OCDE, notamment parce qu'elle accorde davantage d'importance aux contextes politiques nationaux et au dialogue social (Casey 2004).

Durant cette période de la fin des années 1990 et du début des années 2000, l'affaiblissement de la Troisième voie de Tony Blair constitue, sans doute, une part d'explication de la résolution des débats entre les directions générales de la Commission. Contrairement à l'OCDE, les différents acteurs (politiques et administratifs) de la Commission ont besoin de l'adhésion de la CES. Dans le contexte difficile du développement des politiques européennes de l'emploi, l'épuisement de la Troisième voie ne permet pas à la Commission de développer un argument susceptible de renverser l'hostilité des syndicats vis-à-vis du « *capitalisme libéral à l'américaine* »<sup>15</sup>.

Alors que le Danemark enregistre le meilleur taux d'emploi européen (75,9%)<sup>16</sup> en 2005 ; les performances de ce pays constituent une alternative politique au modèle hollandais plus intéressante pour la poursuite des intérêts de la Commission. Les trois éléments du « *triangle d'or de la flexicurité danoise* » (flexibilité / sécurité / activation) (Madsen 2002, 2004) constituent, selon ces acteurs, un cadre argumentatif attractif et un gage d'alternative sociale démocrate au néolibéralisme susceptible de convaincre les syndicats<sup>17</sup>.



***La résistance syndicale contrariée par la « promesse d'alternative sociale démocrate au néolibéralisme »***

Le contexte politique qui précède l'adoption de la *Communication sur les principes communs de la flexicurité* de la Commission<sup>18</sup> place la Confédération Européenne des Syndicats (CES) dans une position de négociation difficile. Au milieu des années 2000, celle-ci souhaitait, en effet, créer un climat d'accord favorable à la poursuite des négociations de deux directives majeures, la première sur les travailleurs intérimaires, la seconde sur la régulation du temps de travail (Vesan, à paraître). Puisqu'elle ne peut pas ignorer les performances danoises, la CES prend en compte le cadrage du modèle danois proposé par la Commission. Cependant, ses représentants ne restent pas passifs face à ce cadrage. Ils profitent, au contraire, de ce cadrage pour souligner l'importance de l'axe *sécurité* dans le modèle scandinave, une dimension qu'ils souhaitent voir développée dans les autres États membres<sup>19</sup>.

En 2006, la mise en place (par la Commission et à la demande du Conseil) du Groupe d'Experts sur la flexicurité rend encore plus difficile la résistance de la CES. En nommant la Hollandaise C. Passchier, les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL choisissent une représentante hollandaise *a priori* favorable à la flexicurité<sup>20</sup>. Alors que l'hostilité de la CES augmente, C. Passchier se trouve en porte-à-faux avec son organisation ; finalement, elle ne signera pas le rapport du Groupe d'Expert, passant ainsi du statut de « membre » à celui de « conseiller » (Mailand 2010, p. 246). Enfin, à la veille du sommet annuel tripartite d'octobre 2007, le Cabinet du

Président de la Commission, souhaitant faciliter le débat entre les exécutifs nationaux en vue de l'adoption de la Communication, parvient, non sans difficulté, à ce que les représentants des partenaires sociaux adoptent un court paragraphe de compromis sur les principes de la flexicurité<sup>21</sup> (Conter 2011, p. 40). Il ne semble pas exagéré de dire que l'« accord entre partenaires sociaux » dont se félicitent les acteurs de la DG EMPL<sup>22</sup> ressemblait plutôt à quelques lignes publiées dans une *analyse commune* prévue depuis mars 2006 (Mailand 2010, p. 246). Ce n'est qu'un an après l'adoption de la Communication que, remobilisée par la crise économique et sociale, la CES parvient à surmonter les obstacles qui l'empêchaient de résister à la norme européenne de la flexicurité<sup>23</sup>.

Alors que le cadrage autour du modèle danois a été assez important pour contrer les résistances de la CES, les représentants des États membres refusent de se laisser enfermer dans une approche commune (*one-size-fits-all policy*)<sup>24</sup>. Pour nuancer le cadrage autour du modèle danois, les acteurs politico-administratifs proches de la DG EMPL mobilisent des experts universitaires spécialistes des marchés du travail autour de la notion de flexicurité. L'expertise, qui vise à dépolitiser les débats, n'est pourtant pas exempte de négociation politique (Saurugger 2002 ; Robert 2010). L'approche des marchés transitionnels de P. Auer<sup>25</sup>, B. Gazier<sup>26</sup> et G. Schmid<sup>27</sup> (Schmid & Gazier 2002 ; Auer & Gazier 2009 ; Auer 2000 ; Auer 2001) intéresse la DG EMPL mais ne permet pas d'obtenir l'engagement de la DG ECFIN. C'est pour ces raisons, et aussi parce qu'ils entendent se démarquer des approches des organisations internationales comme l'OIT, que les acteurs de la DG EMPL se tournent vers d'autres experts.



Le Hollandais T. Wilthagen, rapporteur du Groupe d'Experts sur la flexicurité, et ancien membre de plusieurs groupes de travail du Conseil de l'Europe, a également contribué aux travaux du Parlement européen sur la modernisation du droit du travail, étapes essentielles du processus de construction du modèle européen de flexicurité<sup>28</sup>. Malgré les efforts de la DG EMPL pour conserver l'approche proposée par T. Wilthagen, qui définit des « parcours de flexicurité », les États refusent de les intégrer dans la Communication et les quatre parcours (qui rappellent les différents régimes de protection sociale)<sup>29</sup> n'apparaissent que dans les annexes de la Communication. Les exécutifs nationaux sont donc parvenus à conserver une part essentielle de leur autonomie pour définir les mesures qui leur permettront de réaliser leur propre équilibre entre flexibilité et sécurité.

La brève période de négociation de la Communication de la Commission n'a donc pas permis à la CES de dépasser ses dissensions internes et de résister à cette « promesse d'alternative sociale démocrate au néolibéralisme ». Dans les parties suivantes, l'article évalue le rôle des éléments du cadrage européen dans la conduite des débats nationaux autour de la flexicurité et les conditions de diffusion de la norme européenne.

### **La flexicurité au Portugal: dépolitisation par l'expertise et division syndicale**

Au Portugal, la centralité de l'État et la division syndicale ont laissé aux experts universitaires une place cruciale dans les débats sur la flexicurité. Alors que le Code du travail portugais n'avait pas été réformé en profondeur depuis les débuts

du processus de démocratisation (Dornelas 2009, p. 137), deux réformes (2003 et 2009) visent à moderniser et à systématiser la législation portugaise. Ces réformes sont le fruit du travail de commissions d'universitaires, qui, bien que fortement marquées par les alternances politiques et les divisions syndicales, sont parvenues à contourner les oppositions.

Les conditions politiques dans lesquelles évoluent les acteurs politico-administratifs portugais, favorables aux demandes et à la norme européenne, expliquent ainsi que les usages *cognitifs* de l'Europe (liés à la compréhension et à l'interprétation d'un problème politique<sup>30</sup>) aient pris le pas sur les usages *stratégiques* (destinés à influencer les décisions ou les marges de manœuvre des acteurs afin de poursuivre des objectifs clairement définis<sup>31</sup>) ou de *légitimation* (qui permettent, par exemple, de justifier les réformes nationales par les demandes européennes<sup>32</sup>) (Woll & Jacquot 2010, p. 116). Dans ces conditions, la *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (CGTP), hostile au modèle de flexicurité et restée à l'écart des négociations, n'a pu recadrer ou traduire la norme européenne. La division syndicale laisse ainsi une place encore plus importante aux experts universitaires.

### ***Les deux réformes du Code du travail portugais (2003 et 2009): politisation et commissions d'experts universitaires***

Initié avec la création du Conseil Économique et Social en 1985, le dialogue social tripartite portugais est caractérisé par une profonde adversité entre les partenaires sociaux (Santos 1999). Il est fortement politisé et orienté par l'intervention de



l'État (Stoleroff 1998, p. 148). Il souffre aussi de la tenue à l'écart de la CGTP, proche du Parti Communiste (PC), qui défend un syndicalisme de classe fortement idéologique, radicalement anti-capitaliste et hostile à l'intégration européenne. La CGTP a tendance à refuser de participer aux négociations, alors que l'*União Geral de Trabalhadores* (UGT), europhile et proche du Parti Socialiste (PS), joue la carte de la concertation (Stoleroff 1998, p. 150). Si les deux syndicats se sont opposés aux réformes du Code du travail, l'incompatibilité de leurs stratégies (mobilisation sociale pour la CGTP, négociation pour l'UGT) a empêché la formation d'une alliance syndicale.

La mise en place d'une commission d'experts (CCL) destinée à réécrire les textes législatifs du travail – le fameux « paquet travail » (*pacote laboral*)<sup>33</sup> – était prévue depuis l'accord stratégique signé par le gouvernement, l'UGT et le patronat, lors de la réforme de la Sécurité sociale de 1996. En 2000, un mois avant le Conseil européen qui définit, sous l'impulsion du Portugal, la stratégie de Lisbonne, le gouvernement socialiste met en place une commission de juristes choisis en concertation avec les organisations syndicales, patronales et les partis politiques. Le PS, ayant perdu les élections législatives de 2002, cette commission remet son projet de réforme du Code du travail au nouveau ministre (de centre droit) de la Sécurité sociale et du travail, Bagão Felix.

Un nouveau groupe de travail est alors mis en place, qui présente l'avant projet de loi (*ante-projecto*) en juillet 2002, sur la base des travaux de la CCL. Ce projet provoque une vive réaction de la part des syndicats et des partis d'opposition qui demandent au gouvernement l'avis d'autres

experts<sup>34</sup>. La CGTP refuse la diminution de la couverture garantie aux travailleurs par les conventions collectives (*caducidade*), la flexibilisation du travail de nuit et l'élargissement des motifs de licenciements<sup>35</sup>. L'UGT joue au contraire la carte de la concertation avec le gouvernement. L'accélération de la récession économique et les politiques d'austérité conduisent la CGTP à organiser plusieurs grèves à l'automne 2002, puis à intensifier le mouvement social en appelant à la grève générale en décembre, considérée comme un succès<sup>36</sup>. Pour J.M. Pernot, la division du mouvement syndical survenue pendant la concertation a constitué un « atout non négligeable » pour le gouvernement qui a su en tirer profit (2005, p. 6). Le texte est finalement voté au Parlement en avril 2003 malgré l'opposition socialiste. Peu après son retour au pouvoir en février 2005, le gouvernement socialiste de J. Socrates nomme la Commission du Livre Blanc (CLB) des relations de travail<sup>37</sup>. Celle-ci reconduit certains membres de la CCL, notamment son Président António Monteiro Fernandes<sup>38</sup>. Un an après sa formation, la CLB présente ses premières propositions à la Commission permanente de concertation sociale (CPCS). Fin 2007, le *Livre Vert sur la réforme du Code du travail* revient sur le principe de caducité des conventions collectives (*caducidade*) établi en 2003, un élément sur lequel les syndicats ont été entendus.

Dans un contexte politique syndical divisé, les experts universitaires ont donc eu un rôle majeur dans la définition des deux réformes majeures du Code du travail portugais. Mais le type de cadrage de la norme européenne et les conditions politiques dans lesquelles évoluent les acteurs nationaux conditionnent leurs marges de manœuvre



pour traduire ou résister à cette norme. Alors que l'hostilité de la CGTP empêchait les acteurs politiques de mobiliser un « usage stratégique » ou « de légitimation » (Jacquot & Woll 2004 ; 2010), la pression politique européenne et l'interaction entre les activités européennes et nationales des acteurs politiques portugais ont favorisé les usages « cognitifs » de l'Europe.

### ***L'influence de la gouvernance normative européenne***

Au plan politique, l'influence européenne se manifeste notamment par l'interaction entre les activités européennes et nationales des acteurs portugais durant la phase, particulièrement sensible, de concertation sociale. En 2007, quelques jours après la publication de la *Communication sur les principes de flexicurité* de la Commission européenne, le Portugal prend la Présidence du Conseil européen. Cela constitue un enjeu important pour un pays engagé dans la définition des politiques européennes de l'emploi depuis son impulsion de la stratégie de Lisbonne (2000). Les acteurs politiques portugais ont aussi pu accéder plus facilement aux négociations liées à la définition du modèle de flexicurité, puisque la Communication de la Commission est publiée durant cette même année. Néanmoins, les acteurs politiques et administratifs portugais doivent prendre en compte le climat d'hostilité syndicale marqué par la défiance de la CGTP vis-à-vis des prescriptions européennes. Les usages de légitimation des réformes par la pression européenne semblent exclus dans un tel contexte politique.

Au Portugal, la « promesse danoise » ne convainc pas les syndicats. Ces derniers reconnaissent

les performances danoises en matière d'emploi mais considèrent que ce modèle ne peut pas être transféré au Portugal. Pour expliquer le décalage entre les deux modèles, ils insistent notamment sur l'opposition de ces deux pôles géographiques européens (scandinave et méditerranéen). Ils rappellent notamment une différence majeure : celle du taux de syndicalisation, aux extrêmes dans les deux pays<sup>39</sup>. Le modèle scandinave étant particulièrement éloigné de ce pays méditerranéen, les syndicats portugais avaient donc plus de marges que les représentants de la CES, dominée par les acteurs nordiques, pour résister à ce type de cadrage. Hostile à la pression des normes de compétitivité européennes, la CGTP a plutôt cherché à retourner ce cadrage contre les acteurs qui le mobilisaient. En se focalisant sur les limites de la transposabilité du modèle danois, le syndicat soulignait l'éloignement des élites européennes par rapport au contexte national. L'UGT, pourtant favorable à la flexicurité, a également reconnu que le problème récurrent de la qualification des travailleurs portugais ne pouvait être confronté au modèle danois (Cerdeira 2007, p. 48). Cela explique pourquoi le modèle danois a souvent été écarté par les leaders politiques et les experts<sup>40</sup>. Par ailleurs, le Président des deux commissions d'experts a exprimé publiquement son hostilité au principe de flexicurité tel qu'il est défini à Bruxelles<sup>41</sup>. Cette prise de position a permis de rassurer les syndicats sur les objectifs de la CLB même si elle n'a pas été suffisante pour contenir le mouvement social mené par la CGTP<sup>42</sup>.

Pour soutenir la légitimité des réformes, les acteurs politiques portugais, souvent considérés comme de « bons élèves » pour transposer les normes européennes (Falkner et al. 2007 ;



Zartaloudis 2011) ont mobilisé la « problématique du retard » plutôt que la « promesse danoise ». Même si le rattrapage des standards internationaux n'apparaît pas dans le mandat de la commission, les acteurs interrogés reconnaissent que J. Vieira da Silva, ministre socialiste du travail entre 2005 et 2009, avait comme priorité de flexibiliser les marchés du travail portugais<sup>43</sup> et de diminuer le quotient de rigidité qui inquiétait l'OCDE, la Commission européenne et la Banque Mondiale<sup>44</sup>. Dans le cas portugais, le cadrage européen autour de la « co-opération des systèmes de protection sociale » a été largement mobilisé par les acteurs politiques<sup>45</sup>, tandis que les experts universitaires étaient plutôt chargés de proposer des solutions susceptibles de réduire ce quotient de rigidité qui inquiétaient les premiers. Contrairement à leurs homologues français, les acteurs politiques portugais conviennent de l'influence des activités européennes sur l'ordre du jour et la direction des réformes mises en œuvre<sup>46</sup>.

Si la division syndicale et la centralité de l'État ont rendu difficile, voire impossible, le recadrage de la norme européenne par les opposants portugais, la partie suivante, consacrée au cas français, permet d'identifier les conditions qui ont permis, au contraire, à la CFDT de participer à la traduction de la « flexicurité à la française ».

### **La « flexicurité à la française » : traduction experte et recadrages syndicaux**

Lors des trente dernières années, la politique française de l'emploi et des marchés du travail a connu de nombreux changements incrémentaux. Durant les années 1980, la fragmentation de l'indemnisation passive du chômage explique les

différentes tentatives des partenaires sociaux pour rationaliser le système (Palier 2000, p. 122). Dans la mesure où ces premières réformes d'activation sont mises en œuvre avant que cette question ne soit sérieusement prise en charge par les institutions européennes, l'influence des orientations européennes sur les politiques françaises demeure ambiguë. Cependant, à partir de la fin des années 1990, la montée en puissance des activités européennes dans le domaine de l'emploi, coïncide avec l'accélération des réformes françaises (Caune et al. 2011). L'activation est finalement mise en œuvre à tous les niveaux avec la réforme de l'assurance chômage de 2001<sup>47</sup>. Ces évolutions marquent « *le passage d'une logique d'intervention centrée sur des publics prioritaires à une logique d'intervention structurelle* » (Erhel 2009, p. 34) qui correspond à la logique des critères de Maastricht développée dans le même temps.

### ***La proposition de « contrat unique » et les réformes ratées des contrats de travail***

Durant les années 1990-2000, deux éléments ont été particulièrement mis en avant dans le débat politique français : celui des coûts du travail et celui de la rigidité du droit du travail. Les stratégies d'évitement du blâme déployées, dans les années 1990, par les acteurs politiques français pour légitimer des réformes sociales difficiles au nom du Traité de Maastricht, ont affaibli les usages de l'Europe comme mode de légitimation des décisions. Depuis, les acteurs politiques français ont plutôt tendance à favoriser les usages cognitifs et/ou stratégiques, au détriment des usages de légitimation (Caune et al. 2011).

Pour légitimer les réformes étudiées, les acteurs



politiques de droite ont parfois mobilisé le modèle danois comme un gage destiné à convaincre leurs partenaires de gauche<sup>48</sup> imitant ainsi la Commission européenne. Face à la mobilisation des modèles étrangers, et notamment du modèle danois<sup>49</sup>, inspirée du cadrage européen, les experts universitaires critiques des propositions gouvernementales ont souligné les limites de la transposition des modèles (Méda & Lefevre 2006 ; Barbier 2005).

Alors que la « problématique du retard » a été particulièrement présente au Portugal, la mobilisation des comparaisons internationales se traduit, en France, par l'accent sur « l'exception nationale », perçue comme négative. Cet argument stratégique comporte également une dimension cognitive : si le développement des comparaisons européennes a mis quelques années à pénétrer les débats français, elles font l'objet d'une attention croissante depuis le début des années 2000<sup>50</sup>. En 2004, la lettre de mission du ministre de l'Économie et des Finances (N. Sarkozy) et du ministre de l'Emploi (J.L. Borloo) demande aux économistes P. Cahuc et F. Kramarz d'explorer les possibilités de réforme des licenciements et de l'assurance chômage. Elle fait référence au décalage entre, d'une part, l'échec des politiques françaises et, d'autre part, les réussites de certains pays européens dans ce domaine. Les propositions des deux économistes s'appuient sur le constat de la persistance d'une « exception française » qui combine rigidité des procédures de licenciements et complexité du droit du travail (2004, pp. 131-134). Pour répondre à ce problème, ils proposent de remplacer les différents types de contrats de travail par un « contrat unique » qui devait permettre aux salariés d'accumuler des droits salariaux. Ils se rapprochent ainsi des

rapports Boissonnat et Supiot qui prescrivaient le passage de la sécurité *des* emplois à la sécurité *de* l'emploi et avaient été accueillis favorablement par les syndicats<sup>51</sup> (Clegg 2011b). De plus, le titre du rapport Cahuc-Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, emprunte aux travaux de la CGT qui défend cette idée depuis le début des années 2000 (Dumas 2002 ; CGT 2003).

Malgré ces tentatives de rapprochement sémantique, le « contrat unique » n'a jamais été accepté par les syndicats. Il n'a pas, non plus, fait consensus auprès des représentants des employeurs<sup>52</sup>. Cela n'a pas empêché les acteurs politiques de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), le parti majoritaire, de soutenir vigoureusement cette proposition<sup>53</sup>. Les deux réformes des contrats de travail visant à établir un nouvel équilibre dans la relation de travail, menées par le gouvernement de Villepin s'en inspirent largement. Le *Contrat Nouvelle Embauche* (CNE)<sup>54</sup> et le *Contrat Première Embauche* (CPE)<sup>55</sup> constituaient un nouveau type de contrat de travail à durée indéterminée accompagné d'une période de consolidation pendant laquelle l'employeur pouvait rompre, sans motif, le contrat de travail, lui permettant de déroger aux règles strictes du Code du travail pendant les deux premières années. Alors que le CPE fait l'objet d'une forte opposition étudiante et lycéenne, le mouvement est rapidement rejoint par les syndicats de salariés et les partis politiques de gauche. Cette coalition obtient le retrait de la loi quelques semaines après sa promulgation.

Deux ans après l'échec du CPE, le CNE est également abrogé par un arrêt de la Cour d'appel



de Paris, du fait de sa non conformité avec la convention 15B de l'OIT relative aux motifs de licenciements (Gomel et al. 2007). Selon D. Andolfatto, l'échec du CPE a mis la nécessité du dialogue social au premier plan et favorisé la *loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social* qui oblige le gouvernement à consulter les partenaires sociaux avant toute réforme du droit du travail (2007).

### ***La flexicurité à la française et la « sécurisation des parcours » : l'expertise au service de la CFDT***

Comme dans le cas européen et dans le cas portugais, les acteurs politiques français ont tenté de mobiliser les experts universitaires pour légitimer les réformes de la « flexicurité à la française »<sup>56</sup>. La proposition de contrat unique (Cahuc & Kramarz 2004) a contribué à ouvrir les débats sur la flexibilisation des contrats de travail. L'échec du CPE et du CNE a permis à la CFDT d'intervenir dans les débats et de s'appuyer sur les travaux de la CGT pour proposer un nouveau cadrage des réformes.

Durant les débats étudiés ici, tous les syndicats se sont appuyés sur des travaux d'experts, menés au sein ou en dehors de leur organisation (Grimault 2008 ; Clegg & Van Wijnbergen 2011).

Alors que la CGT défend le principe d'une « sécurité sociale professionnelle » depuis le début des années 2000<sup>57</sup>, les tentatives de rapprochement sémantique du rapport Cahuc-Kramarz ne suffisent pas à convaincre le syndicat qui confirme son approche lors de son 48<sup>e</sup> Congrès, au printemps 2006.

Avec « la sécurisation des parcours professionnels », une approche inspirée des travaux d'experts *certifiés* sur les marchés transitionnels (voir *supra*), la CFDT se positionne à la frontière de plusieurs champs de recherche. La sécurisation des parcours, qui reprend les réflexions initiées par le rapport Boissonnat, s'inspire aussi des travaux de l'économie des marchés transitionnels, développés par les universitaires B. Gazier et G. Schmid, et d'un haut fonctionnaire chargé des politiques du marché du travail au sein de l'OIT, P. Auer. Cette approche a également été mobilisée par l'OCDE (notamment dans son rapport de 2006 sur les *Perspectives de l'Emploi*) et par la Commission européenne. Les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL reconnaissent qu'ils ont mobilisé ces travaux de façon ambiguë<sup>58</sup>. D'un côté, ils sont particulièrement favorables à cette approche, de l'autre, ils reconnaissent que cette approche était très marquée par l'empreinte de l'OIT<sup>59</sup>. L'implication internationale et européenne de B. Gazier et de ses collègues dans la définition des politiques de l'emploi et des marchés du travail, permettait à la CFDT de mobiliser des travaux considérés comme *certifiés* par les organisations internationales et de proposer une alternative crédible aux travaux commandés par les gouvernements de droite dans la première moitié des années 2000.

Ces travaux ont ainsi bénéficié du fait que les connaissances qu'ils ont produites sont non seulement incontournables pour les spécialistes des marchés du travail, mais également mobilisées par les organisations internationales (i.e., l'Organisation Internationale du Travail – OIT) et les institutions européennes. Connue pour défendre les intérêts des travailleurs, l'approche



des marchés transitionnels se présente comme une réponse aux changements de la structure des marchés du travail depuis la fin des Trente Glorieuses et l'évolution du problème du chômage. Ces caractéristiques permettaient de garantir que cette approche ne soit pas fortement critiquée, ou écartée, par la CGT. En mobilisant ces experts, la CFDT a su « enrôler » des acteurs essentiels en affectant à leurs travaux une tâche précise : celle de proposer une approche *différente de* (mais *compatible avec*) les approches défendues respectivement par les institutions européennes, le gouvernement français et la CGT. La CFDT a ainsi mis en relation des univers distincts, une caractéristique que partagent, par exemple, les traducteurs (Callon 1986) et les médiateurs de référentiel (Jobert & Muller 1987), des acteurs centraux de l'analyse des politiques publiques. En liant des réseaux existants, la mobilisation des travaux sur les marchés transitionnels permettait de « traduire » la norme européenne dans le contexte national.

Dès le printemps 2006, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi organise de nombreuses réunions sur la « sécurisation des parcours professionnels »<sup>60</sup>. En octobre 2006, patronats et syndicats entament une « délibération sociale » sur la réforme du marché du travail. En juin 2007, peu avant la publication de la Communication de la Commission, le gouvernement adresse aux partenaires sociaux un document d'orientation sur « la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels » : la CFDT est parvenue à influencer les débats pour discuter des trajectoires et des parcours professionnels, des éléments qu'elle entend voir discuter dans le cadre de la

définition d'une « flexicurité à la française »<sup>61</sup>.

Ces éléments nous permettent de défendre l'idée selon laquelle la façon dont sont cadrées les politiques européennes de l'emploi a une influence majeure sur les stratégies déployées par les acteurs nationaux impliqués dans ces politiques au plan national. Bien que, dans le domaine que nous étudions, les prescriptions européennes ne soient pas juridiquement contraignantes, elles deviennent néanmoins – et pour reprendre une expression de la sociologie de l'innovation – un « point de passage obligé » des débats nationaux.

Finalement, le contexte syndical français réunit les conditions de la traduction de la norme européenne, car les conflits syndicaux (pourtant présents), n'ont pas empêché la formation d'une d'alliance syndicale engagée dans le recadrage de la norme européenne. Malgré la désyndicalisation et l'entrée en scène d'une nouvelle « élite du welfare », celle des hauts fonctionnaires qui officient au sommet de l'administration sanitaire et sociale française (Genieys 2005, p. 206), le contexte syndical français est marqué par le déclin de la conflictualité sociale et la progression de la négociation collective (Labbé & Andolfatto 2010). Dans le cadre de la thèse sur la centralité de la CFDT (Palier 2010, p. 79), le cas de la flexicurité témoigne aussi de l'importance du cadrage initial de la CGT. Sans trouver des points d'entente avec la CGT, la CFDT aurait sans doute eu davantage de difficultés à influencer le cadrage des débats sur la « flexicurité à la française ».

## Conclusion

Il n'est pas du ressort de cet article d'évaluer la



mise en œuvre de la flexicurité en France et au Portugal. Il s'agit plutôt de mettre l'accent sur les conditions qui contraignent ou permettent aux acteurs nationaux de se saisir de la norme européenne, d'y résister ou de la retranscrire en fonction des positions qu'ils défendent. Il montre que ces capacités dépendent, en grande partie, de la division syndicale (cas portugais) ou de la formation d'une alliance plus consensuelle, mais non exempte de conflits (cas français). Ainsi, le cas de la flexicurité met en lumière différentes stratégies, plus ou moins fructueuses, de résistances aux orientations – ou normes – européennes en matière de politiques de l'emploi. Dans les trois cas étudiés, il est frappant de constater que les différentes catégories d'acteurs ont directement réagi aux éléments de cadrage mobilisés par la Commission. Les instruments du cadrage européen (comparaisons et modèles nationaux) ont imprégné les débats nationaux. Le cadrage européen de la flexicurité autour du modèle danois était principalement destiné à convaincre les représentants des syndicats à Bruxelles. Il n'est donc pas surprenant que ces derniers, cibles politiques de la DG EMPL et largement représentés par les acteurs nordiques, se soient montrés particulièrement réceptifs à ces éléments de cadrage, mais aussi dépourvus d'arguments pour refuser « la promesse d'alternative sociale démocrate au néolibéralisme » offerte par la DG EMPL. Ils n'ont pu que tenter de garantir que les éléments que la Commission leur promettait (c'est-à-dire, l'axe *sécurité* de la flexicurité) seraient effectivement mis en avant dans le modèle européen.

En France et au Portugal, les acteurs syndicaux étaient plus à même de résister aux orientations européennes. Au Portugal, ces acteurs ont mobi-

lisé une *stratégie de délégitimation* du cadrage européen, en soulignant notamment les limites de la transposition des modèles de protection sociale d'un pays à l'autre. Cependant, la division des syndicats portugais n'a pas permis à ces acteurs de traduire le modèle européen. En effet, leur division les a empêchés de proposer une alternative susceptible de correspondre à la fois aux objectifs européens et au contexte politico-institutionnel portugais. En France, les deux syndicats principaux ont, malgré leurs divergences, trouvé un compromis en mobilisant des *instruments de traduction* qui leur ont permis de résister à la norme européenne. Avec la notion de « sécurisation des parcours professionnels », la CFDT a su rendre ses revendications compatibles à la fois avec celles de la CGT – attentive à la « sécurité sociale professionnelle » – et avec celles des organisations internationales et des institutions européennes – dont les travaux n'étaient pas éloignés de ceux des experts spécialistes des marchés transitionnels, mobilisés par la CFDT.

Dans les trois cas étudiés, les acteurs politiques ont mobilisé des experts universitaires pour dépolitiser – et ainsi faciliter – la mise en œuvre de réformes qui contribuent à flexibiliser les marchés du travail. Cependant, dans chacun des cas, la dépolitisation de ces questions a été très limitée. Loin de faire taire les oppositions syndicales, la capacité des experts à adapter la norme aux contextes nationaux est liée à celle des syndicats à intervenir dans les débats.

## R · É · F · É · R · E · N · C · E · S

- ANDOLFATTO, D. éd., 2007. *Les syndicats en France*, Paris : La Documentation Française.
- ANTONIADES, A., 2008. « Social Europe and/or global Europe ? Globalization and flexicurity as debates on the future of Europe ». *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (3), pp. 327-346.
- AUER, P., 2000. *Employment Revival in Europe : Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva : International Labour Office.
- AUER, P. & Bureau international du travail, 2001. *Changing Labour Markets in Europe : the Role of Institutions and Policies*, Geneva : International Labour Office.
- AUER, P. & GAZIER, B., 2009. *Flexicurity as a Policy Agenda*. CESifo DICE Report, 4, pp. 3-8.
- BARBIER, J.-C., 2005. « Apprendre vraiment du Danemark : réflexions sur le « miracle danois » ». *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n°5.
- BARBIER, J.-C., 2004. *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Noisy-le-Grand : Centre d'études de l'emploi.
- BLANCHARD, O. & TIROLE, J., 2003. *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Paris : La Documentation Française.
- BOISSONNAT, J., 1995. *Le travail dans vingt ans*, Paris : La Documentation Française.
- BORRÁS, S. & JACOBSSON, K., 2004. « The open method of coordination and new governance patterns in the EU ». *Journal of European Public Policy*, 11 (2), pp. 185-208.
- BRUNO, I., 2010. « La déroute du « benchmarking social » ». *Revue Française de Socio-Économie*, 5 (1).
- BRUNO, I., JACQUOT, S. & MANDIN, L., 2006. « Europeanization through its instrumentation : benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination...toolbox or Pandora's box ? » *Journal of European Public Policy*, 13 (4), pp. 519-536.
- BUTTER, F.A.G. den & MOSCH, R.H.J., 2001. *The Dutch miracle : institutions, networks and trust*, VU University Amsterdam.
- CAHUC, P. & KRAMARZ, J., 2004. *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, Paris : La Documentation Française.
- CALLON, M., 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'année sociologique*, 36, pp. 169-208.
- CALLON, M., 1989a. « L'agonie d'un laboratoire ». In M. Callon, éd. *La science et ses réseaux ? : genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris : La Découverte, pp. 173-214.
- CALLON, M. éd., 1989b. *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris : La Découverte.
- CAMDESSUS, M., 2004. *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris : La Documentation Française.
- CASEY, B.H., 2004. « The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy : Two Views of the Labour Market and the Welfare State ». *European Journal of Industrial Relations*, 10 (3), pp. 329-352.
- CAUNE, H., JACQUOT, S. & PALIER, 2011. « Boasting the national model : the EU and welfare state reforms in France », in P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier, ed. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms : Europa, Europae*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.



- CERDEIRA, M.C., 2007. « Flexicurity : Core Features of Portuguese Debate ». *Enterprise and Work Innovation Studies*, (3), pp. 35-54.
- CGT, 2003. « Nouveau statut du travail salarié ». *Document de travail*, (3).
- CLEGG, D., 2011a. « France : Integration versus Dualisation ». In J. Clasen & D. Clegg, éd. *Regulating the Risk of Unemployment : National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford : Oxford University Press.
- CLEGG, D., 2011b. « Solidarity or Dualization ? Social Governance, Union Preferences and Unemployment Benefit Adjustment in Belgium and France ». In P. Emmenegger et al., éd. *The Age of Dualization The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford : Oxford University Press.
- CLEGG, D. & VAN WIJNBERGEN, C., 2011. *Welfare institutions and the mobilization of consent : Union responses to labour market activation policies in France and the Netherlands*. *European Journal of Industrial Relations*, 17 (4), pp. 333-348.
- CONTER, B., 2011. « Origines et impacts de la flexicurité ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2095-2096 (10).
- DESROSIÈRES, A., 2008. *Gouverner par les nombres*, Paris : Mines ParisTech-Les Presses.
- DORNELAS, A., 2009. « Em defesa das reformas sociais ». In J. Sócrates & A. Vitorino, éd. *O Sentido da Mudança. Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009*. Lisboa : Fundação Res Pública, pp. 133-153.
- DUMAS, M., 2002. « Formation et nouveau statut du travail salarié : un enjeu décisif ». *Analyses & Documents économiques*, (91), pp. 38-40.
- ERHEL, C. & PALIER, B., 2009. *Les politiques de l'emploi*, Paris : Presses Universitaires de France.
- FALKNER, G., HARTLAPP, M. & TREIB, O., 2007. « Worlds of compliance : Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes true theories' ». *European Journal of Political Research*, 46(3), pp. 395-416.
- FITOUSSI, J.-P., PASSET, O. & FREYSSINET, J., 2000. *La réduction du chômage et les réussites européennes*, La Documentation Française.
- FREYSSINET, J., 2008. « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation ». *Formation emploi*, n° 101, pp. 199-212.
- FREYSSINET, J., 2004. *Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens*. *Travail, genre et sociétés*, n° 11 (1), pp.109-120.
- GAZIER, B., 2008. « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative ». *Travail et Emploi*, (113), pp. 117-128.
- GAZIER, B. & SCHMID, G. éd., 2002. *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Bruxelles : Edward Elgar.
- GENIEYS, W., 2005. « La constitution d'une élite du welfare dans la France dans années 1990 ». *Sociologie du Travail*, 47 (2).
- GOMEL, B. et al., 2007. « Le CNE : retour sur une tentative de flexicurité ». *Connaissances de l'emploi*, (49).
- GRIMAULT, S., 2008. « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales ». *Travail et Emploi*, (113), pp. 75-89.
- JACQUOT, S. & WOLL, C. éd., 2004. *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris : L'Harmattan.
- JOBERT, B. & MULLER, P., 1987. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*,

- Paris : Presses universitaires de France.
- LABBÉ, D. & ANDOLFATTO, D., 1997. *La CGT. Organisation et audience depuis 1945*, Paris : La Découverte.
- LABBÉ, D. & ANDOLFATTO, D., 2010. « Syndicats des mythes aux réalités ». *Commentaire*, 33 (130), pp. 379-386.
- LATOURE, B., 1989. *La science en action*, Paris : La Découverte.
- MAILAND, M., 2010. « The common European flexicurity principles : How a fragile consensus was reached ». *European Journal of Industrial Relations*, 16 (3), pp. 241-257.
- MÉDA, D. & LEFEVRE, A., 2006. *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Paris : Seuil.
- NOAKSSON, N. & JACOBSSON, K., 2003. "The Production of Ideas and Expert Knowledge" in *OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*. OECD, 2003. *Employment Outlook*, Paris.
- PALIER, B., 2000. « 'Defrosting' the French welfare state ». *West European Politics*, 23 (2), pp. 113-136.
- PALIER, B., 2010. *A Long Goodbye to Bismarck ? : the Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam : Amsterdam University Press.
- PERNOT, J.-M., 2005. « Portugal. La réforme du code du travail ». *Chronique internationale de l'IRES*, (94).
- ROBERT, C., 2010. « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne ». *Politique européenne*, n° 32 (3), pp. 7-38.
- SALAS, R., 2004. « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi ». In B. Zimmermann, éd. *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Collection Dialogiques. Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 287-331.
- SANTOS, B. de S., 1999. « The welfare state in Portugal : between conflicting globalizations ». *Centro de Estudos Sociais de Coimbra*, (140).
- SAURUGGER, S., 2002. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue française de science politique*, Vol. 52 (4), pp. 375-401.
- SCHMID, G., 1995. « Is Full Employment Still Possible ? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy ». *Economic and Industrial Democracy*, 16 (3), pp. 429 -456.
- SCHMID, G., 2006. « Social risk management through transitional labour markets ». *Socio-Economic Review*, 4(1), pp. 1-33.
- SCHMID, G. & GAZIER, B., 2002. *The dynamics of full employment : social integration through transitional labour markets*.
- STOLEROFF, A., 1998. *Sindicalismo e relações industriais em Portugal*. Sociologia, (4), pp. 147-166.
- SUPIOT, A., 1999. *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris.
- VISSER, J. & HEMERIJCK, A.C., 1997. *A Dutch miracle : job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam : Amsterdam university press.
- WOLL, C. & JACQUOT, S., 2010. « Using Europe : Strategic action in multi-level politics ». *Comparative European Politics*, 8 (1), pp. 110-126.
- ZARTALOUDIS, S., 2011. « A Compass or a Spear ? The Partisan Usage of Europe in Portuguese Employment-friendly Reforms ». In *The EU and the Domestic Politics of Welfare State*



*Reforms* : Europa, Europae. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

## N · O · T · E · S

1. Comme le définit la Communication de la Commission sur *Les principes communs de flexicurité* (COM(2007)359) publiée en juin 2007, la flexicurité est composée de quatre ingrédients dont l'équilibre doit être défini au plan national, en fonction du contexte politique et institutionnel des États. Ces quatre composantes sont les suivantes : 1) Souplesse et sécurisation des arrangements contractuels ; 2) Formation tout au long de la vie ; 3) Politiques actives des marchés du travail ; 4) Modernisation des systèmes de protection sociale.

2. Quatre vingt trois entretiens ont été réalisés entre 2008 et 2011.

3. Les recommandations ne sont pas liées à des instruments juridiques contraignants et les États qui ne les mettent pas en œuvre ne peuvent être poursuivis ni forcés. Il s'agit donc, selon les principes des méthodes souples de gouvernance, d'une contrainte politique, plus que d'une contrainte juridique ou financière.

4. Les objectifs de Lisbonne proposent d'atteindre en 2010 : 70% de taux d'emploi, (contre 61% en 2000) et 60% pour l'emploi des femmes (contre 51% en 2000).

5. Universitaire et conseiller du gouvernement de 1988 à 1998, Hans Adriaansens montrait comment transformer la sécurité *des* emplois (*job security*) en sécurité *de* l'emploi (*employment security*)

6. L'Acte sur la Flexibilité et la Sécurité (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid*) est mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et complète l'Acte sur les agences d'emplois intérimaires (*Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs*) du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Ces réformes facilitent l'utilisation des contrats atypiques par les employeurs. Elles ont participé à la flexibilisation des

emplois temporaires, tout en proposant des droits similaires à ceux garantis par les contrats standards pour ce qui concerne les conditions de travail et la sécurité sociale (Butter & Mosch 2001).

7. OECD 2003b 8, *Employment in Europe*, 2000.

9. En 1999, le taux de chômage des Pays-Bas est de 4%, alors qu'il était de 6,4% en 1997 et de 14% en 1983.

10. Selon les mesures nationales, le temps partiel concernait 38,4% de l'emploi total en 1997.

11. Entretien E17.

12. Entretien E18, E20.

13. Entretien E10.

14. Entretien E10.

15. Entretiens E3, E27.

16. Population 15-64 ans. Source: Eurostat, 2005.

17. Entretiens E10, E11, E14.

18. Commission des Communautés Européennes, *Communication sur les principes communs de flexicurité*, 2007.

19. Par exemple, en janvier 2006, J. Monks, Secrétaire Général de la CES, reconnaît que la flexicurité « est la méthode qui permettra à l'Europe d'aller de l'avant » (Allocution au Conseil Informel Emploi et Affaires Sociales). Dans sa *fiche d'information sur la flexicurité*, la CES rappelle que le Danemark consacre le plus haut taux de dépenses publiques aux politiques actives du marché du travail.

20. C. Passchier est élue en mai 2003, lors du Congrès de Prague, comme Secrétaire Confédérale de la CES. Auparavant, elle a travaillé comme conseillère juridique auprès de la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV), la Confédération syndicale des Pays-Bas, qui représente environ 60% des travailleurs syndiqués néerlandais. Entre 1994 et 2003, elle était chargée des questions liées au droit du travail et aux relations industrielles auprès de la FNV. Lors de ce mandat, elle a également représenté cette institution

lors des rencontres avec des organisations internationales comme l'*Organisation Internationale du Travail*. Source : *Curriculum vitae de Cateleene Paschier sur le site du Parlement européen*.

21. « Applied in the right way, the flexicurity approach can create a win-win situation and be equally beneficial for employers and employees ». CES, BusinessEurope, CEEP, UEAPME, *Key Challenges facing European Labour Markets : a Joint Analysis of European Social Partners*.

22. Entretiens E10, E11, E14, E 27.

23. J. Monks, « La crise, une opportunité pour le syndicalisme », *Le Monde*, 26 mai 2009.

24. *Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee*, 12 May 2006.

25. Peter Auer, est, auprès de l'OIT, chef d'unité en charge de l'analyse et de la recherche sur les politiques de l'emploi, au sein du département de l'analyse économique et des marchés du travail.

26. Bernard Gazier est un économiste français, membre de l'Institut universitaire de France et enseignant à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

27. Günther Schmid est le directeur de l'Unité *Labour Market Policy and Employment Research* du Centre de recherche en science sociale de Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB).

28. Ton Wilthagen est actuellement directeur du *Research Institute for Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion (ReflecT)*, un centre de recherche multidisciplinaire sur la flexicurité créé en 2009 à l'Université de Tilburg aux Pays-Bas. Tilburg University regroupe un réseau important de chercheurs spécialistes des politiques du marché du travail, qui est devenu un forum académique majeur dans le domaine des politiques de l'emploi.

29. Entretiens E7, E18.

30. Selon C. Woll et S. Jacquot, les usages cognitifs sont plus communs dans les cas dans lesquels les pro-



blèmes politiques sont en train d'être définis ou ont besoin d'être discutés. Les idées sont alors utilisées comme des mécanismes de persuasion (2010, p.116).

31. Les usages stratégiques permettent souvent d'agréger les intérêts d'acteurs hétérogènes. Ce type d'usage, sans doute le plus commun, intervient souvent au cours des processus de décision, lorsque les enjeux ont été clairement définis. Ils peuvent conduire à l'intégration d'acteurs qui étaient, jusqu'ici, écartés des processus de décision (Woll & Jacquot 2010, p. 116).

32. Dans le cadre des usages de légitimation, les acteurs s'appuient sur des « images de l'Europe » afin de communiquer des contenus implicites ou de mettre en avant des figures discursives comme, par exemple, « l'intérêt européen » ou « les contraintes européennes » qui leur permettent de légitimer les choix politiques qu'ils défendent (Woll & Jacquot 2010, p. 116).

33. *Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral* (CLL) créé par la décision n°5875/2000 du 24 février, publiée au *Diário da República* n° 63 le 15 mars 2000.

34. Voir par exemple l'avis de José João Abrantes, « Parecer sobre o anteprojecto de Código do trabalho », *Ministério da Segurança Social e do Trabalho*, 8 novembre 2002.

35. « CGTP marca greve geral para 10 de Dezembro », *Público*, 19 novembre 2002.

36. La conférence épiscopale portugaise a jugé « immorales » certaines dispositions qui accentuent l'instabilité sociale au cœur des rapports de travail (Pernot 2005, p. 5)

37. *Resolução do Conselho de Ministros no 160/2006*, *Diário da República*, 1a Série, n° 231, de 30 de Novembro.

38. Sur treize membres, deux autres membres de la CLB (2006) faisaient également partie de la CCL

mise en place en 2000 par le gouvernement socialiste.

39. En 2009, le taux de syndicalisation est de 68,83% au Danemark (le plus haut d'Europe après la Finlande) et de 20,14% (moyenne basse au sein des pays de l'Europe des 15) au Portugal. Source : OCDE.

40. « Flexi-segurança: Vieira da Silva diz que 'quem tem estes modelos são os países mais desenvolvidos' », *Público*, 6 juillet 2007.

41. António Monteiro Fernandes, « Palavras, palavras », *Economico*, 1er octobre 2007.

42. Entretiens P4 et P6.

43. Entretiens P19, P21, P24.

44. José Vieira da Silva, « Portugal tem das legislações laborais mais rígidas do Mundo », *Diário de Notícias*, 12 avril 2008.

45. « Vieira da Silva: Reforma laboral 'não é varinha mágica para aumentar produtividade' », *Dinheiro Vivo*, 28 mars 2012.

46. Depuis la mise en œuvre du *Memorandum of Understanding* de la tröïka (Commission, Banque Centrale Européenne et Fonds Monétaire Internationale) en mars 2011, la pression européenne s'est drastiquement accrue.

47. En 2001, le *Plan d'Action pour le Retour à l'Emploi* (PARE) établit un lien entre indemnisation et aide au retour à l'emploi et la *Prime pour l'Emploi* (PPE) cherche à éliminer les trappes à l'inactivité. En 2008, le *Revenu de Solidarité Active* (RSA) est créé dans une logique d'incitation au travail.

48. Voir, par exemple, l'intervention de J.-L. Borloo, ministre de l'Emploi, dans le préambule de la *loi de cohésion sociale* du 18 janvier 2005.

49. Voir par exemple les notes de veille du Centre d'Analyse Stratégique en 2006 et en 2007.

50. Voir, par exemple Fitoussi et al. (2000), Blanchard et Tirole (2003). Le rapport Camdessus (2004), considéré un temps par Nicolas Sarkozy comme son « livre de chevet » (voir « Le futur livre de chevet de



Sarkozy », *Libération*, 20 octobre 2004), dédie ses premiers chapitres aux expériences étrangères. En 2008, la note du Conseil d'Analyse Stratégique sur *La Flexsécurité en Europe et l'accord du 11 janvier 2008* dédie une partie importante aux exemples européens.

51. Pour répondre aux problèmes juridiques posés par le droit du travail, le rapport Boissonnat initie une réflexion sur la sécurité des trajectoires et propose un « contrat d'activité ». Au sein d'un statut unique, les travailleurs pourraient bénéficier de l'alternance entre les périodes d'emploi et de formation (1995). Quelques années plus tard, le rapport Supiot propose de créer un « état professionnel des personnes », fondé sur un ensemble de droits de tirage sociaux, attachés à l'individu et non plus à son emploi (1999).

52. Le « contrat unique » était surtout défendu par l'Association Nationale des Directeurs de Ressources Humaines (ANDH). Après l'avoir accueilli plutôt favorablement, le MEDEF n'en a finalement pas fait un cheval de bataille et la CGPME ne le considère toujours pas comme une piste de travail.

53. Voir la *Convention sur la question sociale de l'UMP*, mars 2005.

54. Le CNE était destiné aux entreprises de moins de vingt salariés. Ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005.

55. Le CPE pouvait être utilisé par toutes les entreprises qui embauchent un salarié de moins de 26 ans. Article 8 de la *loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances*.

56. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'étudier le rôle des experts universitaires au sens large, cet article s'intéresse particulièrement aux rapports commandés par le pouvoir politique (Freysinet 2008, p. 20).

57. « Une contribution sur la Sécurité sociale professionnelle », *Bulletin de la CGT*, 25 mars 2006.

58. Entretiens E7, E10, E11.

59. Dans leur perspective, l'approche de T. Wilthagen sur les parcours de flexicurité permettait de créer les bases d'un consensus nécessaire pour convaincre à la fois les États membres et la DG ECFIN.

60. Le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), placé auprès du Premier ministre, a été créé par un décret du 7 avril 2005.

61. Entretien F12. Pour autant, l'équilibre entre les deux composantes du modèle européen ne semble pas assuré par les innovations de la *loi de modernisation du marché du travail de 2008* (Erhel 2009 ; Clegg 2011).



## R · É · S · U · M · É

Le modèle européen de *flexicurité* combine la *flexibilité* des marchés du travail et la *sécurité* des travailleurs, deux éléments longtemps considérés comme peu compatibles. Cet article analyse les conditions de la construction de cette norme au plan européen et de sa diffusion au plan national. Il montre que, dans les trois cas étudiés (européen, portugais, français), les acteurs politico-administratifs ont délégué aux experts universitaires la tâche de dépolitiser les débats sur les politiques de l'emploi. La capacité des syndicats à intervenir dans le cadrage des réformes peut être entravée par leur division (cas portugais), les limites de leur représentation et de leur représentativité (cas européen) ou, au contraire, favorisée s'ils parviennent à mettre en relation des univers distincts (cas français).

### **Abstract**

The European model of *flexicurity* combines the *flexibility* of the labour markets and employment *security* for the workers, two elements that have long time been considered as incompatible. This article analyses the conditions of construction of this norm at the European level, and its diffusion at the national level. It shows that, in the three cases studied (European, French and Portuguese), political-administrative actors have delegated to academic experts the task to depoliticize the debates over employment policies. The ability of trade-unions to intervene in the framing of the reforms might be constrained by their division (Portuguese case), the limits of their representation (European case) or, by contrast, favoured if they manage to link distinct political spheres (French case).