

Les promesses oubliées de la flexicurité

Bernard Conter ¹

Les débats sur les politiques publiques s'appuient souvent sur des notions mobilisatrices simples dans leur énoncé et susceptibles de donner sens aux réformes. Il suffit de tourner les pages récentes de l'histoire de nos politiques sociales pour s'en convaincre. Les « concepts révolutionnaires » qui ont structuré – ou bridé – les réflexions collectives dans nos pays ne manquent pas. L'État et les administrations ont ainsi évolué au tempo de la modernisation, de la décentralisation, de la déconcentration, de la simplification, du nouveau management. La protection sociale s'est parée des vertus de l'activation, de l'État social actif. Les diverses politiques ont couru après la contractualisation, l'individualisation, l'employabilité, l'adaptabilité, la formation tout au long de la vie, la société de la connaissance. Ces notions ont connu des fortunes diverses. Elles ont tantôt agité les experts et les acteurs et induit des changements importants, tantôt sombré dans un oubli profond.

Voici cinq ans – c'était avant l'apparition de la crise financière – une nouvelle approche de la sécurité sociale, du droit du travail et des politiques de l'emploi nous promettait un avenir radieux : la flexicurité ². Celle-ci allait nous permettre de créer plus d'emplois, de meilleure qualité, et permettre aux entreprises d'être plus compétitives et adaptables dans un marché globalisé. La recette ? Combiner, de façon négociée et équilibrée, les besoins de flexibilité des entreprises et les besoins de sécurité des travailleurs.

Cette flexicurité possédait tous les attributs susceptibles de convaincre jusqu'aux plus sceptiques : ses théories, ses modèles, des experts, des prophètes. Une histoire magnifique.

Une histoire de paradis

Il y avait d'abord ces *success stories* que les spécialistes de la socialisation politique appellent « structures de plausibilité » : l'extraordinaire succès des modèles néerlandais et danois. Au sortir de la récession de 2001, la plupart des pays européens ne pouvaient se réjouir d'une croissance trop faible et de créations d'emplois trop

¹ Bernard Conter est attaché scientifique à l'IWEPs. Il a publié récemment deux *Courriers hebdomadaires* du CRISP consacrés à l'histoire européenne de la notion de flexicurité et à son usage dans les débats en Belgique.

² B. CONTER, « Origines et impacts de la flexicurité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2095-2096, 2011.

peu nombreuses. Les deux pays précités avaient pourtant, depuis le milieu des années 1990, réussi l'exploit de diminuer significativement leur taux de chômage et de doper leur taux d'emploi. Aux Pays-Bas, la loi accordait quelques protections aux contrats les plus précaires et le temps partiel s'imposait en norme de l'emploi. Au Danemark, la souplesse du droit du travail était compensée par une forte protection sociale (d'importantes allocations de chômage) et d'ambitieuses politiques actives (un accompagnement rapide et efficace des demandeurs d'emploi et la création d'emplois publics).

Bien sûr, les récits de ces succès, largement relayés par les institutions internationales, ont pris une forme nettement simplifiée. Quand on présentait la réussite du Danemark, on évoquait peu les syndicats puissants, la fiscalité élevée ou la faible tension salariale ! Pas plus que l'on ne faisait allusion à la sortie vers l'inactivité ou l'invalidité des salariés les moins employables dans ces pays. Qui pouvait croire alors que ces paradis étaient aussi peuplés de quelques serpents³ ? Peu de monde, mais là n'était pas l'essentiel. Les politiques européens étaient à la recherche d'un idéal mobilisateur et la flexicurité était opportune à cet égard.

Consensus apparent mais fragile

Selon ses promoteurs, l'équilibre entre flexibilité et sécurité se concrétise dans quatre composantes : des « dispositions contractuelles souples et sûres » dans le droit du travail, des « politiques actives de l'emploi efficaces », des « stratégies de formation tout au long de la vie » et des « systèmes de sécurité sociale modernes »⁴.

Ces orientations, déjà présentes dans la Stratégie européenne pour l'emploi, ont suscité un accueil tantôt positif, tantôt dubitatif des acteurs européens. Comme à l'auberge espagnole, chacun apportait à la flexicurité le contenu qui avait ses préférences. Ainsi, la Confédération européenne des syndicats voyait dans la flexicurité la confirmation que la flexibilité du travail développée sans modération depuis 20 ans devait être compensée par plus de sécurité des emplois, alors que les patrons européens se réjouissaient de voir dans la flexibilité un moyen d'accroître la compétitivité des entreprises. Les États, pour la plupart, trouvaient dans la flexicurité la confirmation du bien-fondé de leurs politiques nationales. Certains acteurs, au sein desquels les représentants belges n'étaient pas les moins actifs, tentaient d'orienter les définitions de la flexicurité dans un sens plus social, en insistant par exemple sur l'importance de la protection sociale⁵.

³ Certains chercheurs ont attiré l'attention sur la cohésion sociétale globale du Danemark et sur la limite à la transférabilité des modèles nationaux. Cf. par exemple P. K MADSEN, « Le modèle danois de la flexicurité : un paradis non sans quelques serpents », in H. SARFATI, G. BONOLI (éd.), *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale. Voies parallèles ou convergentes ?*, Peter Lang, Bruxelles, 2002, p. 313-341.

⁴ Commission européenne, *Communication de la Commission. Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM (2007) 359 final, 2007.

⁵ B. CONTER, « La flexicurité en chiffres et en débat », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2106-2107, 2011.

Le brouillard se dissipe

Des interprétations trop divergentes ne permettent toutefois pas de soutenir des réformes. La Commission a dès lors pris diverses initiatives pour préciser le contenu de la flexicurité. On a ainsi pu entendre le commissaire européen à l'emploi s'exprimer en parabole, expliquant que lorsqu'un bateau coule, l'essentiel n'est pas de sauver le bateau mais bien les passagers. Les plus perspicaces de ses disciples comprirent vite que le bateau symbolisait l'entreprise ou l'emploi, alors qu'aux passagers, il convenait d'offrir des gilets de sauvetage sous la forme de recyclages, de bilans de compétences, d'aide à la formulation d'un projet professionnel, de formation ou de validation des compétences.

Des écrits plus savants viendront confirmer cette vision. La Commission lancera ainsi, sans consulter préalablement les interlocuteurs sociaux, un *Livre vert sur la modernisation du droit du travail*, et mettra sur pied un groupe d'experts chargés d'identifier des principes communs de flexicurité.

Dans ces documents, la préférence pour la flexibilité externe, c'est-à-dire la facilité de licencier, est clairement exprimée. Mais surtout, la notion de « sécurité » prend un sens nouveau. Il ne s'agit plus d'une protection collective, par le droit, contre le licenciement, mais de l'offre de services individualisés permettant d'augmenter les chances de mobilité vers un nouvel emploi. C'est ce que l'on appelle « sécuriser les transitions professionnelles ». L'emploi à vie, dit la Commission, appartient au passé. Il faut apprendre à vivre avec les changements d'emploi et à les gérer.

Une notion au purgatoire

Le brouillard ainsi dissipé, des voix critiques se sont fait entendre. La CES a rejeté le *Livre vert*. Au sein du groupe d'experts, la représentante syndicale a fait part de son malaise et n'a pas signé le rapport final⁶. Les États n'ont pas été en reste et ont jugé trop prescriptifs, au point de les rejeter, les « parcours de flexicurité » identifiés par la Commission et ses experts. Le Parlement européen a émis un rapport consensuel mais pas exempt de critiques. Il a notamment insisté sur la nécessité de garantir des emplois stables aux travailleurs les plus fragiles. C'est-à-dire l'exact contraire du prescrit de la flexicurité.

Bref, à chaque tentative d'imposer sa conception de la flexicurité, la Commission a trébuché sur les marches glissantes de la définition de cette notion. Une communication sur la relance de la flexicurité dans le cadre de la stratégie EU 2020 était attendue pour le début de l'année 2011. Elle semble oubliée.

⁶ Le groupe d'experts est parvenu à boucler son rapport grâce à une pirouette administrative : les représentants des « partenaires sociaux » ont été requalifiés « membres observateurs », ce qui leur a évité de signer le rapport et d'engager leur organisation.

La descente aux enfers

Enfin arriva la crise financière et ses conséquences sur l'emploi et le chômage. Dans certains pays, telle la Belgique, les « vieilles recettes » de la protection de l'emploi (associées à des politiques de crédit temps, de chômage économique et de prépension) ont limité les effets de la récession économique. À l'opposé, les pays qui avaient récemment « assoupli » leur droit du travail ont vu leur taux de chômage monter en flèche. Au Danemark, le chômage a atteint de tels plafonds que le gouvernement a choisi de réduire de moitié la durée maximale d'indemnisation.

Mis sous pression par la Commission qui leur impose de réduire les déficits et par les citoyens mécontents de supporter les conséquences de la crise, les gouvernements peuvent difficilement aujourd'hui proposer à leurs opinions d'échanger plus de flexibilité contre des politiques visant à augmenter l'employabilité des personnes licenciées. La flexicurité a perdu ses lettres de noblesse.

Mais les défenseurs de la flexicurité n'ont pas encore totalement baissé les bras. Ils argumentent que la flexicurité n'a pas pour objectif de protéger contre les retournements conjoncturels mais reste une politique adéquate en période de croissance. La flexicurité ne serait donc qu'un parapluie pour beau temps, que l'on tentera de nous revendre quand la tempête de la crise sera passée ?

Pour citer cet article : Bernard CONTER, « Les promesses oubliées de la flexicurité », *Les analyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2011, www.crisp.be.