



## LA « FLEXICURITE »

***Le débat sur la flexicurité n'est pas une nouveauté. La notion a été développée au sein du marché du travail néerlandais et dans les pays scandinaves. Il s'agit d'une approche intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité. Au niveau européen, la notion s'est peu à peu développée. Il s'agit d'une forme d'organisation du marché du travail, alliant une main d'œuvre flexible, capable de s'adapter à de nouveaux marchés et aux nouvelles technologies, et la sécurité garantissant les niveaux de vie et les conditions de travail des travailleurs.***

### Le contexte historique

Le débat sur l'organisation du temps de travail n'est pas neuf au niveau européen. On l'oublie souvent mais pendant de longues années, la réflexion européenne était articulée sur la réduction du temps de travail. En 1993, le Livre blanc pour la croissance, compétitivité et emploi envisage encore la question de la réduction du temps de travail mais il reflète aussi la notion de flexibilité du marché du travail. A l'époque, la flexibilité et la dérégulation sont les fondements de l'approche prônée par l'OCDE. Selon celle-ci, toute forme de protection de l'emploi et la sécurité sociale ont des conséquences sur le marché du travail et affectent négativement la croissance et la création d'emploi. Par la suite, l'OCDE nuancera sa position en admettant qu'il n'y a pas de relation claire entre le niveau de protection de l'emploi et le chômage. Parallèlement, les modèles néerlandais et danois sont cités en exemple d'une approche alternative à la simple dérégulation en fournissant de hauts niveaux de flexibilité sans que cela n'accroisse l'insécurité des travailleurs. Ces approches rendraient les marchés du travail plus humains et correspondraient mieux aux différentes formes de capitalisme pratiquées en Europe que l'approche de la dérégulation

privilegiée par le modèle capitaliste américain.

Théorisée par le sociologue H. Andriaansens, la notion de flexicurité avait été appliquée aux Pays-Bas à la suite d'un accord conclu entre les partenaires sociaux en 1996. L'approche néerlandaise poursuit l'objectif de flexibiliser le marché du travail en assouplissant le droit du travail (lois de licenciement) et les règles du travail intérimaire tout en générant davantage de sécurité pour les travailleurs engagés dans des emplois flexibles. Il s'agit d'une caractéristique de ce que l'on a appelé le modèle des « Polders » très en vogue en Europe à l'époque de la coalition « pourpre » (travailleuse/libérale) au pouvoir dans les années 90. Celle-ci avait pour objectif de réconcilier les intérêts des employeurs et des travailleurs en renforçant à la fois la compétitivité et la protection. Le modèle de flexicurité néerlandais promeut le recours aux emplois atypiques et flexibles tout en reconnaissant à ces emplois flexibles les mêmes conditions de travail et droits à la sécurité sociale. Plutôt que de se centrer sur des emplois atypiques, le modèle de flexicurité danois, est construit sur trois axes : des règles flexibles d'emploi résultant de la faible protection du travail, des

allocations de chômage généreuses fournissant un revenu de sécurité aux chômeurs et des politiques actives du marché du travail axées sur l'adaptation des qualifications et l'activation des chômeurs. Les deux modèles ont en commun de reposer sur un dialogue social fort impliqué dans la définition des politiques de flexicurité. On notera également que dans sa variante suédoise, la flexicurité « à la scandinave » maintient un haut niveau de protection de l'emploi.

En 1997, le traité d'Amsterdam insère dans les traités européens un chapitre sur l'emploi, permettant la coordination des politiques au niveau européen et introduisant donc une méthode basée sur la « soft law » par opposition à la « hard law », basée sur l'adoption de la législation. Ceci explique qu'avant l'application de ce traité, l'emploi soit au cœur des travaux du Conseil européen de Luxembourg en novembre 1997 (voir fiche n°11 consacrée à l'emploi). Ce Conseil européen définit une Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) qui se présente dès son lancement comme un système de recommandations fixant les grands axes des réformes à mener sur les marchés nationaux du travail, compatibles avec les objectifs économiques définis par les « grandes orientations de politiques économiques ». Son mode de fonctionnement préfigure la Méthode ouverte de coordination (MOC, Cf. fiche n° 9) qui sera formalisée à Lisbonne en 2000. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé en mars 2000 un nouvel objectif stratégique à l'Union européenne, celui de devenir, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. A cette occasion, l'Union européenne se fixe pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de 70 %, un taux d'emploi de plus de 60 % chez les femmes et un taux d'emploi de 50 % chez les travailleurs âgés ainsi qu'une croissance économique annuelle d'environ 3 %. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil européen de mars 2000 intègre dans ses conclusions les procédures de la MOC

(voir fiche n° 11). Le Conseil européen de Lisbonne avait déjà fait référence aux notions de flexibilité et de sécurité et donc à la flexicurité qui deviendra un enjeu pour la Commission européenne. Il convient également de préciser que la notion de « qualité » de l'emploi sera mise en évidence sous présidence belge en 2001. Le dernier réaménagement de la Stratégie de Lisbonne date de 2005. Parmi les 24 lignes directrices que comporte la Stratégie de Lisbonne, huit lignes directrices concernent l'«emploi». La SEE est donc une composante de la Stratégie de Lisbonne. Cela apparaît clairement dans le bilan qu'avait tiré la Commission dix ans après l'application de la SEE. La Commission se voulait alors positive : « Au cours de cette première décennie de SEE, le taux d'emploi de l'Union européenne a évolué de 60,7 % à 64,3 %, le taux d'emploi des femmes passant de 51,8 % à 57,1 % et celui des travailleurs âgés (les 55-64 ans) de 35,7 % à 43,5 % ».

### **Définition de principes communs de flexicurité**

Depuis la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005, les Etats membres sont invités à inscrire la manière dont ils entendent mettre en œuvre les lignes directrices intégrées dans leur programme national de réforme (PNR). Il convient également de mentionner qu'à la suite du double « non » au traité constitutionnel de mai et juin 2005, le Royaume-Uni qui préside le Conseil au second semestre de l'année 2005 a proposé de poursuivre le processus de « réforme » et de « modernisation » de l'Union. Dans un discours prononcé devant le Parlement européen, le premier Ministre britannique avait exposé la manière dont il entendait moderniser le « modèle social européen ».

En 2006, la Commission publie un Livre vert ou document de consultation sur Internet, intitulé « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle ». Le débat est controversé. A la suite des conclusions du Conseil européen de printemps de mars 2006, la Commission change d'approche et charge un groupe d'experts de rédiger un rapport sur la flexicurité. Publié en juin 2007, ce rapport sert de base théorique à une

communication en vue de la définition de « principes communs de flexicurité ». Selon la Commission, la flexicurité peut être définie comme « une stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail. La flexibilité, d'une part, c'est réussir les changements (les « transitions ») dans la vie: entre le système éducatif et le monde du travail, entre les emplois, entre le chômage ou l'inactivité et le travail, entre le travail et la retraite. Cela ne signifie pas seulement qu'il faut donner plus de liberté aux entreprises pour recruter ou licencier du personnel, ni que les contrats à durée indéterminée appartiennent au passé. Il s'agit de faciliter la progression des travailleurs vers de meilleurs emplois, de favoriser la "mobilité ascensionnelle" et le développement optimal des talents. La flexibilité, c'est également celle de l'organisation du travail qui permet, avec rapidité et efficacité, de répondre à de nouveaux besoins en termes de production et de maîtriser les nouvelles compétences nécessaires, et de faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et privées. La sécurité, d'autre part, représente bien plus que l'assurance de garder son emploi. 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) ».

#### Les huit principes communs de flexicurité

Les discussions préalables avaient mis en évidence l'impossibilité de définir une voie applicable à tous alors que selon la Commission tous les États membres de l'UE sont confrontés au même défi de la « modernisation et de l'adaptation à la mondialisation et au changement ». La communication propose ensuite huit principes communs de flexicurité. Ces huit principes communs doivent permettre à un plus grand nombre d'Européens de tirer le meilleur parti des « mutations rapides d'une économie mondialisée ». La flexicurité :

1. implique la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles (du point de vue tant

- des employeurs que des travailleurs – des travailleurs en place comme des exclus), des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail efficaces et des systèmes de sécurité sociale modernes. Son objectif est de renforcer la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.
2. suppose un équilibre entre droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs, des personnes à la recherche d'un emploi et des pouvoirs publics.
3. doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque État membre.
4. doit réduire l'écart qui sépare les travailleurs en place et les exclus du marché du travail, cela signifie que les travailleurs en place ont besoin d'être préparés aux transitions entre les emplois et d'être protégés pendant celles-ci. Les exclus, les personnes sans emploi, parmi lesquelles les femmes, les jeunes et les migrants sont sur-représentés – ont besoin de points d'accès aisés au marché du travail et de tremplins vers des contrats de travail stables.
5. la flexicurité interne (dans l'entreprise), mais aussi externe (entre les entreprises), doit être encouragée. Une souplesse suffisante pour recruter et licencier doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois. La mobilité ascensionnelle doit être facilitée, de même que la mobilité entre les situations de chômage ou d'inactivité et de travail. Des lieux de travail de qualité bien encadrés, une bonne organisation du travail et l'amélioration constante des compétences font partie des objectifs de la flexicurité. La protection sociale doit soutenir, et non entraver, la mobilité.
6. la flexicurité doit soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes en promouvant l'égalité d'accès à des emplois de qualité et offrir des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, et donner les mêmes chances aux travailleurs migrants, jeunes, handicapés et plus âgés.
7. elle exige un climat de confiance et de dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dans lequel tous sont prêts à assumer la responsabilité du changement et à définir des ensembles de politiques équilibrés.
8. Les politiques de flexicurité ont des coûts budgétaires et doivent aussi être mises en œuvre afin de contribuer à des politiques budgétaires saines et financièrement viables. Elles doivent tendre à une répartition équitable des coûts et des bénéfices, notamment entre les entreprises, les individus et les budgets publics, avec une attention particulière à la situation spécifique des PME. En même temps, les politiques effectives de flexicurité peuvent contribuer à cet objectif global.

En décembre 2007, le Conseil européen a endossé ces huit principes communs sur la base d'un rapport du Comité de la protection sociale.

### Application

Avant même l'adoption du concept de flexicurité au niveau européen, les lignes directrices pour l'emploi adoptées pour la période 2005-2008, et plus explicitement la ligne directrice n° 21 comprenait déjà la notion de flexicurité (inchangée pour la période 2008-2010) : « favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux ».

Il s'agit : d'adapter la législation relative à l'emploi, réexaminer, si nécessaire, les différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail ; de s'attaquer au problème du travail non déclaré ; de mieux anticiper et gérer positivement les changements, y compris les restructurations économiques, et en particulier les changements liés à l'ouverture des marchés, afin de réduire au minimum leur coût social et de faciliter l'adaptation ; de promouvoir et diffuser des formes innovatrices et adaptables d'organisation du travail, en vue d'améliorer la qualité et la productivité du travail, y compris la santé et la sécurité ; de faciliter les transitions en matière de situation professionnelle, y compris la formation, l'activité professionnelle non salariée, la création d'entreprises et la mobilité géographique.

Comparée à la Stratégie européenne pour l'emploi axée sur les réformes nationales des marchés du travail, l'un des aspects nouveaux de la flexicurité est son insistance sur la flexibilisation des droits du travail nationaux. La politique sociale belge n'a pas défini de stratégie explicite de flexicurité mais elle reflète certaines spécificités de la notion de flexicurité. Elle tente d'offrir un accompagnement solide à l'activation durant la carrière ; le soutien nécessaire durant les phases de transition ; le soutien nécessaire permettant des relations de travail flexibles et une attention particulière aux groupes les

plus vulnérables de la société. Des mesures sont également prises en vue de soutenir et d'encourager la formation continue. Le Programme national de réforme (PRN) approfondit ces composantes.

### Flexibilité en temps de crise

Début de l'année 2009, il fut question d'organiser une réunion spéciale du Conseil européen sur l'emploi. Cette idée fut repoussée au motif que les compétences de l'Union dans ce domaine sont limitées. Réduit à une réunion entre les partenaires sociaux, la Commission européenne et les représentants de la Troïka (Premiers ministres du pays occupant la présidence tournante du Conseil et ceux des présidences précédente et future, à savoir République tchèque, Suède et Espagne), un Sommet « emploi » fut organisée. Parmi les dix mesures préconisées par le Sommet « emploi » mais non signées par la CES figure l'encouragement à « l'esprit d'entreprise et la création d'emploi, par exemple par une diminution des coûts salariaux indirects et par la flexisécurité ». En juin 2009, le Conseil « Emploi et affaires sociales » adoptera des conclusions rappelant les résultats de la « Mission pour la flexicurité » développée sous présidence française (second semestre de l'année 2008). Les résultats de cette Mission sont de trois ordres. Premièrement, la mise en oeuvre de la flexicurité se justifie davantage encore en période de crise; deuxièmement le rôle des partenaires sociaux est crucial dans l'établissement des parcours nationaux de flexicurité ; et troisièmement, il est important d'anticiper les tendances sur le marché du travail et la demande en compétences pour favoriser la mise en oeuvre de la flexicurité. Dans ses conclusions, le Conseil souligne notamment la flexibilité des entreprises comme instrument permettant de maintenir le niveau des emplois (formes de travail flexible et aménagement temporaire du temps de travail, à savoir réduction du temps de travail, sans exclure d'autres formes de flexibilité interne) ainsi que le plein recours aux régimes de protection sociale modernes « conformément aux principes de flexicurité,

de subsidiarité et de viabilité des finances publiques ».

## Perspectives

L'on pouvait se demander si la notion de flexicurité, par ailleurs déjà fortement intégrée dans la Stratégie européenne pour l'emploi, allait être réinterprétés à la lumière de la crise. La Présidence suédoise (second semestre de l'année 2009) a demandé au Comité économique et social européen (CESE) un avis exploratoire portant sur la question suivante « Comment utiliser la flexicurité en matière de restructuration, dans le contexte du développement mondial ? ». Adopté lors de la session plénière d'octobre 2009, le rapport du CESE souligne la nécessité d'éviter que les employeurs n'abusent de la flexibilité offerte par cette stratégie pour engager et licencier et considère que les mesures renforçant les aspects liés à la sécurité (dans son acception la plus large) propres à la flexicurité doivent être placées en tête des priorités. Selon le CESE, la priorité dans toute l'UE devra être de garantir la sécurité des salariés grâce à une haute protection des chômeurs et une politique de formation et de réinsertion professionnelle très active. Selon lui, la flexicurité ne doit pas être considérée « comme un ensemble de mesures destinées à faciliter le licenciement des travailleurs ou à augmenter le nombre d'emplois précaires ». Face aux réflexions de la Commission insistant sur la flexibilité externe (entre entreprises), le CESE considère que « contrairement à l'usage prudent des formes diverses de la flexibilité interne, il serait risqué dans la situation actuelle de forcer des réformes du marché de travail avec l'objectif de promouvoir plus de flexibilité externe ». Le Comité souligne également que toute réforme du droit du travail « doit se faire avec les partenaires sociaux, sans cela, elle serait vouée à l'échec ». La Stratégie UE 2020 qui doit succéder à la Stratégie de Lisbonne est en discussion. Selon les conclusions du rapport sur l'emploi en Europe, publié par la Commission européenne fin novembre 2009, « [l]a flexisécurité, associée à des politiques d'inclusion active globales, reste la bonne

solution pour moderniser les marchés du travail et assurer le succès de la reprise économique ». Le projet de rapport conjoint sur l'emploi considère quant à lui que les Etats membres devraient « considérer l'amélioration à la fois de la flexibilité interne et externe ». Lors du second semestre de l'année 2010, la future présidence belge entend pour sa part réinscrire à l'ordre du jour européen la notion de qualité de l'emploi. Il restera à voir si les partenaires sociaux européens parviendront à atteindre l'objectif qu'ils se sont assignés dans leur programme de travail 2009-2010 de réaliser une évaluation conjointe de la mise en œuvre de la flexicurité.

## Références/Pour en savoir plus

OCDE : Jobs Studies, 1994

« Pays-Bas, pionniers de la flexicurité », Marie Wierink, in *Flexibilité La protection de l'emploi en débat, Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 931 décembre 2006.

« Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », COM 2007 (359) du 27 juin 2007)

Décision 2008/618/CE du Conseil du 15 juillet 2008 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO n° L 198 du 26 juillet 2008.

2947ème Conseil emploi et des affaires sociales, 8 et 9 juin 2009. Conclusions sur la flexicurité en temps de crise, doc. 10388/09 du 28 mai 2009.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Comment utiliser la flexicurité en matière de restructuration, dans le contexte du développement mondial », 1er octobre 2009.

Communication de la Commission : Messages clés du rapport L'emploi en Europe de 2009, COM (2009) 639 du 23 novembre 2009

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : [info@fecasbl.be](mailto:info@fecasbl.be)) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur ([info@ose.be](mailto:info@ose.be)) et moyennant citation complète de la source.

Rédaction : Cécile Barbier