

n° 1 / octobre 2007

# policy Observatoire social européen paper

**Flexicurité :  
Redéfinir la sécurité  
des citoyens  
européens**



observatoire  
social  
européen | asbl  
•  
osservatorio  
sociale  
europeo

**Pascale Vielle**  
Professeure à l'Université de Louvain

[www.ose.be](http://www.ose.be)

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél : 32 (0)2 537 19 71 / fax : 32 (0)2 539 28 08 / e-mail : [Info@ose.be](mailto:Info@ose.be)

## FLEXICURITE : REDEFINIR LA SECURITE DES CITOYENS EUROPEENS (1)

Pascale Vielle  
Professeure à l'Université de Louvain  
Membre de Recwowe (2)  
(pascale.vielle@uclouvain.be)

*« Les libertés réelles sont non seulement les fins premières du développement, mais aussi un de ses principaux moyens »  
(Sen, 2000 : 10).*

La récente communication de la Commission européenne sur la flexicurité définit celle-ci comme une « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail » (Commission européenne, 2007a : 5). Les travaux académiques qui avaient précédé l'adoption de la communication abordaient le binôme « flexibilité/sécurité » comme un cercle vertueux, dont les deux termes étaient conçus dans un rapport de précondition réciproque.

Alors qu'une telle approche « gagnant-gagnant » aurait dû susciter une adhésion générale, le document de la Commission fait l'objet de critiques importantes relatives, pour l'essentiel, au déséquilibre entre flexibilité et sécurité - en faveur de la première -, et à la faiblesse des propositions énoncées. Ces critiques émanent tantôt du monde syndical (voir Keune et Jepsen, 2007), tantôt d'ONGs, notamment au sein du mouvement altermondialiste (3).

Nous formons l'hypothèse que cette dénonciation - par des acteurs essentiels à la mise en œuvre de toute stratégie de flexicurité - repose sur le constat qu'alors que le document avance des propositions concrètes de « flexibilisation » et de déréglementation du droit du travail, il n'élabore pas un cadre renouvelé et mobilisateur de la sécurité sociale, susceptible d'intégrer les nouveaux risques et éventualités qu'affrontent les citoyens européens dans leurs trajectoires professionnelles et familiales. On peut au demeurant émettre la même observation lorsqu'on examine les travaux académiques relatifs à la « sécurisation des trajectoires » : à l'étroit dans les carcans étriés des politiques du marché du travail, ou des conceptions traditionnelles de la sécurité sociale, la plupart peinent à réinventer un modèle social susceptible de garantir aux individus des sécurités de base dans leur vie quotidienne, et des capacités réelles de se développer dans une économie globalisée (voir cependant CEPS, 2007 et Vedrine, 2007).

Nous voudrions plaider en faveur d'une conception renouvelée de la « sécurité », en vue de la « négociation d'un nouveau compromis qui garantirait une sécurisation des parcours

---

<sup>1</sup> Ce texte se fonde sur une communication présentée à l'occasion de la conférence organisée par la présidence portugaise de l'UE « Flexicurité : les défis clés », Lisbonne, 13 et 14 septembre 2007. Je remercie Fernando Vasquez, Gabrielle Clotuche et François Vandamme pour leurs précieux commentaires et suggestions.

<sup>2</sup> RECOWE est un Network of Excellence (NoE) du 6<sup>ème</sup> programme cadre européen (FP6), regroupant 23 centres d'excellence européens spécialisés dans l'étude du marché du travail et/ou de la protection sociale, et consacré au thème « Reconciling Work and Welfare in Europe » (<http://recwowe.vitamib.com/>).

<sup>3</sup> Voir notamment articles 681-682 et 686 sur le site d'ATTAC Bruxelles (<http://www.bxl.attac.be/spip/>).

professionnels grâce à un redéploiement des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux » (Boyer, 2006).

Pour ce faire, nous nous livrerons à un exercice qui, à l'inverse d'une perspective d'adaptation marginale au changement des institutions et des systèmes - qui prévaut dans la communication de la Commission -, part du constat d'une transformation profonde des besoins des citoyens, pour redéfinir les caractéristiques de base d'un modèle social protecteur <sup>(4)</sup>.

## 1. LE DESTINATAIRE DE LA FLEXICURITE DANS UN NOUVEAU CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

Dans la zone Euro, la croissance économique est constante ; la progression de l'emploi s'est élevée à 1,5% en 2006, ce qui représente environ 2 millions de nouveaux emplois (3 millions pour l'ensemble de l'Europe). Pendant la même période, le taux de chômage a atteint 7,8%, soit le taux le plus bas en plus de dix ans. Cette tendance devrait se prononcer encore dans l'avenir (Commission européenne, 2007b). Ces chiffres semblent à première vue de nature à apaiser les inquiétudes des travailleurs européens sur l'avenir de l'emploi. Et pourtant, la mondialisation entraîne dans son sillage une fréquence accrue de restructurations, une exigence de flexibilité et de reconversion permanente de la part de la main-d'œuvre et, pour une partie d'entre elle, une difficulté croissante à se réorienter vers des emplois d'un type nouveau. Quel que soit le visage de l'Union européenne dans dix ans, on peut gager que ces bouleversements économiques continueront d'exclure des bénéficiaires de la croissance et de la société de la connaissance, parfois pour de longues périodes, certaines catégories de citoyens, voire des régions entières.

En outre, quelle que soit la croissance de l'emploi dans les prochaines années, l'objectif de 70% de participation au marché du travail - établi en 2000 dans la déclaration de Lisbonne - ne pourra être atteint sans une politique globale de prise en charge des responsabilités assumées aujourd'hui en grande partie par des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle. En particulier, dans une société vieillissante, il s'agit de déterminer une nouvelle répartition des tâches de soins aux personnes dépendantes et aux enfants en bas-âge. Le livre vert sur les changements démographiques rappelle au demeurant la nécessité, dans un tel contexte, de mettre en œuvre des mesures favorables à la croissance démographique, pour pourvoir aux emplois nouveaux, mais aussi pour rétablir le rapport actif/inactif, condition de tout investissement public en matière de protection sociale.

Le phénomène de l'isolement dans nos sociétés va croissant (un ménage sur deux, à Bruxelles, en 2006, était composé d'une seule personne adulte), de même que le nombre de ménages monoparentaux (13% des ménages avec enfants pour l'Europe des 27). Ce sont ces personnes qui, selon toutes les études, se trouvent les plus exposées au risque de précarité (Guio, 2005). La monoparentalité aggrave les difficultés de participation au marché du travail. En outre, l'éventualité d'isolement, représente, pour une part importante de la population, un frein à la constitution ou à l'élargissement d'une famille. En soi, l'isolement ou la monoparentalité constitue donc un risque individuel, mais aussi sociétal, de plus en plus fréquent.

---

<sup>4</sup> Dans le même sens, voir les travaux des réseaux EUROCAP (<http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/>) et CAPRIGHT (<http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/capright.html>) (Robert Salais) autour de la notion de « capacités » d'A. Sen.

Nous exposons ces considérations sommaires pour montrer, d'abord, que la condition des ménages aujourd'hui est l'incertitude, tant familiale que professionnelle. Exiger des individus qu'ils fassent preuve d'une plus grande flexibilité relève d'une forme de cynisme, si on ne les dote pas simultanément, de protections concrètes et fiables par rapport à leurs besoins essentiels.

À partir du postulat selon lequel un système social bien conçu est un système social qui convient aux individus les plus vulnérables, ces données et considérations montrent que l'ensemble des politiques sociales destinées - en particulier dans les pays d'Europe continentale - au ménage à deux revenus, échouent à s'adresser aux personnes les plus à risque dans nos sociétés, à savoir les personnes isolées. *La protection sociale de demain doit être destinée à un « individu-type » isolé, qui doit pouvoir participer au marché du travail, vivre décemment lorsqu'il en est exclu, et exercer des responsabilités privées à l'égard de personnes dépendantes (enfants, parents, etc).* Conçue dans ces termes, elle conviendra nécessairement aux ménages à deux ou plusieurs revenus.

## 2. L'OBJECTIF DE LA SECURITE

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

Inspirée de la notion de « capacités » du prix Nobel A. Sen, cette définition n'en donne qu'un reflet très réducteur, et ne fait pas droit aux nombreux travaux menés notamment dans les réseaux EUROCAP et CAPRIGHT autour de ce concept, qui le définissent comme ceci : « Investing in people is not simply investing in education, initial or lifelong. Basically the prospect is to develop people's capabilities at every moment of their life and work in a way that enhances their effective freedom to act and to choose among a widening set of possibilities (...). The capability approach includes the existence of real opportunities for people to develop their skills, and hence, the existence of collective guidelines allowing them to acquire real means and ensuring equal distribution of social opportunities » <sup>(5)</sup>.

Pour R. Salais, « le grand basculement qu'introduit l'approche par les capacités est relatif au choix de la référence par rapport à laquelle l'action publique (les politiques, la législation, les procédures) doit être conçue, mise en oeuvre et évaluée. Pour Sen, la seule référence éthiquement légitime de l'action publique est la personne, précisément son état quant à l'étendue des libertés réelles dont elle dispose pour choisir et conduire la vie qu'elle entend mener » (Salais, 2005).

Selon l'approche des capacités, et dans le prolongement des réflexions amenées au point 1, il importe de comprendre que la « sécurité » poursuivie dans le cadre de la flexicurité doit viser à la fois à :

- améliorer les compétences individuelles en vue d'assurer une adaptabilité au marché du travail tout au long du parcours professionnel - c'est le point central de la communication de la Commission, en terme de « sécurité » ;
- garantir aux individus la possibilité de conjuguer vie professionnelle et responsabilités familiales, dans des conditions égales pour les femmes et les hommes ;
- mais aussi et surtout, sécuriser de manière efficace les personnes exclues

---

<sup>5</sup> EUROCAP scientific report « Social dialogue, employment and territories. Towards a European Politics of Capabilities (EUROCAP) », Final report, October 2006, page 5.

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

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

### 3. LES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA SECURITE

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

À y regarder de plus près, l'analyse comparative des systèmes de protection sociale démontre déjà amplement qu'en recourant, d'un pays à l'autre, aux équivalents fonctionnels, une série de domaines sont mobilisés, qui n'entrent pas *a priori* dans les définitions classiques de sécurité sociale, construites à l'échelon européen et international, selon la méthode du plus petit dénominateur commun (Vielle, 2001).

La méthode des équivalents fonctionnels permet de repérer les branches présentes dans certains systèmes de sécurité sociale, mais absentes dans d'autres (ce qui ne signifie pas que leur fonction n'est pas remplie d'une autre manière). Ainsi, on trouve dans certains pays scandinaves des assurances sociales parentales, ou encore des aides au logement, qui ne sont pas présentes dans la conception des systèmes continentaux de sécurité sociale.

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

Pour prendre au mot la communication de la Commission, il s'agirait de mettre en œuvre *une stratégie véritablement « intégrée », applicable dans tous les domaines de la vie économique et sociale susceptibles d'avoir un impact sur les trajectoires des individus. L'une des priorités de l'Union, dans ce domaine, devrait être d'identifier ces domaines, compte tenu des besoins fondamentaux, matériels et en termes de compétences, des citoyens européens dans une nouvelle économie.*

#### 4. LES INSTRUMENTS DE LA SECURITE

L'outil classique de la sécurité sociale est la mutualisation de certains risques ou éventualités, considérés comme socialement « légitimes », et donnant lieu, lors de leur survenance, au paiement d'indemnités compensatoires ou de remplacement. Le recours à cet outil permet de redistribuer deux ressources qui resteront essentielles dans l'économie de la connaissance : l'argent et le temps (par la délimitation des périodes légitimant le versement de prestations). Un tel outil pourrait être étendu à nombre de nouvelles éventualités, comme, par exemple, la formation tout au long de la vie.

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

À cet égard, on omet trop souvent (et c'est une des lacunes de la communication) de rappeler l'importance et les avantages de *services d'intérêt général accessibles et de qualité*. En effet, les tentatives d'individualisation croissante des prestations sociales (droits de tirage, allocation universelle etc.) pour répondre à la diversification des modes de vie, butent sur la démultiplication de situations et de trajectoires de plus en plus hétérogènes, associées non seulement à des aspirations, mais surtout à des besoins, particuliers (Vielle, 2001 ; Walthéry et Vielle, 2004). Dans une série de domaines (santé, enseignement, transports, technologies de l'information et de la communication, logement), il pourrait apparaître que le développement ou la consolidation de services d'intérêt général accessibles et de qualité remplace avantageusement le paiement de prestations individuelles. Et c'est sans doute là l'une des clés du succès du « modèle scandinave » trop souvent ignorée par les analyses - qui se contentent de mettre en balance droit du travail et sécurité sociale au sens strict.

Comme la mutualisation, le développement de services d'intérêt général participe d'une politique de régulation et de structuration collective du temps et de l'espace, paradoxalement fondamentale dans une société flexible. La prévisibilité et l'homogénéité des horaires de structures d'accueil ou scolaires, de transports ou d'autres services publics, etc. contribuent à soutenir employeurs et travailleurs dans l'organisation de la flexibilité du marché du travail et sont indispensables pour les ménages qui doivent concilier vie professionnelle et vie privée.

Mais d'autres instruments contribuent à cette réorganisation des temps et de l'espace, social, familial et de travail. On pense notamment aux politiques d'organisation du temps des cités, ou encore au droit familial (qui peut proposer, comme en Belgique, l'alternance de la garde des enfants entre les parents séparés comme norme de référence).

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

*d'intérêt général, politiques de régulation du temps et de l'espace) les plus appropriés pour répondre à des besoins individuels hétérogènes.*

## 5. LES ACTEURS DE LA SECURITE

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

Les interlocuteurs classiques - gouvernements et partenaires sociaux - conservent bien entendu une légitimité pour négocier les questions relatives à l'emploi (et donc au volet « flexibilité » de la flexicurité) ou à la sécurité sociale au sens strict. Des syndicats représentatifs et puissants, présents à la négociation, représentent un gage d'effectivité de la mise en œuvre des politiques de flexicurité. Cependant, dans une conception de la sécurité élargie à d'autres champs que la sécurité sociale au sens strict, et destinée à accompagner les individus dans leurs trajectoires dans le travail, et en dehors du travail, on ne peut plus concevoir que ces interlocuteurs traditionnels disposent d'un monopole dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

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

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

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

interlocuteurs sociaux traditionnels doivent donc s'organiser pour pouvoir négocier dans ce nouveau contexte.

Nous ne faisons ici qu'esquisser les questions qui se posent à cet égard aux institutions européennes : *pour que la démarche de flexicurité soit intégrée dans tous les domaines requis, qui doit être invité à la négociation de ce nouveau pacte social? Quelles procédures mettre en place pour assurer à chaque acteur, au niveau le plus adéquat, une « voix » effective dans la discussion (ce que certains chercheurs nomment « capability for voice ») (Bonvin et Thelen, 2003) ? Quelle forme les nouveaux instruments de régulation sociale devraient-ils revêtir ?* Toutes ces questions doivent trouver réponse si l'on prend au sérieux le cadre de la flexicurité.

#### EN GUISE DE CONCLUSION, LE NIVEAU D'ORGANISATION DE LA SECURITE : QUEL ROLE POUR L'EUROPE ?

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

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

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

(1) Si l'on veut convaincre le citoyen européen de l'existence d'une politique ambitieuse de sécurité, il apparaît urgent, et nécessaire, de grouper techniquement, et institutionnellement, sous la bannière de la flexicurité, une série de dossiers étroitement liés et interdépendants, à commencer par la protection sociale (MOCs), la qualité de l'emploi (SEE) - SEE et MOC devraient au demeurant, dans cette perspective, être mieux articulées et coordonnées (Vandamme, 2007) -, les services d'intérêt général, l'égalité

entre les hommes et les femmes (*roadmap*) et la lutte contre les discriminations, pour n'en citer que quelques-uns. Ce regroupement permettra d'objectiver et comparer le « panier de sécurités » qu'offre chacun des Etats membres à ses citoyens, et donc l'investissement - notamment financier - qu'il consent pour leur sécurité. Cette approche intégrée permettra peut-être aussi d'expliquer pourquoi, par exemple, dans certains pays, les systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie fonctionnent efficacement, alors que d'autres, en dépit d'investissements massifs, n'obtiennent pas de résultats significatifs en termes d'adaptation au changement et de réintégration du marché du travail. Il permettra enfin de mieux cerner et maîtriser la concurrence internationale entre les outils de solidarité (services d'intérêt général, d'un côté, prestations sociales, de l'autre, etc.), en l'appréhendant tant du point de vue du « consommateur de la sécurité », que de celui du « prestataire de sécurité ». Les Etats membres sont déjà confrontés à d'importantes difficultés de concurrence entre les systèmes - en matière d'accès à l'enseignement, ou de soins de santé, par exemple -, parfois de nature à mettre en péril des branches entières des politiques sociales, sans que l'Union soit en mesure de proposer des réponses cohérentes, compte tenu d'une gestion européenne dispersée d'outils liés aux mêmes politiques. Si l'on intègre dans un cadre conceptuel de sécurité de nouveaux éléments fondamentaux, tels que les services d'intérêt général, il apparaîtra plus clairement que la concurrence entre les systèmes sociaux ne se joue pas - plus -, loin s'en faut, sur la seule base de critères tels que les prélèvements obligatoires (même si on additionne prélèvements fiscaux et para-fiscaux), et des réponses nouvelles pourront être formulées. *Une série, la plus large possible, d'initiatives en cours destinées à améliorer la sécurité « sociale » des citoyens européens doivent donc être reprises dans un plan d'action « sécurité » cohérent et convaincant.*

(2) La concurrence entre les systèmes sociaux - et le risque croissant que fait courir cette compétition aux systèmes nationaux - constitue sans doute un argument suffisant pour que l'Europe s'engage sans tarder dans une action d'harmonisation ambitieuse de la sécurisation des trajectoires de ses citoyens. Mais le seul souci d'efficacité économique et sociale conduit à la même conclusion. Certains domaines et instruments de la sécurité sont aujourd'hui trop déterminés à l'échelon européen par une approche dialectique stérile (pour ou contre la privatisation des services publics? le financement d'un Etat providence?), en raison de l'absence d'une vision affirmée d'un projet social fédérateur et mobilisateur. Le rappel par l'Union du rôle de ces dossiers dans la création d'une économie de la connaissance compétitive favoriserait leur essor et leur ambition. *Il appartient à l'Union de proposer une définition commune d'un « panier de biens » minimal auquel doit pouvoir accéder tout citoyen européen dans une perspective de sécurisation des trajectoires, Ce « panier minimum de sécurités » sera commun aux Etats membres, et contraignant, ou ne sera pas... rendant impossible toute avancée dans la flexibilité attendue des travailleurs européens.*

- L'adoption d'une directive ambitieuse sur les services d'intérêt général apparaît ici comme un élément déterminant d'une véritable politique de sécurité.
- L'élargissement de la directive 96/34/CE sur le congé parental (Conseil de l'Union européenne, 1996)- première directive rendant obligatoire *erga omnes* un accord cadre des partenaires sociaux européens - s'impose également. Cette directive doit, comme cela a été évoqué lors des discussions à l'occasion de la présentation de la « Feuille de route pour le futur », en 2006, être actualisée en véritable directive « conciliation de la vie privée et professionnelle » (Commission européenne, 2007c). Cet instrument constituerait ainsi l'un des piliers de la sécurité, répondant aux considérations évoquées au point 1).
- De même, la directive 79/7 sur l'égalité de traitement dans les régimes légaux de sécurité sociale (Conseil des Communautés européennes, 1979) devrait être revue de manière substantielle pour intégrer les défis nouveaux que pose la mise en œuvre de

l'égalité entre les femmes et les hommes dans les systèmes de sécurité sociale, en ce compris l'individualisation des droits à la sécurité sociale - dont l'importance est rappelée dans la feuille de route pour l'égalité (Commission européenne, 2006) - et la nécessité pour les unes et les autres de concilier vie familiale et professionnelle (<sup>6</sup>).

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

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

---

<sup>6</sup> On notera que la directive n'impose pas le principe d'égalité de traitement aux prestations d'indemnisation des congés parentaux !

## Références

BARBIER, C. (2006), « La ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1939-1940, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.

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

BONVIN, J.-M. (2006), « Assessing the European Social Model Against the Capability Approach », in Jepsen, M. et Serrano, A. (eds.), *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, pp.213-232.

BONVIN, J.-M. et THELEN, L. (2003), « Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice », Paper presented at the 3<sup>rd</sup> conference on the Capability Approach: From Sustainable Development to Sustainable Freedom, University of Pavia, 7-9 septembre 2003.

BOYER, R. (2006), *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, Paris.

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) (2007), « Is Social Europe Fit for Globalisation? », A study on the social impact of globalisation in the European Union, Commission européenne, Bruxelles ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/simglobe\\_fin\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf)).

COMMISSION EUROPEENNE (2005a), Communication de la Commission, Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », COM (2005) 94 final du 16 mars 2005.

COMMISSION EUROPEENNE (2005b), Communication de la Commission « Restructurations et emploi : Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne », COM (2005) 120 final du 31 mars 2005.

COMMISSION EUROPEENNE (2006), *Une Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes - 2006-2010*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

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

COMMISSION EUROPEENNE (2007b), « Continued brisk growth, while inflation is currently easing », Direction générale des Affaires économiques et financières, Interim forecast, Press conference of 16 February 2007 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2007/interim\\_forecast\\_0207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_0207_en.pdf)).

COMMISSION EUROPEENNE (2007c), *Egalité entre les femmes et les hommes: un pas avant -Une Feuille de route pour le futur*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1979), Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 006 du 10 janvier 1979, pp.0024-0025.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE (1992), Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, pp.0049-0052.

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

ERHEL, C. and B. GAZIER (2007), « Flexicurity and beyond: micro-macro aspects of transitions management in the European employment strategy », Preparatory Workshop on the employment guidelines, Lisbonne, 25 mai 2007 (revised version, June 2007).

ESPING-ANDERSEN, G. (2001), « Un Etat-providence pour le XXI<sup>ème</sup> siècle ». in Daniel, C. et Palier, B. (eds.), *La Protection Sociale en Europe*, DREES, Paris, pp.75-106.

ESPING-ANDERSEN, G. (2007), *Les trois mondes de l'Etat providence, essai sur le capitalisme moderne* (traduction révisée), PUF (Le lien social), Paris.

EUROSTAT (2006), « La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres », *Communiqué de presse*, n° 59/2006, 12 mai 2006.

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

GUIO, A.-C. (2005), « La privation matérielle dans l'Union européenne », Eurostat, *Statistiques en bref*, n°21/2005.

HALL, P. A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, Vol.25, n° 3, pp.275-297.

KEUNE, M. and M. JEPSEN (2007), « Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity », *Working Paper*, n° 2007.01, ETUI-REHS, Bruxelles.

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

SALAI, R., (2002), « Work and Welfare. Towards a Capability-based approach », in Zeitlin, J. et Trubek, D. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp.317-344.

SALAI, R. (2005), « Le projet européen à l'aune des travaux de Sen », *Alternatives économiques/L'Économie Politique*, 2005/3 - n°27, pp.8-23.

SALAI, R. et R. VILLENEUVE (eds.) (2005), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge.

SCHARPF, F. W. et SCHMIDT, V. A. (eds.) (2000), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.

SCHMID, G. et GAZIER, B. (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

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

SCIARRA, S. (2007), « From the Lisbon Strategy to the Lisbon Challenges , How Labour Law Interacts with Flexicurity », « Flexicurity et négociation collective, un paradoxe à résoudre », conférence « Flexicurity, Key Challenges », Lisbonne, 13-14 septembre 2007.

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

TRANSFER (2004), « Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe », *Transfer*, Vol.10, n° 2, ETUI-REHS, Bruxelles.

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

VEDRINE, H. (2007), Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, Elysée, Paris  
([http://www.elysee.fr/elysee/root/bank\\_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf](http://www.elysee.fr/elysee/root/bank_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf)).

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

VIELLE, P. et BONVIN, J.-M. (2002), « Activation Policies : A Capabilities Perspective », Real Utopias Fifth Conference « Rethinking Redistribution », Madison(WI), 3-5 mai 2002.

VIELLE, P. et WALTHERY, P. (2003), « Flexibility and social protection », European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg  
(<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/55/en/1/ef0355en.pdf>).

VIELLE, P., POCHET, P. et CASSIERS, I. (2005) (eds.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

WALTHERY, P. et VIELLE, P. (2004), « Reconciling Security with Flexibility : A Few Questions », *Transfer*, Vol.10, n° 2, pp.263-281.