



Les États providence sont aussi des États membres : comparaison des logiques nationales de l'eupéanisation des politiques de l'emploi en France et au Portugal

Hélène Caune

► To cite this version:

Hélène Caune. Les États providence sont aussi des États membres : comparaison des logiques nationales de l'eupéanisation des politiques de l'emploi en France et au Portugal. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2013. Français. NNT : 2013IEPP0048 . tel-03521349v2

HAL Id: tel-03521349

<https://theses.hal.science/tel-03521349v2>

Submitted on 11 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'Études Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral « Europe »
Centre d'études européennes
Doctorat en science politique

Les États providence sont aussi des États membres

Comparaison des logiques nationales de l'européanisation des politiques de l'emploi en France et au Portugal

Hélène Caune

Thèse dirigée par Nicolas Jabko, Associate Professor

Soutenue le 13 décembre 2013

Jury :

M. Patrick Hassenteufel, Professeur des universités, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

M. Nicolas Jabko, Associate Professor, Johns Hopkins University

M. Claudio M. Radaelli, Professor, University of Exeter (rapporteur)

Mme Sabine Saurugger, Professeure des universités, Institut d'Études Politiques de Grenoble (rapporteuse)

Mme Cornelia Woll, Professeure titulaire, Institut d'Études Politiques de Paris

Résumé de la thèse

Alors que la littérature académique sur les politiques de l'emploi se concentre sur les variables nationales du changement, cette recherche s'intéresse à la perméabilité des frontières nationales de l'action publique dans un contexte européenisé. En adoptant une approche interactionniste de l'eupéanisation, elle explique d'abord comment les institutions européennes ont défini un modèle, celui de la *flexicurité*, qui articule deux dimensions que les experts et les acteurs politiques ont longtemps considérées comme incompatibles : la *flexibilité* des marchés du travail et la *sécurité* des travailleurs. La recherche se penche ensuite sur la comparaison de deux cas nationaux, dont les systèmes de protection sociale étaient traditionnellement éloignés des cadres de la flexicurité, mais qui ont pourtant mis en œuvre des réformes qui vont dans le sens prescrit par les institutions européennes : la France et le Portugal. Pour expliquer les liens entre demandes européennes et réformes nationales, ce travail met en lumière deux phénomènes particuliers. Il s'agit d'abord de l'inscription des sphères nationales dans un contexte plus vaste qui les met en concurrence les unes avec les autres, mais qui se manifeste différemment dans les débats nationaux (« problématique du retard » au Portugal et « spécificités du modèle national » en France). Ensuite, dans chacun des cas, les acteurs politico-administratifs ont déployé des tentatives de dépolitisation par l'expertise dont les différentes modalités influencent largement la capacité des syndicats à participer aux cadrages des réformes nationales. *In fine*, la thèse montre que les frontières nationales sont remises en cause mais n'ont pas disparu. Même s'il devient difficile d'agir de manière indépendante, les acteurs politiques nationaux mettent en œuvre des stratégies destinées à préserver leur autonomie.

Mots-clés : intégration européenne, eupéanisation, État providence, politiques de l'emploi et des marchés du travail, politiques comparées, France, Portugal.

The literature on employment policies has mainly focused on national variables in order to explain change. This research studies the degree of openness of national boundaries in a European context. By adopting an interactionist approach of Europeanization, it first explains how European institutions have defined a model of flexicurity that combines flexibility on the labor markets and security for the workers, whereas these two characteristics have long been considered incompatible. Then the research compares the recent evolution of two social protection systems that did not fit with the flexicurity framework and have nevertheless implemented employment policy reforms in line with European requirements. To explain the link between European demands and national reforms, this research underlines two mechanisms. First, it shows that national spheres are embedded in a broader context that strengthens the competition between welfare models but has a different impact on national spheres (the “national delay issue” in Portugal and the “specificities of the French model” in France). Then, in both cases, the political and administrative actors have tried to depoliticize policy reforms by mobilizing academic expertise. The different modalities of expert interventions crucially influence trade unions' capacities to participate in the framing of national reforms. All in all, the thesis shows that national boundaries are challenged but have not disappeared. Even though it becomes difficult for them to act independently, national political leaders tend to develop strategies to preserve their autonomy.

Keywords: European integration, Europeanization, welfare state, employment and labour market policies, comparative politics, France, Portugal.

Remerciements

Je remercie sincèrement Nicolas Jabko dont l'approche de la discipline a guidé mes travaux et qui, par ses remarques et ses conseils exigeants, a patiemment dirigé et accompagné ce travail et enrichi mes réflexions. Il m'a toujours poussée à développer ma connaissance des sujets traités ici pour renforcer mes arguments et à prendre la distance nécessaire pour intéresser un public plus large. Son aide et son soutien dans la recherche des différents financements qui m'ont été accordés dans le cadre de cette thèse ont également été précieux.

Mes remerciements vont également à Sophie Jacquot et à Bruno Palier. Les discussions et les travaux conduits dans le cadre du projet de recherche *Reconciling Work and Welfare* ont influencé les questions posées dans ce travail et m'ont donné une première expérience collective de la recherche. Bénéficier de leur regard et de leurs conseils m'a permis d'avancer.

Cette thèse a largement été construite à partir des communications présentées dans les séminaires et ateliers organisés par les Centres d'études européennes qui m'ont accueillis, des contextes stimulants qui ont donné un cadre à ce travail.

Au Centre d'études européennes de Sciences Po, je remercie particulièrement Pierre Muller dont la présence et les questions qui dérangent ont été beaucoup plus précieuses qu'il ne le pense. J'ai également eu la chance de recevoir les conseils et remarques de Cornelia Woll, Olivier Rozenberg, Frank Baumgarther, Paolo Graziano, Kathy Thelen, Jonathan Zeitlin et Laurie Boussaguet.

Au *Center for European studies* de l'Université d'Harvard, les cours de Peter Hall, ainsi que les discussions sur ma thèse, m'ont permis de clarifier les questions posées et de renforcer ses contributions. Le séminaire doctoral *Comparative politics* et les remarques des doctorants du *Government department* m'ont permis d'affiner certains des arguments présentés ici.

Enfin, la présentation de mes travaux, à différentes étapes, dans le cadre de conférences et d'écoles d'étés, a largement contribué à la rédaction de cette thèse. Les remarques de Sabine Saurugger, Amandine Crespy, Yves Surel, Martin Heidenreich et Sacha Zirra, m'ont permis d'améliorer certains des chapitres présentés ici.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier et administratif du Centre d'étude européenne, de l'École doctorale et du Centre des amériques de Sciences Po, qui ont constitué un environnement stimulant et sécurisant de mon parcours doctoral.

Au Secrétariat général de la Commission européenne, je suis extrêmement reconnaissante envers Tonnie de Koster qui s'est intéressé à mes travaux universitaires et m'a permis de participer pendant deux mois, au moment où je commençais le doctorat, aux activités de l'Unité en charge de la Stratégie de Lisbonne, ainsi qu'envers James Allen qui a facilité mon intégration au sein de cette unité.

Bien sûr, je suis extrêmement reconnaissante à l'égard des nombreux acteurs qui ont bien voulu me recevoir et m'ont accordé le temps et l'attention nécessaires à la conduite des entretiens à Paris, Bruxelles et Lisbonne. De manière inestimable, ils m'ont permis de mieux comprendre les contextes, les processus et les changements étudiés. Ils ont ainsi rendu cette recherche possible et je les en remercie.

Maintenant que cette recherche est réalisée, je peux enfin remercier Kees Van Kersbergen de m'avoir poussée, avec bienveillance, dans cette voie.

Parmi mes amis, celles qui savent en quoi consiste mon travail, Sara Casella-Colombeau, Natacha Gally et Louise Lartigot-Hervier ont fait bien plus que partager ce parcours doctoral, soutien amical et scientifique inestimable. Florent Gougou a su trouver les mots pour que je trouve enfin le déclic afin que ces derniers mois soient vraiment les derniers. Ceux de mes amis qui connaissent moins ce travail savent aussi prodigieusement m'en éloigner.

L'énergie de Simon m'a permis de voir passer très vite ce long travail. Après avoir partagé avec joie les doutes et les avancées de ces dernières années, je suis sûre qu'il saura trouver bien d'autres chemins pour nos projets à venir.

Enfin, je remercie mes parents, ma mère toujours présente, mon père jamais bien loin, qui, eux, n'ont jamais douté de ma capacité à réaliser cette thèse.

Sommaire

Résumé de la thèse	1
Remerciements	3
Sommaire	5
Liste des sigles.....	9
Liste des tableaux et encadrés.....	11
 Introduction générale	 13
 CHAPITRE 1. LES ÉTATS PROVIDENCE EUROPÉENS SONT AUSSI DES ÉTATS MEMBRES.....	 25
I. Une contradiction entre des théories établies et des phénomènes empiriques.....	 29
II. Les mécanismes cognitifs d'européanisation dans le domaine des politiques sociales	 53
III. Stratégie de recherche : entre « convergence transnationale et traduction nationale »	 79
 CHAPITRE 2. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AXE FLEXIBILITÉ/SÉCURITÉ : CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL EUROPÉEN	 97
I. La construction du marché commun : flexibilité géographique et sécurité sur les lieux de travail (1957-1986)	 101
II. Nouveaux acteurs et nouveaux instruments (1986-1992).....	109
III. La monnaie unique et la souveraineté sociale nationale en sursis (1992- 1997).....	 115
IV. Institutionnalisation des modes d'intervention (1997-2005).....	127

CHAPITRE 3. LE MODÈLE DANOIS ET LA FLEXICURITÉ	
EUROPÉENNE : UNE « STRATÉGIE EN DEUX BANDES » DE	
PERSUASION PAR L'EXPERTISE	151
I. Les dimensions politiquement visibles du processus de définition du	
modèle	155
II. Fonction politique des « modèles vertueux ». Le modèle danois comme	
promesse d'alternative sociale-démocrate pour convaincre les	
syndicats.....	191
III. Ajuster le cadrage pour convaincre les États membres	215
 Transition. La flexicurité en temps de crise.....	 231
 CHAPITRE 4. LE PÈRE FONDATEUR ET LE BON ÉLÈVE : ÉTAT	
PROVIDENCE, MOUVEMENT SYNDICAL ET RAPPORT À L'EUROPE	
EN FRANCE ET AU PORTUGAL.....	243
I. Des systèmes corporatistes soumis à une pression européenne	
radicalement différente	247
II. Des mouvements syndicaux divisés mais plus ou moins fragmentés.	281
III. L'exceptionnalisme du père fondateur et la course à l'Europe du bon	
élève portugais : attitudes des élites et des citoyens à l'égard de	
l'Europe	305
 CHAPITRE 5. LES RÉFORMES DU CODE DU TRAVAIL PORTUGAIS : LE	
POUVOIR DE L'EXPERTISE ET L'ARGUMENT DU « RATTRAPAGE »	
.....	325
I. De la Stratégie européenne pour l'emploi (1997) à la Stratégie de	
Lisbonne (2000).....	329
II. Le nouveau Code du travail (2003) : tentative de dépolitisation par	
l'expertise dans un contexte de division syndicale.....	341
III. La réforme de 2009. L'argument du « rattrapage » et l'engagement	
politique européen	357

IV. La contrainte européenne en continu : crise de la dette et nouvelle réforme du Code du travail (2012).....	381
 CHAPITRE 6. LA « FLEXICURITÉ À LA FRANÇAISE » : NORMES	
INTERNATIONALES ET CADRAGES SYNDICAUX	397
I. Les réformes ratées des contrats de travail	403
II. La « flexicurité à la française » et la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail	431
III. La loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi et la confirmation de l'approche défendue par la CFDT	459
 Conclusion générale	483
 Bibliographie	495
Littérature grise	528
Annexes	537
Table des matières.....	579

Liste des sigles

ACE : *Acordo de Concertação Estratégica* (Accord de concertation stratégique)
ACT : *Acordo Colectivo de Trabalho* (Accord collectif de travail)
AE : *Acordo de Empresa* (Accord d'entreprise)
AELE : Association européenne de libre échange
AES : *Acordo de Concertação Estratégica* (Accord économique et social)
AFR : Allocation formation reclassement
ARE : Allocation de recherche d'emploi
ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
AUD : Allocation unique dégressive
BCE : Banque centrale européenne
CAE : Conseil d'analyse économique
CAP : *Confederação dos Agricultores de Portugal* (Confédération des agriculteurs)
CCL : *Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral* (Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail)
CCP : *Confederação do Comércio e Serviços de Portugal* (Confédération du commerce et des services du Portugal)
CCT : *Contrato Colectivo de Trabalho* (Contrat collectif de travail)
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CDS-PP : *Centro Democrático e Social – Partido Popular* (Centre démocratique et social- Parti populaire)
CEE : Communautés économiques européennes
CES : Confédération européenne des syndicats
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC : Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT : Confédération générale du travail
CGT-FO : Confédération générale du travail – Force ouvrière
CGTP-IN : *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional* (Confédération générale des travailleurs portugais – Intersyndicale nationale)
CIP : *Confederação da Indústria Portuguesa* (Confédération de l'Industrie Portugaise)
CLB : *Comissão do Livro Branco das Relações Laborais* (Commission du livre blanc des relations du travail)
CNE : Contrat nouvelles embauches
CNPF : Conseil national du patronat français
COE : Conseil d'orientation pour l'emploi
CPCS : *Comissão Permanente de Concertação Social* (Commission Permanente de Concertation Sociale)
CPE : Contrats première embauche
CPS : Comité de protection sociale
CSG : Contribution sociale généralisée
CTP : *Confederação do Turismo Português* (Confédération du tourisme portugais)

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail
 DG ECFIN : Direction générale de l'économie et des finances
 DG EMPL : Direction générale de l'emploi et des affaires sociales
 DIF : Droit individuel à la formation
 FSE : Fonds social européen
 FMI : Fonds monétaire international
 FIDL : Fédération indépendante et démocratique lycéenne
 GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade*
 GEP : *Gabinete de Estratégia e Planeamento* (Cabinet de la stratégie et de la planification)
 GOPE : Grandes orientations de politiques économiques
 GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
 ICSTE : *Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa* (Institut supérieur de sciences du travail et de l'entreprise)
 LCR : Ligue communiste révolutionnaire
 LDE : Lignes directrices pour l'emploi
 LDI : Lignes directrices intégrées
 MEDEF : Mouvement des entreprises de France
 MIRE : Mission recherche du ministère de l'emploi et de la solidarité
 MOC : Méthode ouverte de coordination
 OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
 OIT : Organisation internationale du travail
 PARE : Plan d'action pour le retour à l'emploi
 PC : Parti communiste
 PCP : *Partido Comunista Português* (Parti communiste portugais)
 PNAE : Plan national d'action pour l'emploi
 PNR : Programme national de réforme
 PPE : Prime pour l'emploi
 PS : Parti socialiste
 PS : *Partido socialista* (Parti socialiste)
 PSD : *Partido Social Democrata* (Parti social-démocrate)
 SEE : Stratégie européenne pour l'emploi
 SUD : Solidaires, unitaires, démocratiques
 UE : Union européenne
 UEM : Union économique et monétaire
 UGT : *União Geral de Trabalhadores* (Union générale des travailleurs)
 UMP : Union pour un mouvement populaire
 UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
 UNEF : Union nationale des étudiants de France
 UNL : Union nationale lycéenne
 UNSA : Union nationale des syndicats autonomes
 UPA : Union professionnelle artisanale

Liste des tableaux et encadrés

Encadré 3.1. Les quatre domaines de la flexicurité dans le rapport de la Commission européenne : <i>L'Emploi en Europe</i> (2006).....	170
Encadré 3.2. Composantes et principes communs de la flexicurité européenne.....	178
Encadré 3.3. Les quatre parcours de flexicurité	181
Tableau 3.4. Vote dans les Commissions permanentes du Parlement européen.....	187
Tableau 3.5. Visibilité politique et incertitude	218
Tableau 3.6. La matrice de Wiltbagen	221
Tableau 7. L'influence du rapport à l'Europe des citoyens sur les stratégies politiques d'endossement de la responsabilité.....	492

Introduction générale

Depuis le début des années 1990, les politiques de l'emploi des pays européens ont connu de profondes réformes, articulées principalement autour de deux axes : la flexibilisation de la protection de l'emploi et l'activation de l'assurance chômage. Ces deux axes concernent la plupart des pays européens, même si les modalités, l'intensité et la vitesse des réformes diffèrent selon les pays. Ces axes sont également défendus par les institutions européennes, notamment à travers le modèle de flexicurité qui propose d'allier flexibilité des marchés du travail et sécurité des travailleurs, deux axes que les leaders politiques et les spécialistes des marchés du travail ont longtemps considérés comme incompatibles. Cette thèse part du constat de cette évolution commune des politiques de l'emploi au plan national et européen. Elle met en lumière la façon dont les processus nationaux des réformes des politiques de l'emploi et des marchés du travail sont marqués par les processus cognitifs développés par les institutions européennes, c'est-à-dire les processus qui sont liés à la connaissance d'un problème politique, à sa compréhension et à sa perception, alors même que la littérature relative aux États-Providence est peu disserte à ce sujet.

États providence et institutions européennes : le lien manquant

Dans la littérature sur les États providence (*welfare studies*), peu de place est accordée aux activités d'acteurs ou d'institutions extérieures à l'État pour expliquer les changements des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage depuis les vingt dernières années.

La place marginale de l'Europe dans les travaux sur l'État providence s'explique en partie par le fait que les changements des politiques de l'emploi et de la lutte contre le chômage sont traités, par la littérature en science politique sur le sujet, à partir de facteurs nationaux. Ce champ de littérature s'est d'abord développé à partir des travaux portant sur les déterminants de la constitution des États providence. Pour S. Rokkan, construction des États-nations et développement des États providence vont ainsi de pair et se structurent à partir de l'établissement de frontières territoriales externes (*external boundaries*) et de structurations communautaires internes (*internal structuring*), qui permettaient de définir la communauté nationale pouvant prétendre être protégée par le pouvoir étatique et les premières politiques de protection sociale (Eisenstadt & Rokkan 1973).

À la suite de ces travaux, des auteurs comme G. Esping-Andersen ont mis en évidence l'importance de la structuration des coalitions de classe (coalitions sociales-démocrates formées par les syndicats et les partis politiques) dans la formation des États providence. D'autres approches, comme celle des variétés de capitalisme (*varieties of capitalism*) (Hall et Soskice 2001) attirent davantage l'attention sur les coalitions de groupes d'intérêt et les compromis entre les représentants des salariés et des employeurs ainsi que sur les relations que ces coalitions entretiennent avec l'État. Ces travaux contribuent ainsi à identifier les coalitions d'acteurs qui ont cherché à développer les politiques sociales destinées à protéger les citoyens et les travailleurs des risques de la vie et mettent en évidence les stratégies qu'ils ont déployées.

Ces travaux sur les États providence sont traversés par les approches néo-institutionnalistes qui soulignent que les acteurs et les institutions¹ impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales forment un système cohérent qui tend à se reproduire et, face à de nouveaux enjeux, est capable de se maintenir (*path-dependence*). Les perspectives néo-institutionnalistes qui marquent ce champ de littérature expliquent que ces travaux soient dominés par le prisme des typologies des régimes de protection sociale (Esping-Andersen 1990) et des différentes variétés de capitalisme et accordent ainsi une attention primordiale aux variables nationales institutionnelles lourdes du changement.

Or, l'angle national limite, de fait, la prise en compte des facteurs extérieurs à la sphère nationale pour expliquer les changements des politiques sociales. Pourtant, depuis le début des années 1990, la mondialisation économique, d'une part, et la construction d'un ordre supranational au plan européen, d'autre part, ont conduit les organisations internationales et les institutions européennes à s'intéresser aux politiques sociales de leurs États membres. Depuis, ces institutions s'attachent à définir des politiques destinées à guider les États face aux nouveaux enjeux posés par les premières crises économiques des années 1970, l'augmentation quasi-continue du chômage et des déficits publics.

Toutefois, les orientations des institutions extérieures à la sphère nationale restent théoriquement non contraignantes pour les acteurs politiques nationaux qui peuvent choisir de les mettre en œuvre ou de les ignorer. Au-delà du spectre des typologies et des variables institutionnelles nationales lourdes qui dominent les travaux du champ des *welfare studies*, c'est aussi la nature non juridique des orientations des organisations

¹ Au sens des règles qui régissent le système et caractérisent les modes d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine des politiques sociales.

internationales et des institutions européennes qui explique le peu d'intérêt des recherches sur les États providence pour les activités extérieures à la sphère nationale¹.

En effet, la nature de la contrainte européenne qui pèse sur les politiques nationales de l'emploi et des marchés du travail n'est pas claire. Cela s'explique en partie parce que les institutions européennes ont mis du temps à s'intéresser aux questions des marchés du travail et du chômage. Aux débuts de la construction européenne, la Communauté Économique Européenne (CEE), dont le principal objectif était de construire le marché commun, s'est d'abord donné les moyens de garantir la libre circulation des travailleurs. Afin de mettre en œuvre les principes de la concurrence libre et non faussée, elle entendait notamment améliorer la prise en charge de leur protection sur les *lieux* de travail, sans réelle prise en compte de leur situation sur les *marchés* du travail. Le Traité de Maastricht (1992) et le projet de monnaie unique changent la donne en instaurant une approche économique qui contraint les budgets et les déficits nationaux et, par conséquent, le financement des politiques de l'emploi – cotisations sociales, allocations chômage, etc.

En 1997, les acteurs européens souhaitent rééquilibrer la manière dont les institutions européennes prennent en compte les questions économiques et sociales en introduisant un nouveau Titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam. Cependant, quinze ans après la signature de ce Traité, la prise en charge des questions sociales par l'Union européenne n'a pas encore atteint un degré d'intégration comparable aux autres politiques économiques – en matière agricole ou budgétaire, par exemple.

Le traitement des questions sociales nationales ne repose donc pas sur des outils européens de contrainte juridique et financière. Dans le domaine des politiques de l'emploi, la Commission ne dispose pas du droit d'initiative habituellement conféré par les Traités. Elle peut orienter les politiques qu'elle souhaite voir mises en œuvre mais ne peut pas contraindre les acteurs nationaux chargés de leur définition. En théorie, chacun des États membres maîtrise les développements des politiques européennes dans le domaine. Enfin, les politiques sociales européennes ne sont pas soumises aux sanctions imposées par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en cas de défaut de transposition du droit communautaire en droit national.

¹ L'influence des activités extérieures à la sphère nationale n'est pas réduite à celle des institutions européennes. D'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international ou à l'Organisation de Coopération et de développement économique ont également l'objectif d'influencer les orientations des politiques sociales nationales. Toutefois, ce travail se concentre sur les institutions européennes plutôt que sur les organisations internationales, car l'UE entretient avec ses États membres des relations qui s'inscrivent dans la définition d'un cadre politique commun plus développé et qui produit des relations plus étroites entre les États membres.

Toutefois, si l'autonomie formelle des États membres dans le domaine des politiques sociales est préservée, ces derniers ne peuvent contrôler le déploiement des méthodes souples de gouvernance européennes fondées sur des instruments politiques et cognitifs qui ne reposent pas sur des mécanismes de contraintes formelles. Il s'agit, par exemple, des comparaisons nationales, des Recommandations de la Commission européenne aux États membres ou des évaluations des progrès nationaux sur la base d'indicateurs et d'objectifs définis en commun. Or, si l'objectif des États membres était de se prémunir d'une influence européenne trop importante sur les politiques nationales de l'emploi, il peut sembler paradoxal qu'ils n'aient pas réussi à maîtriser les développements des instruments politiques et cognitifs en la matière. En effet, l'objet de ce travail de recherche est de montrer que, même en l'absence de contraintes juridiques, les instruments politiques et cognitifs développés au niveau européen influencent les politiques de l'emploi au niveau national de manière conséquente.

Si les politiques sociales nationales ne sont pas directement soumises aux contraintes européennes et que la sphère nationale constitue toujours le lieu principal d'élaboration des solutions aux problèmes publics, le développement de la construction européenne et de ses activités dans le domaine des politiques sociales a néanmoins changé la donne de l'analyse de ces politiques au plan national.

Le peu d'intérêt de la littérature sur les États providence pour les activités développées à l'extérieur de la sphère nationale s'explique donc par deux raisons principales. L'une, de nature théorique, concerne l'importance que les approches néo-institutionnalistes accordent aux variables nationales institutionnelles lourdes et aux typologies. L'autre, de nature plus empirique, est liée à l'absence de mécanismes de contraintes des organisations internationales et des institutions européennes dans le domaine des politiques sociales.

Notre recherche prend le contrepied de cette littérature. Elle identifie les mécanismes par lesquels les activités extérieures à la sphère nationale peuvent influencer les changements des politiques de l'emploi et des marchés du travail et étudie ces mécanismes dans le contexte des réformes récentes de ces politiques dans deux États européens, la France et le Portugal.

Ces deux pays ont été choisis comme cas d'études en raison des pressions adaptatives qu'ils subissent de la part des institutions européennes dans le contexte de la crise des États providence depuis la fin des Trente Glorieuses. Davantage que les systèmes de protection sociale des pays anglo-saxons ou scandinaves, les pays de l'Europe continentale et méditerranéenne sont soumis à des pressions majeures de la part des institutions européennes, qui rendent plus intéressante la question de l'influence potentielle de ces dernières. Au-delà de différences plus fines entre les deux pays étudiés que l'on discutera également, la France et le Portugal partagent des caractéristiques

communes importantes compte tenu de la définition de notre problématique : leur système de protection sociale est traditionnellement fondé sur une forte protection de l'emploi et sur des politiques passives de l'assurance chômage, alors que les institutions européennes (accompagnées ici par les autres organisations internationales comme l'OCDE) défendent, au contraire, la flexibilisation de la protection de l'emploi et l'activation de l'assurance chômage. Par rapport aux libéraux anglo-saxons et aux sociaux-démocrates scandinaves, les principes fondateurs des régimes conservateurs corporatistes que sont la France et le Portugal, selon la typologie développée par G. Esping-Andersen (1990), rendent plus difficile leur positionnement par rapport aux exigences des institutions européennes.

Le développement national et européen des politiques de flexibilisation et d'activation de l'emploi

Le problème de recherche traité dans cette thèse se fonde sur le fait que les États membres de l'UE, quel que soit le régime de protection sociale auquel ils appartiennent traditionnellement, ont tous récemment mis en œuvre – selon des modalités distinctes et dans des degrés différents – des réformes de flexibilisation de la protection de l'emploi et d'activation de la protection sociale. Le premier axe, celui de la flexibilisation de l'emploi, concerne l'assouplissement des règles et des procédures et la réduction des coûts qu'implique, pour une entreprise, le licenciement des travailleurs individuels ou des groupes de travailleurs sous contrat à durée déterminée ou temporaire. Le second axe, celui des politiques actives, vise à articuler l'indemnisation du chômage avec la responsabilisation des bénéficiaires. Contrairement aux dépenses passives qui ont longtemps marquées les politiques des régimes conservateurs corporatistes et qui ont vocation à maintenir le revenu des chômeurs ou des inactifs, les dépenses actives sont liées aux devoirs particuliers de la part des bénéficiaires qui doivent se montrer actifs dans la recherche d'un nouvel emploi.

Toutefois, ces politiques ne sont pas conduites selon les mêmes rythmes ni les mêmes modalités dans les différents systèmes et il reste à déterminer la nature de la convergence qui semble s'opérer dans les démocraties occidentales, autour de ce phénomène.

Comprendre les transformations des politiques de l'emploi dans un monde aux frontières poreuses

L'objet de cette thèse n'est pas de démontrer un lien de causalité qui, dans une perspective classique sur l'europanisation, trouverait son origine dans le développement

des politiques et des orientations européennes avant d'être mises en œuvre au plan national. En raison de la nature du pouvoir des institutions européennes dans le domaine des politiques de l'emploi, de l'intérêt des États-nations pour la préservation de leur autonomie dans ce domaine, et des processus politiques complexes qui accompagnent les objectifs de ces politiques, notre travail entend plutôt identifier et évaluer les influences respectives des activités nationales et européennes dans le domaine étudié. Sans chercher à démontrer l'existence de phénomènes causaux qui agiraient de manière directe sur les acteurs chargés de définir et mettre en œuvre les politiques nationales de l'emploi, nous nous interrogeons sur le degré d'autonomie de ces acteurs par rapport aux orientations européennes.

En posant cette question, nous analysons les stratégies des acteurs nationaux, leurs intérêts et leurs marges de manœuvre pour les imposer à d'autres qui ne les partagent pas et défendent d'autres positions. Nous cherchons ainsi à comprendre ce qui détermine les stratégies des acteurs impliqués dans les débats et les définitions des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage. Notre travail étudie plus particulièrement les interactions entre les différents niveaux de gouvernement. Le choix d'un secteur de politiques publiques qui n'est pas soumis à la contrainte juridique de la transposition du droit communautaire en droit national n'empêche pas de poser la question de cette interaction. Au contraire, il oblige à s'intéresser aux mécanismes non formels de la circulation des idées et des cadrages ainsi qu'aux différents acteurs qui les portent.

Nous nous intéresserons particulièrement aux cadrages des problèmes publics, c'est-à-dire aux éléments des discours construits par certains acteurs et qui légitiment une certaine approche des problèmes publics et participent à en exclure d'autres. La problématique qui est la nôtre souligne que la réflexion académique sur les réformes des États providence ne peut plus faire l'économie de l'intégration des variables européennes.

C'est là que se situe l'équilibre de l'analyse et que réside la difficulté de la recherche. Pour comprendre pourquoi les pays européens ont récemment mis en œuvre des réformes qui participent à activer et à flexibiliser les politiques des marchés du travail, il faut prendre en compte les nouvelles idées qui circulent au sein des sphères nationales. Celles-ci dépendent largement des activités menées à l'extérieur de la sphère nationale. Cette recherche souligne ainsi l'importance des comparaisons nationales et des modèles de bonnes pratiques dans les arguments de légitimation mis en avant par les acteurs politiques. Dans les deux cas étudiés, les acteurs politiques utilisent indirectement les cadrages cognitifs européens comme des arguments destinés à légitimer les réformes mais évitent de mobiliser directement les exigences européennes. Dans les deux pays, les acteurs politiques français et portugais insistent sur « le retard » national au regard des comparaisons internationales.

Cependant, nous montrons que, dans chaque pays, cet argument est marqué par des logiques nationales qui dépendent largement du rapport entretenu par les élites et les citoyens à l'égard de l'intégration européenne. Chez le « bon élève » portugais, il est illustré par la « nécessité du rattrapage » ; chez le « père fondateur » français, « l'exceptionnalisme national », longtemps considéré comme un idéal à préserver, est de plus en plus confronté aux comparaisons internationales afin de légitimer le changement.

La dimension européenne des réformes nationales des politiques de l'emploi ne nous conduit donc pas à sous-estimer les dynamiques nationales de ces réformes. En effet, cette recherche insiste également sur l'articulation entre deux groupes d'acteurs : les experts universitaires et les syndicats. Nous montrons que dans les trois cas étudiés (européen, portugais et français), les acteurs politiques (ou administratifs dans le cas européen) ont déployé des stratégies de dépolitisation par l'expertise. Dans chacun des cas, la mobilisation des experts et leurs modes d'intervention prennent des formes différentes. Les experts sont ainsi facilitateurs à Bruxelles (les cadrages qu'ils proposent permettent de recueillir l'accord des représentants des États membres au sujet de la définition du modèle européen de flexicurité), « *policy-brokers* » en France car ils participent à orienter les débats sans pour autant parvenir à définir les réformes qui seront finalement mises en œuvre et « *policy-makers* » au Portugal où ils sont chargés de la définition du contenu des réformes du Code du travail. Ces modes d'intervention ne sont pas anodins car ils déterminent largement la capacité des syndicats à intervenir dans les cadrages des réformes. Ainsi, nous montrons que les logiques françaises et portugaises des réformes dépendent largement de l'interaction entre l'intervention des experts et celle des syndicats.

Présentation du plan de la recherche

Le chapitre théorique de ce travail (chapitre 1.) présente d'abord la confrontation entre les différentes perspectives théoriques qui traversent la littérature sur les États providence. Marqué par les perspectives théoriques néo-institutionnalistes, ce champ de littérature accorde une place prépondérante aux variables nationales institutionnelles lourdes qui conduisent les différents travaux à s'appuyer sur des typologies bien ancrées de régimes de protection sociale ou de variétés de capitalisme. Pourtant, la généralisation de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage dans les différents régimes questionne la domination de ces typologies et, plus particulièrement, les spécificités des régimes conservateurs corporatistes qui sont traditionnellement éloignés de ces cadres. Par ailleurs, la promotion de ces deux axes n'est pas réductible aux développements nationaux et trouve également, avec le modèle de flexicurité, une illustration dans les politiques défendues par les institutions

européennes. Le chapitre théorique développe ainsi l'idée selon laquelle les approches théoriques du champ des *welfare studies* qui accordent une grande importance aux typologies définies à partir de variables institutionnelles lourdes et peu d'attention aux activités extérieures sont confrontées au problème empirique de l'émergence d'un paradigme commun.

À partir de cette confrontation entre différentes perspectives théoriques et leurs cadres d'analyse communs et l'émergence du phénomène empirique de la flexicurité, le chapitre théorique présente la question de recherche : *Comment les processus politiques nationaux des réformes des politiques de l'emploi interagissent avec les processus cognitifs européens en la matière ?*

Pour aborder la question de l'influence des activités européennes sur les sphères nationales, le chapitre théorique présente ensuite les contributions principales des travaux sur les études européennes et l'eupéanisation (*European studies*) et identifie les conditions et les mécanismes de l'influence européenne sur les débats politiques et les réformes nationales.

À partir des contributions de ces deux champs de littérature (*welfare studies* et *European studies*), le chapitre présente l'approche interactionniste des usages de l'Europe que nous adoptons comme cadre théorique et qui nous permet d'identifier les conditions qui expliquent que les acteurs des réformes nationales mobilisent (ou non) les instruments européens pour renforcer leurs orientations. Il s'agit de comprendre pourquoi les exigences et les instruments européens peuvent tour à tour être considérés comme des ressources ou comme des contraintes et, enfin, d'évaluer la portée de ces usages sur les équilibres de pouvoir au plan national.

Nous présentons alors les hypothèses de ce travail, qui permettent de penser la question de l'articulation entre processus politiques nationaux et processus cognitifs européens à partir du rôle de trois facteurs principaux : les coalitions politiques entre syndicats et partis sociaux-démocrates, les compromis du mouvement syndical, le rapport des élites et des citoyens à l'Europe. Enfin, ce chapitre présente la stratégie de recherche, c'est-à-dire la démarche comparative qualitative et les méthodes d'enquête mobilisées pour identifier les processus (*process tracing*), analyser les cadrages politiques (*frame analysis*), et répondre à la question de recherche.

Les chapitres suivants présentent les résultats empiriques de notre enquête. Ces chapitres empiriques peuvent être divisées en deux grandes sections, l'une consacrée au cas européen, l'autre aux cas nationaux.

Les deux premiers chapitres empiriques s'attachent à la compréhension de la structuration des politiques et des processus dans le domaine de l'emploi, au plan européen. L'un est consacré à la perspective historique de la construction de l'axe

flexibilité/sécurité dans les politiques européennes (chapitre 2.), l'autre à une perspective analytique tournée vers la définition du modèle de flexicurité et les stratégies déployées par les acteurs politico-administratifs de la Commission pour persuader les principaux opposants à la définition de ce modèle (chapitre 3.). Ces chapitres consacrés aux politiques européennes de l'emploi et au modèle européen de flexicurité constituent une étape que l'approche interactionniste de l'eupéanisation que nous adoptons rend indispensable. En effet, cette approche défend l'idée selon laquelle les effets éventuels des activités européennes sur les sphères nationales ne peuvent être compris qu'en prenant en compte la façon dont ces activités sont structurées au plan européen.

Les trois chapitres suivants sont voués à la comparaison des cas nationaux. Le chapitre 4 est consacré à la comparaison des contextes institutionnels et politiques français et portugais et s'intéresse aux trois grandes variables qui structurent notre stratégie comparative : le régime d'État providence, la structure du mouvement syndical et le rapport à l'Europe. Pour chacune de ces dimensions, nous mettons en évidence les points communs et les différences entre les deux cas étudiés, en évaluant les conséquences de ces caractéristiques pour la démarche comparative que nous déployons dans ce travail et qui nous permettent de confronter « l'exceptionnalisme du père fondateur » et le « bon élève portugais ».

Le chapitre 5 est directement consacré aux réformes portugaises. Il met en évidence le rôle de « *policy-brokers* » joué par les experts universitaires dans les processus de décision qui accompagnent les deux grandes réformes du Code du travail portugais en 2003 et en 2009. Pour chacune de ces réformes, les gouvernements de droite comme de gauche ont mis en place des commissions de juristes spécialistes du droit du travail afin de dépolitiser les réformes dans un contexte de division politique très forte entre les deux confédérations syndicales. Ce chapitre montre que les cadrages européens sont indirectement mobilisés par les acteurs politiques et administratifs portugais dont les discours et les pratiques sont largement marqués par les processus cognitifs des méthodes souples de gouvernance, à travers deux dimensions. Il s'agit d'abord de l'importance de « l'argument du rattrapage » (instrument cognitif européen utilisé afin de légitimer les réformes nationales) dans les discours des principaux acteurs politiques. Il s'agit ensuite de l'adaptation des acteurs administratifs aux procédures institutionnelles des méthodes souples de gouvernance européenne qui leur permettent notamment de renforcer la coordination ministérielle. L'analyse du processus des réformes portugaises montre des signes clairs de l'influence cognitive des processus européens dans les débats nationaux. Toutefois, face à la division du mouvement syndical et à l'hostilité de l'un des syndicats à l'égard de l'Europe, les leaders politiques portugais ont évité tout usage direct de l'Europe. Ce chapitre met ainsi en évidence la logique de l'eupéanisation dans le cas portugais en insistant sur le rôle de l'Europe comme facteur de cristallisation des

oppositions syndicales et sur les enjeux ainsi posés au « bon élève portugais ». L'enquête de terrain met enfin l'accent sur l'importance des changements liés au contexte actuel de la crise et de la signature du *Memorandum of Understanding* en mai 2011. Alors que, durant les deux réformes précédentes, les acteurs politiques ont tenté de dépolitiser les réformes du Code du travail en mobilisant des experts universitaires chargés de définir les réformes, le gouvernement conservateur à l'origine de la réforme du Code du travail de 2012 se passe des experts et utilise la « contrainte européenne comme une ressource » pour développer la flexibilisation au-delà des demandes de la troïka.

Enfin, le chapitre 6 est consacré aux réformes françaises. Il montre comment les normes internationales ont été mobilisées avec succès par les acteurs syndicaux opposés aux réformes ratées des contrats de travail (Contrat nouvelle embauche et Contrat première embauche, débattus en 2005-06) et insiste sur la capacité des syndicats à « traduire » une forme de « flexicurité à la française » à l'occasion de la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail et celle de 2013 sur la sécurisation de l'emploi. Pour expliquer pourquoi les syndicats français ont pu participer davantage aux cadrages des réformes que leurs homologues portugais, le chapitre insiste sur la place moins prépondérante des experts universitaires dans les processus de réformes. « *Policy-makers* » au Portugal, les experts universitaires français ont plutôt joué un rôle de « *policy-brokers* » qui a cantonné leur influence à la phase initiale des réformes. Par ailleurs, ce chapitre insiste sur l'influence de l'approche multidimensionnelle des politiques européennes de l'emploi sur les processus français de négociations et l'impact de cette approche sur les capacités de recadrage par les syndicats. Cette approche multidimensionnelle, qui n'avait plus été mobilisée par les pouvoirs publics depuis les années 1960, explique les concessions octroyées par les acteurs syndicaux aux gouvernements successifs et au patronat et a donc un impact majeur sur le contenu des réformes. Enfin, à travers la mise en évidence de l'influence de la diffusion cognitive et indirecte des cadrages européens dans les discours des acteurs politiques français, le chapitre montre que les effets de l'Europe sont filtrés par le rapport qu'entretiennent les élites françaises avec l'intégration européenne. Contrairement au « bon élève portugais » et à l'argument du « rattrapage » mobilisé par les élites portugaises, « l'exceptionnalisme du père fondateur » explique l'attention pour la traduction du modèle et la « flexicurité à la française ».

*

* *

Bien que cette thèse ne remette pas en cause l'idée selon laquelle l'État demeure toujours le lieu principal de résolution des problèmes publics, elle montre que, même dans le domaine social, les sphères nationales ne doivent plus être considérées comme

des espaces clos. En d'autres termes, les travaux de recherche qui n'envisagent pas les États providence y compris comme des États membres écartent, de fait, un certain nombre de dimensions qui permettent pourtant de comprendre comment les acteurs engagés dans les réformes nationales envisagent les priorités des changements à mettre en œuvre, créent de nouveaux espaces de négociation, proposent et admettent des solutions politiques qui n'avaient jusque là pas été envisagées ou ne bénéficiaient pas d'un crédit politique suffisant pour être acceptées et, *in fine*, renforcent leurs orientations et donc leur pouvoir au sein des équilibres établis au plan national. Les résultats de la comparaison entre les processus français et portugais de réformes des politiques de l'emploi nous conduisent à aborder la question des tensions accompagnant les processus d'eupéanisation et de les inscrire dans le contexte actuel de la gouvernance économique européenne.

CHAPITRE 1

LES ÉTATS PROVIDENCE EUROPÉENS SONT AUSSI DES ÉTATS MEMBRES

Ce premier chapitre est consacré à la définition de la problématique, au cadre théorique adopté et à la stratégie comparative développée dans cette recherche. Il présente l'idée principale de cette thèse, dans laquelle nous défendons une perspective européenne de l'analyse des États providence. Autrement dit, les États providence doivent être analysés comme des États membres ; les travaux de recherche intéressés par la définition des politiques sociales doivent intégrer une dimension européenne et ne plus se concentrer exclusivement sur la centralité des variables nationales.

Ce chapitre souligne, dans une première partie (I.), que la dimension européenne des réformes des États providence reste relativement marginale dans la littérature sur les politiques sociales (*welfare studies*) alors que la seconde partie (II.) revient sur les contributions du champ académique des études européennes et attire l'attention sur les changements nationaux liés au développement de l'intégration européenne, y compris dans le domaine social, pourtant intrinsèquement lié à la souveraineté des États-nations (Eisenstadt et Rokkan 1973). La confrontation de ces deux champs de littérature (*welfare studies* et *European studies*) pose la question des relations qu'entretiennent les politiques sociales nationales avec l'intégration européenne.

En plus de la confrontation entre ces deux champs de littérature, ce chapitre met en évidence une contradiction entre une approche théorique largement établie et l'émergence d'un phénomène empirique reconnu. En effet, la généralisation de la flexibilisation des contrats de travail et de l'activation de l'assurance chômage est de plus en plus abordée comme un « nouveau paradigme » par les chercheurs spécialisés dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Si ce « nouveau paradigme » fait son chemin au plan national, il trouve également une illustration au plan européen à travers la promotion du modèle européen de flexicurité qui propose d'allier flexibilité des marchés du travail et sécurité des travailleurs, deux axes que les acteurs politiques et les experts universitaires ont longtemps considérés comme incompatibles. Les manifestations nationales et européennes de ce paradigme questionnent de manière directe la centralité de la typologie des régimes de protection sociale chère à G. Esping-Andersen dans son ouvrage sur *Les trois mondes des l'État providence* (1990) et « l'industrie de recherche » (Ebbinghaus 2012) que cette approche a inspirée.

Pour aborder cette double confrontation (entre perspectives théoriques, d'une part, et entre théorie établie et phénomène empirique, d'autre part), ce travail s'intéresse à l'articulation entre les processus politiques des réformes nationales et les processus politiques des activités européennes. Il propose d'étudier les conditions et les mécanismes de l'influence européenne sur les débats politiques et les réformes nationales en prenant en compte les variables institutionnelles lourdes des *welfare studies* et en adoptant une perspective interactionniste de l'européanisation. L'approche

interactionniste des usages de l'Europe que nous adoptons comme cadre théorique nous permet d'identifier les conditions qui expliquent que les acteurs des réformes nationales mobilisent (ou non) les instruments européens pour renforcer leurs orientations. Cela nous permet de comprendre pourquoi les exigences et les instruments européens peuvent tour à tour être considérés comme des ressources ou comme des contraintes et, enfin, d'évaluer la portée de ces usages sur les équilibres de pouvoir au plan national.

À partir des revues de littérature présentées dans les deux premières parties du chapitre (I. *welfare studies* ; II. *European studies*), nous détaillons les hypothèses de travail qui dérivent des principales contributions de ces travaux. Pour aborder la question de l'articulation entre processus politiques nationaux et processus cognitifs européens, les travaux qui structurent les deux champs de littérature étudiés invitent à évaluer le rôle de trois facteurs principaux : les coalitions politiques entre syndicats et partis sociaux-démocrates, les compromis établis au sein du mouvement syndical, le rapport des élites et des citoyens à l'Europe.

Les hypothèses ainsi que la stratégie de recherche, c'est-à-dire la démarche comparative qualitative mobilisée pour identifier les processus (*process tracing*) et analyser les cadrages politiques (*frame analysis*) sont présentées dans la troisième partie du chapitre (III.), lequel s'achève sur la présentation du plan de la thèse.

I. Une contradiction entre des théories établies et des phénomènes empiriques

La première partie de ce chapitre (I.) aborde la contradiction entre une approche théorique établie et des phénomènes empiriques incontestés. En effet, la généralisation de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage questionne la pertinence de la distinction entre les différents régimes qui imprègne la littérature sur les systèmes de protection sociale.

La première sous-partie (A.) revient sur les fondements de la typologie des régimes de protection sociale avancée par G. Esping-Andersen. Après avoir distingué les critères qui séparent ces différents régimes, la seconde sous-partie (B.) montre que, pour expliquer la définition et les réformes des politiques sociales, la littérature sur les États providence (*welfare studies*) est largement focalisée sur les variables nationales. Dans la troisième sous-partie (C.), nous expliquons pourquoi, depuis les années 1990, le développement de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage dans les différents régimes de protection sociale questionne la pertinence actuelle des typologies. Ces développements concernent particulièrement les régimes conservateurs corporatistes continentaux avec lesquels ils sont théoriquement moins compatibles. Ce phénomène empirique structure ainsi le problème de recherche posé dans ce travail. Dans la mesure où la flexibilisation et l'activation constituent les axes principaux du « nouveau paradigme commun » de la protection sociale dans les économies capitalistes occidentales défendu par les institutions européennes mais est éloigné des cadres traditionnels des régimes conservateurs corporatistes, ces derniers sont soumis à une pression particulière. La plupart des travaux récents sur les politiques sociales reconnaissent – souvent en conclusion – que le développement des réformes sociales dans les différents régimes est de plus en plus influencé par des variables qui dépassent la sphère nationale mais ils analysent rarement cette dimension directement. La dernière sous-partie (D.) présente ainsi la question de recherche à laquelle ce travail propose de répondre et qui concerne la façon dont les processus nationaux s'articulent avec les processus européens dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail.

A. Les *welfare studies* : un champ centré sur les typologies nationales

Cette première sous-partie revient sur les fondements de la typologie des régimes de protection sociale identifiée par G. Esping-Andersen (1990) et destinée à favoriser la compréhension des dynamiques nationales (A. 1.). Cette typologie est fondée sur deux variables principales : le degré de décommodification et celui de la stratification sociale (A. 2.).

1. *Les trois mondes de l'État providence : expliquer les dynamiques nationales*

L'abondante littérature sur la construction des États providence et leurs restructurations est fortement structurée par la logique de la typologie établie par G. Esping-Andersen dans son ouvrage *Les trois mondes de l'État providence, essai sur le capitalisme moderne* (1990). Ce travail ainsi que les nombreuses recherches qui s'en sont inspirées, permettent de comprendre comment les politiques sociales d'un État forment un système fonctionnel dont les composantes sont interdépendantes. L'auteur montre que le terme d'« État providence »¹ recouvre des situations nationales contrastées, puisqu'il existe en fait un large éventail d'arrangements institutionnels destinés à sécuriser les citoyens. G. Esping-Andersen souligne que dans chacun des « mondes de l'État providence », les politiques sociales sont organisées de manière à répondre aux objectifs spécifiques du système. L'argument principal est que ces objectifs diffèrent d'un régime – ou d'un « monde » – à l'autre en raison des classes et des coalitions politiques à l'origine de la formation du système. Les objectifs de chaque régime déterminent les moyens employés pour les atteindre.

Dans *Les trois mondes de l'État providence*, G. Esping-Andersen utilise ainsi les différents types de régimes non seulement comme des variables dépendantes (à expliquer) mais aussi comme des variables indépendantes (explicatives) qui permettent de saisir la variation de phénomènes comme les attitudes et les comportements sociaux entre les pays (Arts et Gelissen 2002, 140). Même si les travaux de G. Esping-Andersen

¹ Le concept de *welfare capitalism* développé en langue anglaise n'est pas directement traduisible en français, langue dans laquelle il perd l'articulation entre, d'une part, la protection sociale (*welfare*) et d'autre part, le capitalisme (*capitalism*). Si nous préférons l'expression de « système de protection sociale » qui retranscrit davantage l'idée selon laquelle la protection sociale des individus connaît différentes formes d'organisation, nous nous contenterons souvent de la traduction *État providence* choisie par François-Xavier Merrien dans l'édition française de l'ouvrage aux Presses Universitaires de France. Nous sommes néanmoins consciente des limites de ce terme et notamment de l'importance parfois démesurée accordée à « l'État » puisque le rôle des structures familiales a longtemps eu tendance à remplacer les structures étatiques dans la protection sociale des individus.

ont donné lieu à des critiques substantielles¹, ils restent considérés comme fondateurs dans le champ de l'analyse des politiques sociales (Pierson 2001a; Arts et Gelissen 2002; Manow 2004; 2009). L'objectif de ce travail n'est pas de remettre en cause l'utilité de cette approche, ni son autorité dans le champ qui nous intéresse, mais de souligner que la véritable « industrie de recherche » (Ebbinghaus 2012) à laquelle elle a donné lieu tend à concentrer excessivement ce champ de littérature sur les variables nationales du changement, des facteurs certes cruciaux mais qui conduisent à sous-estimer l'influence des variables exogènes à la sphère nationale dans la restructuration des États providence.

2. *Les fonctions sociales de la « dé-commodification » et de la stratification comme critères de distinction des différents régimes*

Selon G. Esping-Andersen, deux variables structurent les régimes des *trois mondes de l'État providence*. Inspiré par les contributions de K. Polanyi sur la « commodification »², l'auteur différencie d'abord les droits sociaux en fonction de leur capacité à « décommodifier » les ressources des individus par rapport aux forces du marché (1990, 3). Le degré de décommodification, c'est-à-dire le degré auquel les citoyens peuvent bénéficier des services sociaux et maintenir leur niveau de vie sans dépendre du marché, constitue un premier critère de distinction entre les différents systèmes. Ensuite, la stratification sociale constitue le deuxième facteur qui détermine la nature de la solidarité nationale et les moyens par lesquels elle se manifeste. G. Esping-Andersen montre que chacun des régimes est lié à une tradition de mobilisation et de philosophie politique différente (socialisme, libéralisme, conservatisme), tradition qui permet d'expliquer les configurations des politiques économiques et sociales contemporaines dans chaque pays. Certains auteurs ont choisi de se référer à ces régimes à partir de leur identification géographique (respectivement scandinave, anglo-saxonne et continentale). Ce choix terminologique facilite l'identification des régimes mais ne permet pas, contrairement aux

¹ Les critiques les plus sérieuses proviennent des travaux féministes qui lui reprochent de ne pas avoir intégré le facteur du travail des femmes dans la distinction des différents régimes (Lewis 1992; Orloff 1993).

² K. Polanyi a montré que la transformation de la terre, de la monnaie, puis enfin, du travail en commodité (c'est-à-dire, comme une marchandise dépendant du marché) est à l'origine du capitalisme moderne : « le mécanisme du marché s'affirmait et réclamait à grands cris d'être parachevé : il fallait que le travail des hommes devienne une marchandise » (1983, 144).

catégories utilisées par G. Esping-Andersen, de mettre en lumière les forces politiques à l'origine du développement de chacun des régimes¹.

L'articulation et le poids respectif de ces deux variables conduisent l'auteur à identifier trois régimes distincts : le régime social-démocrate (forte décommodification et universalisme), le régime libéral (faible décommodification et individualisme) et le régime conservateur corporatiste (modeste décommodification et fort corporatisme) (Esping-Andersen 1990, 77). Les deux dénominateurs du degré de décommodification et de stratification sociale ne doivent pas être envisagés comme des pôles permettant de distinguer des variations linéaires mais répondent à des logiques qui s'articulent pour former un système cohérent.

Dans cette perspective, la nature des mobilisations de classe (et particulièrement des mobilisations de la classe ouvrière) et les héritages historiques institutionnels déterminent fortement la variété des trajectoires nationales (1990, 29). Pour G. Esping-Andersen, la stratification sociale dans chacun des pays détermine les coalitions qui peuvent se former entre les classes sociales. Ces coalitions participent à la reproduction d'arrangements institutionnels qui caractérisent les programmes de protection sociale. C'est pourquoi, elles sont considérées comme la cause la plus décisive des variations nationales de la protection sociale.

B. Les variables nationales du changement

Même si le cadre de cette recherche ne nous permet pas d'aborder en détail les processus de construction des systèmes de protection sociale, nous avons évoqué le rôle central des classes et des coalitions politiques dans l'approche de G. Esping-Andersen. En partant de l'approche des ressources de pouvoir, les différents travaux académiques mettent l'accent sur le rôle des syndicats et des partis politiques, principalement sociaux-démocrates, puis des coalitions formées par ces deux types d'acteurs collectifs (B. 1.). Depuis les années 1990, d'autres travaux, influencés par les théories des variétés de capitalisme, mettent l'accent sur le rôle des préférences des employeurs et attirent l'attention sur leur place dans la formation de coalitions avec les syndicats et dans la construction de compromis entre partenaires sociaux (B. 2.). Enfin, nous mettons en

¹ Si nous reconnaissons l'intérêt analytique et la plus value théorique du choix de G. Esping-Andersen, il nous arrivera néanmoins d'utiliser les dénominations géographiques pour des raisons de simplicité mais aussi parce qu'elles renforcent parfois notre propos notamment lorsqu'il s'agit de comparer les modalités de diffusion et d'appropriation nationales du modèle danois qui constitue un cadre important des politiques européennes de l'emploi (voir *infra*. Chapitre 3. II.). Par exemple, la perception des acteurs portugais vis-à-vis des vertus de ce modèle scandinave est fortement marquée par la distance qui sépare les objectifs et les moyens des systèmes de protection sociale nordiques de ceux des pays du sud de l'Europe (voir *infra*. Chapitre 5.).

avant les apports des théories néo-institutionnalistes qui traversent ces différents champs de littérature sur le *welfare capitalism* et insistent sur la résilience des institutions, un phénomène qui renforce l'idée selon laquelle les politiques et les réformes des États providence doivent être analysées à partir de variables nationales (B. 3.).

1. *Les coalitions politiques sociales-démocrates*

La littérature sur les États providence est marquée par l'approche des ressources de pouvoir, une perspective qui met l'accent sur le rôle des syndicats et des partis politiques sociaux-démocrates. À partir des préférences de ces deux acteurs collectifs, ces travaux mettent l'accent sur l'importance des coalitions politiques qu'ils forment pour définir et réformer les politiques sociales.

a. Les « ressources de pouvoir » des syndicats

Comme nous l'avons souligné, l'ouvrage de G. Esping-Andersen (1990) a été largement influencé par les premiers travaux de W. Korpi sur les ressources de pouvoir (1978; 1983; 1986). Ce dernier part de l'idée selon laquelle les classes sociales disposent de ressources distinctes qui dépendent de leurs positionnements au sein des structures socioéconomiques¹. Ces positionnements déterminent largement les risques (associés à l'âge, la pauvreté, la maladie, les accidents du travail, le chômage, la retraite) qu'encourent les différentes classes sociales, risques qui influencent notamment les positions qu'elles défendent. Cette approche souligne que les développements des systèmes de protection sociale reflètent les conflits distributifs liés à la structuration des différentes classes sociales et à leurs organisations collectives et politiques, notamment partisans. Dans cette perspective, ce sont les changements de relations de pouvoirs entre les différents acteurs qui sont susceptibles d'affecter leurs stratégies, leurs conflits et la manière dont ils coopèrent. Les ressources de pouvoir sont susceptibles d'être renforcées par l'action collective, cette dernière étant plus probable du côté des employés qui l'utilisent pour compenser la dispersion de leurs ressources (c'est-à-dire de leur force de travail) et tenter ainsi de modifier la distribution des mécanismes du marché. En mettant en avant le rôle de l'action collective, cette perspective conduit à s'intéresser à celui des politiques partisans.

¹ Les ressources de pouvoir concernent, d'une part les actifs économiques, d'autre part, l'offre et la demande de travail, les premiers étant davantage transférables d'un propriétaire à l'autre et plus concentrées que le capital humain, c'est-à-dire l'offre de travail.

b. Les politiques partisanes sociales-démocrates

Au-delà des groupes d'intérêt comme les syndicats, la littérature sur la construction des systèmes de protection sociale met l'accent sur le rôle crucial des partis politiques sociaux-démocrates durant la période d'expansion des États providence et particulièrement dans les États d'Europe du nord qui ont mis en place des systèmes fondés sur l'universalité des prestations sociales (Esping-Andersen 1990; Garrett 1998; Huber et Stephens 2001). Les pays scandinaves ne sont pas les seuls dans lesquels le soutien des partis de gauche constitue une variable essentielle du développement et du changement des politiques sociales. Dans tous les régimes, ces partis politiques sont connus pour défendre des politiques plus redistributives que les partis chrétiens-démocrates (Huber, Ragin, et Stephens 1993; Van Kersbergen 1995; Huber et Stephens 2001). Au-delà du type d'institutions électorales¹, l'influence des partis sociaux-démocrates dépend aussi largement de l'existence ou de l'absence de tradition corporatiste nationale. Les différents travaux ont montré que la capacité de ces partis à définir des politiques sociales distributives est renforcée dans les cas où le système politique est marqué par un exécutif fort, un parlementarisme majoritaire discipliné et des groupes d'intérêts faibles et fragmentés, comme c'est le cas de la France (Levy 2001, 266-267) et, d'ailleurs, du Portugal.

Cependant, de nombreux travaux ont souligné l'affaiblissement, depuis les années 1970, du rôle des politiques partisanes dans la définition des programmes sociaux (Ross 1999) car, depuis le début des années 1990, la droite et la gauche ont toutes deux mis l'accent sur la réduction des dépenses publiques. Toutefois, elles l'ont fait de manière très différente. Les différentes stratégies partisanes ne sont pas seulement observables pour qui s'intéresse aux niveaux des recettes ou de dépenses des systèmes de protection sociale mais se manifestent également dans les changements de la composition des budgets² et le type de réformes réglementaires mises en place³.

Ces travaux nous conduisent à discuter le rôle des exécutifs à partir de l'une des contributions majeures des travaux sur les États providence, celle qui met l'accent sur le rôle central des relations qu'entretiennent les acteurs politiques élus avec leurs électeurs.

¹ Les systèmes électoraux proportionnels ayant, par exemple, tendance à favoriser la présence et la participation des partis politiques sociaux-démocrates.

² Pour ce qui concerne les réformes françaises des années 1990, J. Levy montre que les gouvernements de droite ont tendance, tout en autorisant leur augmentation, à renforcer la dégressivité des impôts, tandis que ceux de gauche mettent l'accent sur la réduction des charges pour les salariés (aux dépens des revenus du capital et de la propriété) ainsi que des dépenses sociales dans certains domaines (l'universalité des politiques familiales, le prix des médicaments ou encore les honoraires des médecins, par exemple) (2001).

³ Les gouvernements de droite se sont mobilisés pour faciliter le licenciement et l'embauche à temps partiel alors que les gouvernements de gauche se sont davantage intéressés à la réduction du temps de travail (*ibid.*, 281).

Ces travaux insistent pour considérer ces derniers à la fois comme des administrés des systèmes de protection sociales et comme des clientèles politiques pour les acteurs politiques qui se soumettent à l'élection. Les travaux de P. Pierson insistent sur le caractère ancré des programmes politiques qui, dans les différents domaines de la protection sociale, créent des administrés qui comptent sur la protection des risques dont ils bénéficient (retraite, assurance maladie, chômage). Institutionnalisées et consolidées par l'ancrage des programmes sociaux, les clientèles politiques constituent une source d'attention cruciale pour les acteurs politiques qui veulent être élus ou réélus. Durant les périodes d'expansion des États providence, les acteurs politiques ont tendance à mettre en avant leur crédit politique (*credit claiming*) pour renforcer leur position vis-à-vis des électeurs. (Pierson 2001a). Ces stratégies deviennent problématiques lorsque les acteurs politiques sont confrontés aux enjeux posés par l'essoufflement des États providence et la stagnation de la croissance économique.

c. Les coalitions sociales-démocrates entre syndicats et partis politiques

Au-delà de la focalisation sur l'appartenance partisane des exécutifs, les travaux de J. Levy montrent que la capacité des gouvernements à entreprendre des réformes importantes dépend des relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs pivots (les syndicats, par exemple). Dans les systèmes sociaux-démocrates, l'importance des partenaires sociaux (syndicats de salariés et d'employeurs) permet à ces derniers de négocier des pactes sociaux avec les pouvoirs publics, les deux types d'acteurs (gouvernements et partenaires sociaux) pouvant alors partager la responsabilité de réformes. Plus les syndicats ont un rôle important dans la gestion et la gouvernance du système de protection sociale, plus ils sont susceptibles d'exercer une influence importante sur la conduite des réformes car ils disposent ainsi d'un pouvoir de veto (Ebbinghaus 2010). Ainsi, la nature différente des préférences des syndicats dans les différents régimes ne dépend pas seulement de la structure des marchés du travail mais aussi de leur rôle au sein du système. Dans les régimes conservateurs corporatistes, les syndicats doivent accorder une grande importance au renforcement de leur rôle au sein des institutions de gouvernance des systèmes de protection sociale (Clegg et Van Wijnbergen 2011), une crainte moins prégnante pour les syndicats des régimes sociaux-démocrates qui sont, de ce point de vue, moins menacés. La conclusion des pactes sociaux est moins probable dans les systèmes qui connaissent une longue tradition corporatiste et dans lesquels les groupes d'intérêts sont fragmentés et marginalisés par un État dirigiste (comme la France ou le Portugal). C. Crouch insiste également sur l'évolution des relations industrielles (de plus en plus tournées vers le niveau de l'entreprise) et le déclin des formes standards des relations de travail qui participent encore à affaiblir le rôle des syndicats dans la définition des politiques sociales (2000).

Dans ces conditions, l'appartenance partisane des exécutifs et leur volonté politique est alors d'autant plus cruciale pour expliquer les changements (Levy 2001).

Compte tenu des spécificités de chaque régime de protection sociale, les représentants des salariés ne défendent pas les mêmes politiques et ne déploient pas les mêmes stratégies. Dans les systèmes conservateurs corporatistes, ils ont du intégrer la contrainte posée par les coûts non salariaux relativement élevés et sont ainsi davantage susceptibles de rechercher en priorité à maximiser la compétitivité des travailleurs, y compris en facilitant le licenciement des travailleurs les moins productifs et en s'opposant aux politiques d'activation, plutôt qu'en mettant l'accent sur la réduction des coûts du travail (Clegg 2007, 603). W. Schelkle s'est penché sur les spécificités de l'intervention syndicale dans les différents secteurs de la protection sociale et soulignent que ces spécificités s'avèrent cruciales parce qu'elles engagent des niveaux de visibilité politique variés¹.

Depuis la fin des Trente Glorieuses, les stratégies syndicales sont marquées, dans tous les régimes, par les évolutions de la syndicalisation. Face à ce mouvement général, les syndicats ont tendance à se tourner vers des fonctions d'intermédiation des intérêts et d'influence (*logic of influence*) en délaissant la logique de la simple représentation et de l'adhésion (*logic of membership*) (Schmitter et Streeck 1999). Cette évolution les conduit, depuis les années 1980, à se rapprocher des gouvernements, mais aussi des positions défendues par les représentants des employeurs, même si dans certains pays comme la France, les accords et la concertation entre ces trois groupes d'acteurs restent difficiles (Parsons 2001).

2. *Les compromis entre partenaires sociaux et le rôle discuté des employeurs pour expliquer les différentes variétés de capitalisme*

À partir de la fin des années 1990, les travaux sur le rôle des coalitions sociales-démocrates sont remis en question par de nouvelles recherches davantage centrées sur le rôle des employeurs dans le développement non seulement des systèmes de protection sociale, mais aussi dans la définition des stratégies syndicales (Brown 1997; Swenson 2002; Mares 2003). Ces travaux sont explicitement marqués par l'approche des variétés de capitalisme (*varieties of capitalism*), qui place l'entreprise au cœur du développement des différents systèmes capitalistes (Hall et Soskice 2001). Contrairement aux travaux

¹ W. Schelkle distingue ainsi les réformes couteuses dans des domaines qui sont spécifiquement affectés par la transition démographique (comme la santé et les retraites) des domaines qui affectent les conditions des marchés du travail pour certains groupes d'individus (comme les réformes d'activation ou des politiques familiales, par exemple) (2011).

focalisés sur les déséquilibres des ressources de pouvoir des employés et leur rôle dans la définition des politiques sociales, ces travaux attirent l'attention sur le rôle des alliances de classes entre les employeurs et les employés, alors que les préférences des employeurs ont tendance à être sous-estimées dans les travaux évoqués précédemment.

Plutôt que d'insister sur les coalitions politiques sociales-démocrates, l'approche des variétés de capitalisme met l'accent sur les structures institutionnelles dans lesquelles évoluent les entreprises. Les variables mises en avant dans cette approche concernent le mode de financement des entreprises (critères publics de compétitivité à court terme ou critères internes de fiabilité sur le long terme), la structure interne des entreprises et des relations industrielles (hiérarchiques, individualisées et fondées sur la flexibilité, ou négociées par des partenaires sociaux représentatifs qui garantissent la protection de l'emploi), les objectifs de la formation et de l'éducation (accent sur les qualifications générales ou sur les qualifications spécifiques) et la structure des relations entre les entreprises (concurrentielles et hostiles ou collaboratives et en réseau). À partir de ces variables, l'approche des variétés de capitalisme, distingue deux types d'économie de marchés : libérales et coordonnées (Hall et Soskice 2001).

Parmi ces variables, celle qui concerne la structure des relations industrielles et aborde leur degré de centralité/fragmentation nous intéresse particulièrement, car elle met l'accent sur les acteurs du système et sur les relations qu'entretiennent les employeurs avec ces acteurs externes à l'entreprise. Cette variable doit ainsi être confrontée aux conclusions sur le rôle des coalitions politiques sociales-démocrates mises en avant précédemment.

Pour autant, ces nouvelles recherches montrent que les politiques mises en place (qu'il s'agisse des programmes d'assurances obligatoires développés dans les années 1920 ou des mesures de préretraites des années 1980 dans les systèmes conservateurs corporatistes) ne reflètent pas nécessairement les préférences premières des employeurs (*first order preferences*), ni même celle des autres classes sociales. Les politiques sociales sont plutôt envisagées comme le résultat d'un compromis face aux urgences des situations, les employeurs n'étant alors pas à l'origine des initiatives mais plutôt des acteurs consentants (*consenters*) (Swenson 2002; Mares 2003). Ces travaux mettent ainsi en question l'approche des ressources de pouvoirs qui insiste sur les préférences orientées vers la baisse des charges sociales et des impôts des employeurs et leur volonté de voir les processus redistributifs reposer sur les principes du marché. Les travaux de l'approche des variétés de capitalisme ne nient donc pas l'influence des coalitions sociales-démocrates sur la définition des politiques sociales mais observent que le déclin de ces coalitions (et surtout des partis sociaux-démocrates) n'empêche pas le réalignement des partis conservateurs vers le développement de politiques sociales coûteuses, comme ce fut le cas en Suède dans les années 1940-1950 (Swenson 2002).

Les différentes approches théoriques des travaux sur la définition et les réformes des politiques sociales que nous venons de présenter montrent que la construction et les réformes des systèmes de protection sociale reposent sur des variables nationales institutionnelles lourdes. Si ces différentes perspectives mettent en avant le rôle des exécutifs nationaux dans la conduite des réformes, elles nous conduisent surtout à prendre en considération la centralité de deux facteurs principaux : la formation de coalitions politiques sociales-démocrates (*approche des ressources de pouvoir*) et la structure (centralité/fragmentation) des relations industrielles (*approche des variétés de capitalisme*).

Les travaux de G. Esping-Andersen et des chercheurs qu'il a inspiré insistent sur l'idée selon laquelle les États providence se restructurent selon des mécanismes propres à chaque système. Ces travaux néo-institutionnalistes montrent comment les institutions de ces régimes se renforcent en s'adaptant, une contribution qui renforce l'importance des variables nationales pour expliquer la définition et les réformes des politiques sociales.

3. *La dépendance au sentier et la résistance des institutions propres à chaque régime*

Dans son ouvrage sur *Les nouvelles politiques de l'État providence* (*The New Politics of the Welfare State*, 2001), P. Pierson met l'accent sur la façon dont le type de régime de protection sociale influence les formes du désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis des politiques de l'État providence. Il montre que, comme il existe « trois mondes » de l'État providence, il existe « trois mondes de réformes » de l'État providence. Dans un régime libéral comme celui de la Grande-Bretagne, Margaret Thatcher a développé le rôle du marché dans les mécanismes de protection sociale en vue de diminuer les dépenses sociales, suivant ainsi une stratégie de remarchandisation. Dans les systèmes sociaux-démocrates scandinaves, généreux et universalistes, comme le Danemark, les mesures de protection sociale sont de plus en plus ciblées et conditionnées afin de permettre le recalibrage du système. Enfin, pour conserver les activités industrielles, les acteurs politiques des systèmes conservateurs corporatistes continentaux fondés sur les cotisations des travailleurs, prennent encore une autre voie. Ils ont ainsi tendance à mettre en place des politiques de réduction de la demande de travail, à favoriser les préretraites et à inciter les femmes à rester au foyer (*labour shedding strategies*) afin de contrôler les coûts de la protection sociale (Pierson 2001b, 427).

Ces travaux soulignent que les différents systèmes s'adaptent différemment à des enjeux similaires, au premier rang desquels figure la pression des marchés. Au cours de ces processus d'adaptation et de changement, les différents systèmes de protection sociale ont tendance à renforcer leurs caractéristiques propres. En effet, en raison de

l'institutionnalisation des clientèles politiques sur lesquelles reposent leur élection, les différentes coalitions n'abandonnent pas facilement les stratégies dans lesquelles elles ont investies durant la phase de consolidation des systèmes de protection sociale qui a marqué les Trente Glorieuses. Ces travaux insistent ainsi sur les obstacles aux réformes que constituent les clientèles politiques créées depuis que l'État providence s'est étendu.

En soulignant le poids du passé dans les décisions politiques présentes, les travaux néo-institutionnalistes insistent sur les processus de dépendance au sentier (*path dependence*), un concept qui constitue l'une de leurs contributions majeures et met l'accent sur la façon dont les systèmes nationaux ont fait preuves de leurs capacité de résistance à toutes formes de tentatives (voulues) ou d'effets (subis) d'homogénéisation et de convergence liés au poids croissant des marchés financiers, à la mondialisation, entendue comme processus d'intégration internationale des économies mais aussi à l'intégration européenne. Selon les travaux néo-institutionnalistes, les effets endogènes de ces phénomènes exogènes renforcent, au contraire, les caractéristiques des systèmes nationaux (Thelen et Van Wijnbergen 2003). Comme le rappelle P. Taylor-Gooby, l'approche théorique des différents régimes de protection sociale, la plus influente du champ, est plus utile pour expliquer la stabilité que le changement (1996a, 267). G. Esping-Andersen a, en effet, tendance à considérer que chaque système de protection sociale constitue un « paysage gelé » (*frozen landscape*) peu susceptible de réformes radicales. L'auteur reconnaît que « les cartes sont vraiment pipées en faveur du statu quo »¹ (1996a, 267). Les facteurs institutionnels lourds dont les principes spécifiques ont marqués le développement des politiques des États providence expliquent ainsi la résistance des différents régimes face à des enjeux communs. En mettant l'accent sur la capacité de résistance des institutions, ces approches participent à renforcer l'approche des « trois mondes » et la centralité des facteurs nationaux dans les processus de changements.

Dans les deux sous-parties précédentes, nous avons mis l'accent sur la centralité des dynamiques d'ordre nationales – politiques, syndicales et institutionnelles – pour expliquer le changement des États providence.

Ces travaux nous conduisent donc à définir l'hypothèse dérivée des *welfare studies*, que ce travail aura notamment pour objectif de tester et selon laquelle les dynamiques de changement des politiques sociales doivent être analysées à la lumière de ces variables nationales lourdes : coalitions politiques sociales-démocrates, structure du mouvement syndical et des relations industrielles (consensuel et centralisé ou hiérarchisé et

¹ « The cards are very much stacked in favour of the welfare state status quo ».

fragmenté), pouvoir des acteurs politiques (et principalement des exécutifs) et de leur attention pour les clientèles politiques qui les élisent. Les travaux sur les *welfare studies* nous conduisent à développer « **l'hypothèse de l'Europe comme facilitateur** » : les acteurs pourraient faire une utilisation rationnelle et stratégique de l'Europe pour renforcer leurs orientations. Dans le cadre de cette hypothèse, la conduite des réformes reste largement dépendante des coalitions traditionnelles qui n'utilisent les orientations et les instruments européens qu'à la marge et uniquement dans les cas où les cadres européens renforcent leur pouvoir par rapport aux coalitions concurrentes. Au contraire, si les instruments européens vont à l'encontre des orientations qu'ils défendent, les acteurs des différentes coalitions (qu'elles soient ou non réformatrices) sont supposés être parfaitement capables de les ignorer. Cette hypothèse dérivée des *welfare studies* peut toutefois être discutée à l'aune de l'émergence d'évolutions similaires dans l'ensemble des États providence.

C. Problème de recherche : l'émergence d'un paradigme commun

Les paragraphes qui suivent insistent sur le développement d'un phénomène empirique qui doit être confronté aux contributions principales des *welfare studies* que nous avons abordées dans les sous-parties précédentes. D'abord, l'émergence d'un paradigme commun centré sur la flexibilisation de la protection de l'emploi et l'activation de l'assurance chômage remet en question la domination de l'approche des « trois mondes de l'État providence » dans les recherches sur les politiques sociales et plus défie plus particulièrement les spécificités des régimes conservateurs corporatistes (C. 1.). Ensuite, nous mettons en relation ce nouveau paradigme avec les politiques que défendent les institutions européennes. La définition du modèle européen de flexicurité propose d'allier la flexibilité sur les marchés du travail et la sécurité des travailleurs et accorde une grande importance à ces deux axes, mettant ainsi le régime conservateur corporatiste sous pression (C. 2.).

La confrontation entre, d'une part, ces phénomènes empiriques observables au plan national et au plan européen et, d'autre part, les approches théoriques des systèmes de protection sociale centrées sur les variables nationales qui structurent et différencient les « trois mondes » de l'État providence nous conduit à développer le problème de recherche que ce travail s'attache à éclairer: celui de l'acceptation et du développement des composantes de la flexicurité dans un régime de protection sociale qui lui est théoriquement peu compatible, le régime conservateur corporatiste (C. 3.). Enfin, nous présentons les réponses proposées par les travaux néo institutionnalistes pour répondre à ce problème et en soulignons à la fois les contributions et les limites (C. 4.).

1. *Flexibilisation et activation dans tous les régimes : un défi à l'approche des « trois mondes » de la protection sociale ?*

Le développement de la flexibilisation et de l'activation mettent en question la domination de la typologie des « trois mondes » de protection sociale dans la littérature académique et, plus particulièrement, les spécificités du régime conservateur corporatiste.

a. Flexibilisation de la protection de l'emploi

Depuis les années 1980 et surtout 1990, les États européens répondent « aux sirènes de la flexibilité » (Barbieri 2009, 622). Toutefois, si la tendance à la flexibilisation se développe, il existe plusieurs formes de flexibilité qui n'ont pas la même influence sur la sécurité ou l'insécurité des salariés. J. Atkinson distingue ainsi la flexibilité fonctionnelle, la flexibilité du temps de travail et la flexibilité des salaires (1985).

Dans ce travail, nous nous intéressons spécifiquement à la flexibilité fonctionnelle – c'est-à-dire à la flexibilité externe ou de la protection de l'emploi – qui concerne directement les marchés du travail et peut être abordée dans sa complémentarité avec le deuxième axe du « paradigme » des politiques de l'emploi qui se dégage dans les années 1990 et que nous analysons plus loin : l'activation. Cette forme est celle qui se développe le plus largement au sein des différents régimes de protection sociale qui engagent, depuis les années 1980, des réformes de flexibilisation des procédures de licenciement et du travail temporaire (Schömann, Rogowski, et Kruppe 1998, 2; Esping-Andersen 2000, 70).

Du point de vue de la « théorie des régimes », le système libéral anglo-saxon et le système social-démocrate scandinave sont les plus coutumiers des principes de la flexibilité des marchés du travail. Aux États-Unis (Kalleberg, Reskin, et Hudson 2000), comme en Finlande (Lilja et al. 1990; Pfau-Effinger 1993), en Suède (T. Korpi et Levin 2001) ou au Danemark (Bredgaard, Larsen, et Madsen 2005) cette forme de flexibilité a tendance à se renforcer. Mais la « recommentification des risques » (*recommentification of risks*) et les préférences des employeurs à l'égard des dispositions contractuelles plus flexibles plutôt que pour des contrats de travail leur permettant d'engager des salariés sur le long terme ne touchent plus uniquement les économies capitalistes occidentales anglo-saxonnes et scandinaves et se développent également dans les économies des régimes continentaux (Breen 1997). La flexibilisation de la protection de l'emploi touche des pays comme la France, où elle ne va pas sans conflits sociaux (Bouget et Ughetto 2002), l'Allemagne où, envisagée comme une stratégie d'ajustement aux chocs macro économiques, elle soumet les salariés en fin de contrat de travail à de forts risques de chômage (McGinnity et Mertens 2004), la Belgique, où le système industriel supporte la flexibilisation de la protection de l'emploi en échange de la réduction du temps de travail

et de la stabilité des salaires (Alaluf 1989), ou encore les Pays-Bas, où elle donne lieu à l'augmentation du travail à temps partiel (Van Oorschot 2004a; 2004b). Les pays méditerranéens (qui constituent une sous catégorie du régime conservateur corporatiste, voir *infra*. III. B., sur le design de recherche) sont également concernés, qu'il s'agisse de l'Espagne (Ferreiro et Serrano 2001), de l'Italie (Lodovici et Semenza 2008) ou du Portugal (Schömann, Rogowski, et Kruppe 1998).

Même si le développement de la flexibilisation de la protection de l'emploi prend des formes distinctes dans les différents régimes, ce phénomène empirique n'est pas sans conséquences pour la théorie des « trois mondes de l'État providence ». En effet, cette dernière considère que les régimes conservateurs corporatistes sont fondés sur le principe de la protection de l'emploi. Pourtant, les régimes conservateurs corporatistes perdent leurs spécificités s'ils ne reposent plus sur les contrats de travail à durée indéterminée et voient au contraire se développer la flexibilisation fonctionnelle de la protection de l'emploi et des contrats de travail. Nous verrons plus loin que les travaux néo-institutionnalistes ne sont pas démunis pour répondre au défi que nous posons. Ils insistent, en effet, sur la résistance des spécificités des régimes conservateurs corporatistes en soulignant le développement de la dualisation de leurs marchés du travail. Cependant, nous expliquerons pourquoi ces réponses ne sont pas suffisantes pour aborder la question de l'hybridation des différents régimes de protection sociale.

b. Le développement incontesté des politiques actives

À côté de la flexibilisation de la protection de l'emploi, les années 1990 et 2000 ont vu se développer l'activation des politiques des marchés du travail et de l'assurance chômage. Les politiques actives visent à rendre l'indemnisation du chômage dépendante de contreparties demandées à leurs bénéficiaires. Les mesures « actives » se distinguent ainsi des mesures dites « passives » qui, selon les travaux sur les différents régimes de protection sociale, caractérisent les fondements des systèmes conservateurs corporatistes, dans lesquels les chômeurs reçoivent une indemnisation indépendamment de leurs efforts de recherche d'emploi ou de formation. Les politiques actives sont théoriquement éloignées des régimes conservateurs corporatistes. En effet, dans ces régimes, l'assurance chômage dépend traditionnellement des cotisations des travailleurs et le système défend l'idée selon laquelle, lorsque ces derniers perdent leur emploi, ils gagnent en compensation, et en raison de leurs précédentes cotisations, le droit à l'indemnisation sans contreparties, un principe qui n'a jamais été contesté sérieusement (Esping-Andersen 1990, 27), en tout cas, pas avant les années 1990.

La littérature académique reconnaît que, dans tous les systèmes européens de protection sociale, il s'agit « d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande » et de développer les politiques d'activation afin de

mettre l'État providence au service de la compétitivité (Palier 2001, 22). Les systèmes européens de protection sociale connaissent tous des réformes importantes destinées à développer de nouveaux principes qui visent moins la prise en charge des risques sociaux ou la garantie du revenu de remplacement que le développement d'un système favorable à l'emploi au service de la compétitivité (*employment friendly policy*) (Graziano, Jacquot, et Palier 2011).

Au-delà de la diffusion de l'activation des politiques du marché du travail, c'est également le caractère de moins en moins contesté de ces politiques qui est largement reconnu dans la littérature. Selon K. Armingeon, « il y a peu d'arguments contre les gouvernements qui mettent en œuvre les politiques actives des marchés du travail – elles semblent être une solution de première classe pour répondre aux problèmes des marchés du travail »¹ (2007, 907). L'indemnisation du chômage, des prestations (sociales ou fiscales) d'assistance et de solidarité s'en trouvent profondément modifiées (Barbier 2002).

Le développement de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage dans les différents régimes de protection sociale est théoriquement peu compatible avec les principes développés par (et dans) les régimes conservateurs corporatistes. Ce double phénomène questionne donc la domination de l'approche des « trois mondes » dans la littérature académique. De plus, nous allons voir dans les paragraphes suivants que le développement de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage n'est pas réductible au niveau national mais trouve également un écho au plan européen.

2. *Un modèle européen de flexicurité qui articule les principes du modèle libéral et du modèle social-démocrate : les conservateurs corporatistes sous pression*

La flexibilité des marchés du travail et l'augmentation des dépenses publiques destinées à financer les politiques actives du marché du travail constituent un angle majeur du « nouveau paradigme » européen des politiques sociales (Szyszczak 2001). Changement de paradigme (*paradigm shift*) (Dingeldey 2007, 844), émergence d'un « référentiel commun » ou d'un « socle européen » (Garabiol 2007), développement de

1 « *There are few arguments brought against governments who engage in ALMP [active labor market policies] – it seems to be a first class solution in the case of labour market problems* ». Cette idée est cependant nuancée par D. Rueda (2005) qui rappelle que même si les politiques actives reposent sur l'idée de l'intervention de l'État dans l'économie, elles ne sont pas ciblées sur les principales clientèles des partis de gauche et des syndicats qui comptent davantage sur les groupes qui forment le cœur des marchés du travail plutôt que sur les chômeurs. Il souligne qu'en conséquence, ces organisations ne devraient donc pas trouver beaucoup d'incitations à les défendre.

l'« européanisation » des représentations (Barbier 2002, 326), les travaux récents sur les politiques de l'emploi et des marchés du travail dans les États européens s'accordent sur l'importance du changement. Ce « nouveau paradigme » met l'accent sur la compétitivité, la flexibilité des entreprises et la responsabilisation des individus. Il lie plus étroitement les prestations de chômage ou d'assistance à l'activité sur le marché du travail (Gilbert 2002, 44; Barbier 2002, 307). En d'autres termes, le paradigme européen intègre les deux phénomènes empiriques que nous venons d'aborder : la flexibilisation de la protection de l'emploi et l'activation de l'assurance chômage.

Comme nous le montrons dans les chapitres suivants consacrés au cas européen, la définition du modèle européen de flexicurité correspond à ce nouveau paradigme. Ce modèle est défini dans une Communication de la Commission européenne publiée en 2007, intitulée *Vers des principes communs de flexicurité*. Cette Communication présente les quatre composantes du modèle, composantes qui doivent être articulées selon les contextes et les priorités nationales. Ces quatre composantes sont les suivantes:

- 1) *la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles*¹;
- 2) *les stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie*;
- 3) *les politiques actives du marché du travail*;
- 4) *la modernisation des systèmes de sécurité sociale*.

Dans le troisième chapitre de ce travail consacré à l'analyse du processus politique qui a conduit à la définition de ce modèle, nous expliquons que la substance de ce modèle européen peut en fait être résumée au développement de la flexibilité externe des entreprises (composante n°1), c'est-à-dire à l'assouplissement de la protection de l'emploi ou « flexibilité fonctionnelle » et à celui de l'activation des politiques des marchés du travail (composante n°3).

Nous revenons sur le déséquilibre de cette construction dans le troisième chapitre de ce travail consacré à la définition du modèle de flexicurité et dans lequel nous expliquons pourquoi l'apparent consensus du néologisme cache en fait le déséquilibre entre les deux axes qu'il propose de concilier. Si A. Serrano Pascual insiste sur le fait que la racine du néologisme est déterminée par la notion de flexibilité, la « sécurité » intervenant ensuite pour la nuancer (2009, 56), nous insisterons également sur l'idée selon laquelle le déséquilibre originel du modèle s'explique principalement par l'influence prépondérante de la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) au sein de la Commission européenne. Nous montrons que si le modèle européen de flexicurité a principalement été développé par la Direction générale de

¹ Comme nous l'expliquons dans le troisième chapitre de ce travail consacré à l'analyse du processus qui a conduit à la définition du modèle de flexicurité, cette première composante relative aux dispositions contractuelles est, en fait, davantage définie en termes de « souplesse » que de « sécurisation ».

l'emploi et des affaires sociales (DG EMPL), celle-ci ne pouvait faire abstraction ni des orientations de sa concurrente ni des rapports de pouvoirs qui marquent les relations entre les États membres, ainsi qu'entre les États membres et la Commission européenne. Ainsi, alors que la DG EMPL préférait l'approche des marchés transitionnels du travail qui mettait davantage l'accent sur la sécurisation des travailleurs, cette perspective ne permettait pas de recueillir le soutien de la DG ECFIN ni même celui des représentants des États membres. En effet, même si nous insistons, dans le troisième chapitre consacré à la définition du modèle européen de flexicurité, sur le rôle de la coalition régulatrice des États membres (laquelle souhaite développer le rôle des institutions européennes dans le domaine des politiques sociales) dans le processus de définition étudié, cette coalition (et ses représentants au sein de la Commission et de sa DG EMPL) ne pouvait faire abstraction de la capacité de blocage de la coalition minimaliste qui souhaite, au contraire, limiter les pouvoirs de la Commission dans le domaine de l'harmonisation des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Le troisième chapitre insiste, par exemple, sur la capacité des représentants des États membres à préserver leurs marges de manœuvre quant à l'équilibre des composantes du modèle qu'ils pourraient mettre en place. Autrement dit, en tant que stratégie politique, le modèle de flexicurité est lui-même flexible : son objectif est de pouvoir être adapté en fonction des contextes politiques et institutionnels nationaux, des orientations des dirigeants et des compromis que ceux-ci parviennent à définir au plan national. Finalement, la flexicurité donne lieu à différents compromis politiques, les plus visibles étant ceux qui concernent les représentants des employeurs et des employés. Cependant, ces compromis politiques ne doivent pas masquer les arrangements institutionnels au sein de la Commission mais aussi entre la Commission et les États membres (voir *infra*. Chapitre 3.).

En tous les cas, les axes essentiels du paradigme européen actuel des politiques de l'emploi, la flexibilisation et l'activation, font écho à ceux qui caractérisent les réformes principales des systèmes de protection sociale depuis les années 1990. Le développement du volet européen de ces deux axes renforce le défi théorique et empirique posé aux régimes conservateurs corporatistes. En effet, la Commission européenne reconnaît que « *deux régimes [de flexicurité] sont associés à de bons résultats socio-économiques, l'anglo-saxon et le nordique* »¹, mettant ainsi le régime conservateur corporatiste sous pression.

Pour résumer (voir Annexe 1.1.), alors que le régime social-démocrate combine les deux axes de la flexibilité et de la sécurité, que le régime libéral intègre l'un des axes du modèle européen, celui de la flexibilité des marchés du travail sans être destiné à assurer la sécurité des travailleurs, le régime conservateur corporatiste est fondé sur des marchés

¹ Commission européenne, *L'Emploi en Europe*, 2007.

du travail et des dispositions contractuelles relativement rigides qui vont à l'encontre de la flexibilité telle qu'elle est mise en valeur au plan européen. Certains des principes de ce régime permettent théoriquement d'assurer la sécurité des travailleurs. En effet, en cas de chômage, ces derniers bénéficient, par exemple, d'un revenu de remplacement proche de leur salaire précédent. Cependant, la façon dont la dimension de la sécurité est mise en place dans ces régimes est bien différente de celle qui est promue par les institutions européennes, les régimes conservateurs corporatistes reposant sur des politiques passives quand les secondes défendent des politiques actives.

Les travaux sur les *welfare studies* reconnaissent que les régimes conservateurs corporatistes sont ceux qui sont le plus directement soumis aux enjeux de la mondialisation et de l'eupéanisation alors même qu'ils sont aussi ceux qui, en raison du lien entre leurs structures institutionnelles et les clientèles de leurs politiques sociales, sont les plus rétifs aux changements (Esping-Andersen 1990; Pierson 2001a; Manow 2004; Sapir 2006). Pour G. Esping-Andersen, les régimes conservateurs corporatistes ont formé les clientèles politiques et les arrangements institutionnels les plus stables et représentent donc le cas d'impasse le plus clair (1996b, 24)¹.

3. *Problème de recherche : l'émergence et la diffusion de la flexicurité*

Le décalage entre les cadres promus au plan européen et le régime conservateur corporatiste de protection sociale pose la question des raisons pour lesquelles les représentants politiques des différents régimes (et surtout ceux qui évoluent dans des régimes conservateurs corporatistes, mais aussi, dans une moindre mesure, libéraux) ont accepté le modèle de flexicurité tel qu'il a été défini à Bruxelles. Une autre question, qui découle de la première, concerne la façon dont ces acteurs s'approprient et utilisent éventuellement un modèle européen de flexicurité qui représente une pression importante par rapport à leur système traditionnel. En effet, un ensemble de travaux sur les « politiques nationales de flexicurité » (*the politics of flexicurity*) (pour ce qui concerne les travaux comparatifs, voir par exemple Clegg, Graziano, et Jessoula 2013; Jepsen et Keune forthcoming) nous permet de défendre l'argument selon lequel la définition et la diffusion du modèle européen de flexicurité ne constituent pas des épiphénomènes réductibles aux bavardages politiques Bruxellois, mais méritent, au contraire, d'être pris au sérieux.

¹ Aussi, les partenaires sociaux sont plus puissants que dans les régimes libéraux et moins prompts à la négociation que dans les régimes sociaux-démocrates, une autre dimension qui tend à favoriser le statu quo.

La divergence entre la perspective théorique de G. Esping-Andersen développée au début des années 1990 et la généralisation de la flexibilisation et de l'activation nous conduit à questionner la domination de la typologie des « trois mondes » dans les recherches académiques sur les réformes de la protection sociale. Toutefois, ces recherches ne sont pas démunies pour répondre à cette question. En effet, la naissance d'un paradigme commun ne signifie pas que des formes de convergence institutionnelle (c'est-à-dire de résultats) sont en train de prendre place. Comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants, les travaux des auteurs néo-institutionnalistes comme P. Pierson permettent de comprendre comment différents systèmes s'adaptent à des enjeux communs en fonction de leurs caractéristiques spécifiques (2001a).

4. *Les réponses des approches néo-institutionnalistes : des trajectoires différentes*

Face à la généralisation de la flexibilisation et de l'activation, les approches théoriques néo-institutionnalistes des *welfare studies* développent des réponses axées sur les trajectoires du changement. Ces réponses ne sont toutefois pas suffisantes pour résoudre le problème de recherche que nous avons soulevé.

a. Les trajectoires institutionnelles incrémentales et transformatrices

Nous avons évoqué plus haut l'une des contributions principales des travaux néo-institutionnalistes à l'analyse des politiques de l'État providence : celle du concept de dépendance au sentier, qui permet d'expliquer que les différents systèmes de protection sociale s'adaptent en fonction des politiques déjà en place et selon des trajectoires propres à chacun. Par exemple, pour ce qui concerne les politiques de lutte contre le chômage, J.-C. Barbier montre que les États dits libéraux développent des stratégies de « *welfare to work* » et essaient de faire passer les individus de l'assistance au marché du travail. De leurs côtés, les régimes sociaux-démocrates renforcent leur stratégies d'universalisation dans le cadre du développement de l'activation (2002, 317). Les systèmes conservateurs corporatistes qui nous intéressent particulièrement ont, quant à eux, tendance à mettre en œuvre des réformes de « flexibilisation à la marge » des marchés du travail. Ces processus que certains auteurs définissent comme une « forme partielle et ciblée » de dérèglementation (Esping-Andersen et Regini 2000, 6) participent

à renforcer la dualisation des marchés du travail de ces systèmes (Clegg 2011; Emmenegger et Palier 2012; Palier 2012)¹.

Malgré l'apparente stabilité des régimes de protection sociale qui émane des travaux fondateurs sur les régimes de protection sociale, les recherches plus récentes mettent donc l'accent sur les capacités d'évolution de ces régimes, une évolution qui demeure ambiguë puisque les arrangements institutionnels ont plutôt tendance à se renforcer. Depuis la fin des années 2000, ces travaux insistent sur les « trajectoires des réformes », une perspective explicative qui prolonge le phénomène de dépendance au sentier en insistant sur les effets rétroactifs (*policy feedbacks*) de ces chemins de dépendance. Ces travaux soulignent que les institutions de ces systèmes sont cruciales pour expliquer, non pas seulement la stabilité des systèmes, mais plus encore leurs évolutions incrémentales et néanmoins transformatives (Clegg 2007, 613).

b. Les différentes séquences des trajectoires dans les régimes conservateurs corporatistes

Au-delà des variations propres à chaque pays, des processus séquentiels peuvent être identifiés pour expliquer comment la flexibilisation et l'activation se généralisent dans les régimes conservateurs corporatistes. Dans la plupart des cas, quatre phases peuvent être distinguées dans les trajectoires du changement (Palier 2010, 323-324).

D'abord, la première réaction à la crise et à « l'évolution en ciseaux » des dépenses et des recettes destinées à la protection sociale² a été de renforcer le système en augmentant les contributions sociales³. Cette première phase a de lourdes conséquences sur l'augmentation du coût du travail et sur la baisse des taux d'emploi. L'augmentation de cette tension économique est particulièrement problématique dans le contexte du

¹ D'un côté, les *insiders* sont des travailleurs bien protégés (les fonctionnaires et les bénéficiaires de contrats permanents, qui œuvrent surtout dans les grandes entreprises), de l'autre, les *outsiders* ou travailleurs précaires (les stagiaires, les emplois de courte durée, saisonniers et intérimaires, les entrepreneurs individuels) ne disposent que de contrats flexibles. Parmi eux les femmes, les jeunes, les immigrés et les travailleurs faiblement qualifiés sont surreprésentés (Clegg 2011; Eichhorst et Marx 2010; Emmenegger et Palier 2012; Palier 2012).

² Après l'âge d'or des États providence, ceux-ci arrivent à maturation avant d'être confrontés à la crise de la fin des Trente Glorieuses qui donne lieu à l'augmentation des dépenses de protection sociale (en raison de la hausse du chômage mais aussi du nombre de retraités lorsque les *baby-boomers* de l'après guerre achèvent leur carrière à partir des années 1990) et de la baisse des recettes (les nouveaux chômeurs et retraités ne contribuent plus au financement du système). Cela constitue une « évolution en ciseau » problématique pour le financement des systèmes de protection sociale.

³ B. Palier note que cette solution aurait été plus difficilement envisageable dans les systèmes libéraux ou sociaux-démocrates dans lesquels les leaders politiques peuvent plus facilement baisser les bénéfices des politiques sociales qu'augmenter les taxes et les impôts.

projet européen de la monnaie unique et de la volonté nationale d'entrer dans les critères de Maastricht afin d'adopter cette monnaie.

Pour répondre aux conséquences des changements initiés durant cette première phase, une seconde phase de changement est ensuite mise en œuvre. Elle consiste à stabiliser (lorsqu'il ne s'agit pas de réduire) les dépenses sociales. Pour accompagner ces réductions, de nouveaux instruments, financés non pas par les contributions sociales mais plutôt par l'impôt, se développent¹. Ces tentatives de stabilisation et de réduction des dépenses publiques donnent lieu à de fortes oppositions politiques.

En raison des conflits politiques nés durant la seconde phase, les gouvernements choisissent, dans une troisième phase, de se concentrer sur des réformes institutionnelles plutôt que sur des changements touchant aux objectifs de la protection sociale à proprement parler. Les réformes des mécanismes de financement sont poursuivies pendant que des changements dans les principes de la gouvernance des systèmes de protection sociale sont également introduits². Ces changements affaiblissent les soutiens traditionnels des systèmes de protection sociale, une étape indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles à partir du début des années 2000 et qui marque le développement d'une quatrième phase de la trajectoire de changement.

Cette quatrième phase est marquée par des changements paradigmatiques qui éloignent les systèmes conservateurs corporatistes de leurs objectifs traditionnels, notamment en accentuant la flexibilisation des marchés du travail et l'activation des politiques de l'emploi. Comme nous l'avons montré, ces réformes posent des défis majeurs à des piliers fondamentaux du cadre institutionnel des systèmes conservateurs corporatiste, celui de la protection de l'emploi et des politiques passives de l'assurance chômage (Clegg 2007, 613). La réduction des taux de remplacement de l'assurance chômage et des retraites ne permet plus d'assurer la garantie du revenu des travailleurs qui ont cotisé au système. De plus, en écartant de plus en plus d'individus des cadres de la protection sociale, ces systèmes ne permettent plus d'assurer la couverture sociale de toute la population (Palier 2010, 346).

Les travaux qui s'intéressent à l'évolution des régimes conservateurs corporatistes sont particulièrement importants pour notre propos car ils mettent l'accent sur les changements des dimensions principales sur lesquels repose la typologie de G. Esping-Andersen. Ils partagent l'idée selon laquelle ces changements s'expliquent principalement par des mécanismes incrémentaux identifiés par les perspectives néo-institutionnalistes

¹ En France, c'est par exemple le cas de l'introduction de la Contribution sociale généralisée (CSG).

² Plus particulièrement, le rôle des partenaires sociaux (qui constituent les principaux opposants aux réformes) est limité par le renforcement des principes de l'étatisation ou par le développement des assurances privées.

(Streeck et Thelen 2005; Mahoney et Thelen 2010). D. Clegg insiste, par exemple, sur les processus de « glissement » (*drift*) et de « sédimentation » (*layering*) qui ont participé à l'évolution des politiques de l'assurance chômage dans les régimes conservateurs corporatistes (2007, 598)¹.

Les réponses apportées par ces travaux ne sont pas réductibles à la question du *comment* mais abordent également celle du *pourquoi*. Ces travaux montrent autant *pourquoi* les acteurs chargés des réformes des politiques de l'emploi renforcent la dualisation du régime conservateur corporatiste que *comment* ils parviennent à de tels résultats. Cependant, ils abordent peu la question de l'hybridation des idéaux types qu'ils mettent en avant, une question pourtant posée par la généralisation de la flexibilisation et de l'activation. Marqués par les approches institutionnalistes, ils restent largement dominés par les logiques nationales du changement. Si les facteurs extérieurs à la sphère nationale proprement dite, comme les exigences européennes des critères de Maastricht par exemple, sont pris en compte, ils sont essentiellement restreints à la seconde phase de la trajectoire de changement qui débute dans les années 1990 et qui consiste à réduire les coûts du système de protection sociale dans un contexte de lutte contre les déficits publics.

L'articulation entre la logique de typologie et la logique de dépendance au sentier explique pourquoi les recherches sur les réformes des États providence accordent peu d'importance au niveau communautaire ou international. Dans ces travaux, les configurations institutionnelles nationales (qui structurent les programmes sociaux) et les acteurs politiques nationaux sont cruciaux alors que les dimensions exogènes à l'État restent peu développées.

D. Question de recherche : l'interaction entre les processus politiques nationaux et les processus cognitifs européens

En raison de l'absence de convergence institutionnelle entre les différents régimes, les travaux sur les politiques sociales déduisent que les systèmes de protection sociale restent dépendants de variables nationales et ne sont pas influencés par les institutions et les activités européennes. Les travaux intéressés par les réformes nationales des États providence soulignent que la convergence n'est pas institutionnelle mais reconnaissent qu'elle est de plus en plus visible dans les cadres et les principes qui gouvernent les réformes : la convergence « se lit moins dans les résultats (...) que dans les pratiques et

¹ Ces travaux considèrent ainsi que les changements résultent moins de l'ouverture de fenêtres d'opportunité que des processus incrémentaux, même si les premiers sont parfois possibles dans des périodes particulières de crise politique (Vail 2003).

les logiques qui orientent la plupart des réformes menées aujourd'hui en Europe» (Mandin et Palier 2004, 261) mais cette dimension reste relativement peu analysée. Comme le notait P. Hassenteufel et B. Palier il y a plus de dix ans, « les travaux actuels portant sur les réformes de la protection sociale tendent à mettre au second plan la dimension européenne » (2001, 5). Cette question est abordée par la science politique mais dans un champ de littérature différent, celui qui est directement consacré à l'eupéanisation des politiques sociales et qui part de la question des effets des méthodes souples de gouvernance européenne dans ce domaine. Dans ces travaux, c'est à partir de la dimension européenne que les auteurs s'attachent à analyser l'objet des politiques sociale en mettant en avant l'importance des processus cognitifs européens. Cette approche différencie les travaux du champ des études européennes (*European studies*) de ceux des *welfare studies* étudiés précédemment.

L'articulation entre ces deux champs de littérature (*welfare studies* et *European studies*) nous conduit à développer la question de recherche posée dans ce travail : **Comment les processus politiques nationaux interagissent avec les processus cognitifs européens dans le domaine des politiques de l'emploi ?**

La partie suivante (II.) revient sur les travaux qui nous permettent d'aborder le rôle des activités européennes dans les réformes des politiques sociales nationales.

II. Les mécanismes cognitifs d'européanisation dans le domaine des politiques sociales

Cette revue de littérature sur les études européennes nous permet de présenter les apports et les limites de ces travaux et d'identifier les conditions et les mécanismes de l'influence européenne sur les politiques publiques nationales. Il s'agit de montrer comment la réconciliation entre les deux champs de littérature qui nous intéresse – ainsi que des questions posées par chacun de ces champs – peut contribuer à la science politique.

L'espace de ce travail ne nous permet pas de consacrer une revue de littérature exhaustive aux travaux généralistes sur l'intégration européenne qui dépassent la question des politiques sociales. Cependant, pour analyser les effets de l'intégration européenne dans ce domaine, il est d'abord nécessaire d'identifier, dans une première sous-partie (II. A.), les variables principales de la mise en œuvre des politiques européennes et de leur transposition au plan national (*compliance*). Ces travaux sont utiles pour identifier les conditions qui expliquent que des politiques nouvelles, définies à l'extérieur de la sphère domestique et parfois incompatibles avec les façons de faire traditionnellement développées au plan national, sont mises en œuvre dans les États membres. L'intégration européenne est ici envisagée à partir des pressions d'adaptation (*adaptational pressures*) qu'elle implique pour les différentes composantes des systèmes politiques domestiques – *polity*, *politics* et surtout *policies*. Ces travaux sont marqués par une vision descendante (*top down*) et mécanique de l'intégration européenne.

Du fait des limites de ces travaux, la seconde sous-partie (II. B.) présente les apports des approches interactionnistes de l'européanisation en insistant sur les contributions de l'approche par les « usages de l'Europe » que nous adoptons dans cette recherche. De notre point de vue, cette approche a le mérite de ne pas surestimer l'importance des demandes européennes comme des activités extérieures à la sphère nationale et d'affirmer le rôle central de cette dernière qui, comme le montrent les *welfare studies* étudiées précédemment, constitue une dimension indiscutable de la définition des politiques sociales.

Enfin, dans une troisième sous-partie (II. C.), nous nous intéressons à la façon dont le développement des méthodes souples de gouvernance dans le domaine des politiques sociales contribue à l'analyse des études européennes. Contrairement à la méthode communautaire classique qui suppose l'adoption de législations (Directives et Règlements) qui doivent ensuite être mises en œuvre au plan national (*hard law*), les méthodes souples de gouvernance (*soft law*) à l'œuvre dans le domaine des politiques

sociales allient « des objectifs adoptés en commun au plan européen, des plans d'actions nationaux pour les mettre en œuvre, des indicateurs pour les évaluer et enfin une revue par les pairs des résultats obtenus » (Pochet 2001, 3). Plutôt que formelle et juridique, la contrainte est politique, normative et cognitive (Caune, Jacquot, et Palier 2011b).

Dans ce chapitre, nous abordons cette question à partir d'une dimension théorique. Le développement tardif de ces méthodes souples de gouvernance est analysé plus en détail, à partir de sa dimension empirique, dans le chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 2.). Dans la mesure où l'évolution des théories de l'intégration européenne est fortement marquée par les différentes phases de cette intégration (Lequesne et Smith 1997; Palier et Surel 2007; Jacquot 2008), il n'est pas étonnant que le développement des méthodes souples de gouvernance européenne à la fin des années 1990 ait considérablement influencé le champ de littérature consacré aux études européennes. En attirant l'attention des politistes sur les mécanismes de changement particuliers produits par ces méthodes souples, les travaux qui leur sont consacrés ont permis de comprendre de nouveaux aspects de l'intégration européenne et de son influence pour les systèmes politiques nationaux. En posant directement la question de l'influence des activités européennes dans le domaine des politiques sociales, ces travaux prennent le contrepied des *welfare studies*, qui attachent peu d'importance à cette dimension. L'articulation de ces deux champs principaux de littérature nous paraît ainsi particulièrement féconde pour répondre à la question de recherche que nous posons.

A. Expliquer l'adaptation nationale face aux pressions européennes

Dans cette première sous-partie, nous abordons les travaux qui traitent de la transposition nationale des exigences européennes (*compliance*). Avant d'aborder la question des conditions du changement domestique, nous discutons les différentes dimensions du changement en posant la question « qu'est-ce qui change ? » (A. 1.). Nous revenons ensuite sur les travaux fondateurs de la discipline des études européennes, qui mettent l'accent sur les forces explicatives de l'intégration européenne, forces qui doivent être prises en compte si l'on souhaite aborder la question de leurs effets au plan national (A. 2.). Ces développements nous permettent d'identifier les conditions du changement domestique à partir de l'hypothèse fondatrice des travaux sur la *compliance*, hypothèse selon laquelle le changement domestique dépend d'abord des pressions adaptatives que l'intégration européenne fait peser sur les sphères nationales (A. 3.). À partir de cette hypothèse, nous expliquons pourquoi les variables institutionnelles nationales identifiées par la littérature classique sur la transposition ne sont pas suffisantes pour répondre à notre question de recherche (A. 4.). Nous nous intéressons alors aux logiques sectorielles

qui s'appuient principalement sur les politiques partisanes et les groupes d'intérêt (A. 5.), des variables que nous avons discutées précédemment à partir de leurs rôles dans la définition des politiques sociales mais qui sont ici abordées dans une dimension différente, celle de leur influence dans les processus de transposition des exigences européennes.

1. *Qu'est-ce qui change ? La flexicurité : policies et politics*

Avant d'identifier les conditions de la transposition nationale des demandes européennes, il faut revenir sur les différentes dimensions des changements abordés dans la littérature.

Afin de déterminer la portée du changement que nous devons évaluer au plan national, nous proposons de partir de la distinction entre les politiques publiques (*policies*), les institutions politiques (*polity*) et les acteurs et leurs pratiques (*politics*). Comme nous l'avons développé dans les paragraphes consacrés à la construction du problème de recherche, il s'agit de comprendre pourquoi et comment les régimes conservateurs corporatistes de protection sociale mettent en œuvre des politiques de flexibilisation et d'activation et comment les activités européennes dans ce domaine interagissent avec les processus politiques nationaux. Compte tenu de cet objet de recherche, nous sommes principalement intéressés par les politiques publiques (*policies*). Comme le notent R. Bulmer et C. Radaelli, l'eupéanisation des politiques publiques peut prendre différentes formes qui incluent leurs éléments les plus basiques, c'est-à-dire les processus, les acteurs et les instruments mais aussi des éléments moins formels comme les styles de politiques publiques (*policy styles*), ou les effets cognitifs et normatifs de l'eupéanisation qui peuvent transformer les interprétations des dilemmes qui traversent les partis et les acteurs politiques ou les perceptions des enjeux des controverses politiques (2004, 15).

Compte tenu du domaine politique étudié dans ce travail, celui des politiques sociales et particulièrement de l'emploi, traité, au plan européen, par des méthodes souples fondées sur des instruments cognitifs et normatifs plutôt que sur la contrainte juridique formelle de la transposition, nous devons nous intéresser explicitement à la façon dont les problèmes publics sont interprétés au plan européen et aux effets de ces interprétations pour les acteurs engagés dans les réformes au plan national.

Dans toutes les politiques publiques, comme en matière de politiques de l'emploi, il ne s'agit pas seulement d'analyser les résultats produits par ces politiques. Les résultats des réformes (*policy outputs*) ne constituent pas la seule dimension ciblée par l'eupéanisation. Le type d'arguments avancés par les différents acteurs pour légitimer le changement afin de convaincre leurs partenaires constitue une étape nécessaire pour comprendre les évolutions concrètes des programmes sociaux. À ce titre, nous nous

intéressons particulièrement aux *cadres* des problèmes publics, c'est-à-dire aux éléments rhétoriques qui participent à la définition des politiques publiques et encouragent certaines interprétations plutôt que d'autres. Pour R. Entman, « cadrer revient à sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et les rendre plus saillants dans la communication, afin de promouvoir une définition d'un problème, une interprétation causale, une évaluation morale, et/ou une recommandation d'action particulière »¹ (Entman 1993, 52). Autant d'éléments qui se trouvent au cœur des principes des méthodes souples de gouvernance européenne qui nous intéressent dans ce travail. Étudier les cadres, c'est analyser les arguments principaux avancés par les différents acteurs et les coalitions réformatrices nationales, leurs circulations et leurs transformations éventuelles. Comme l'ont montré V. Schmidt et C. Radaelli, les effets des discours ne doivent pas être négligés car ils peuvent influencer les résultats des tentatives de légitimation des choix par les décideurs (V. Schmidt et Radaelli 2004; V. Schmidt 2008; 2010).

Enfin, au-delà des changements politiques, institutionnels, normatifs et cognitifs, C. Knill et D. Lehmkuhl montrent que les processus de transposition impliquent des changements sur les structures d'opportunités domestiques et donc sur la distribution des ressources au plan national (1999). En nous intéressant aux cadres des politiques européennes et nationales de l'emploi, nous cherchons à évaluer la façon dont les différents acteurs bénéficient ou non des cadres interprétatifs européens. C'est ainsi que nous abordons les effets de l'eupéanisation sur les *politics*, c'est-à-dire les relations entre les acteurs et leurs pratiques. Les caractéristiques des méthodes souples qui gouvernent les politiques sociales européennes constituent une des raisons pour considérer les changements des *politics*. En effet, ces méthodes ne visent pas directement la convergence institutionnelle des résultats des réformes (*policy output*) mais entendent surtout coordonner les réformes nationales en influençant les représentations et les pratiques des acteurs qui les définissent.

Maintenant que nous avons abordé la question des différentes dimensions du changement domestique, nous pouvons consacrer les paragraphes suivants aux variables nationales du changement, c'est-à-dire aux conditions qui favorisent ou contraignent les transformations nationales ou les influencent d'une certaine manière.

¹ « To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described ».

2. *Les exécutifs nationaux : une des forces explicatives de l'intégration européenne*

Au début de la construction européenne, le débat académique se focalise autour de la confrontation entre les thèses intergouvernementales qui soulignent le rôle des exécutifs nationaux dans les processus d'intégration (Milward 1992; Moravcsik 1991; 1993; 1997; 1998) et les travaux néo-fonctionnalistes qui insistent sur la force motrice des institutions européennes (et particulièrement de la Commission européenne) dans le développement graduel et continu du projet européen (Haas 1958; Sandholtz et Stone Sweet 1998; Stone Sweet, Sandholtz, et Fligstein 2001). La confrontation entre ces deux perspectives a longtemps occupée la discipline mais certains auteurs ont souligné la complémentarité de ces approches, la première inspirée des théories du choix rationnel et accordant une place importante aux intérêts des acteurs, la seconde insistant sur les dynamiques institutionnelles (Haas 2001; Rosamond 2005; Palier et Sural 2007).

Si ces approches nous intéressent dans le cadre de ce travail, c'est parce qu'elles attirent l'attention sur les liens entre, d'une part, la façon dont les politiques européennes sont définies et les raisons pour lesquelles elles sont développées et, d'autre part, leurs effets au plan national. Ainsi, l'intergouvernementalisme qui place les représentants des États membres au centre du processus invite à s'intéresser au rôle de ces acteurs dans les processus de transposition.

Les premières perspectives théoriques proposées pour comprendre les origines de l'intégration européenne conduisent à poser l'hypothèse que nous appelons « **l'hypothèse de la structuration** », c'est-à-dire du rôle des acteurs nationaux engagés dans la structuration des exigences européennes dans les processus de transposition nationale de ces exigences. Selon cette hypothèse, les effets nationaux des activités européennes dépendent essentiellement des acteurs nationaux engagés dans la structuration de ces activités. Cette hypothèse suggère que ces acteurs bénéficient davantage des activités européennes que ceux qui n'ont pas accès à la sphère européenne de décision et qu'ils mobilisent donc davantage les activités européennes comme une ressource. Compte tenu des résultats de notre enquête sur la construction du modèle européen de flexicurité qui nous a permis d'identifier le rôle central des experts universitaires dans ces processus (voir *infra*. Chapitre 3.), l'hypothèse de la structuration attire notre attention sur le rôle de ces acteurs dans les logiques nationales de l'europanisation.

3. *L'inadéquation nationale (misfit) face aux pressions adaptatives européennes*

À partir des années 1980, le développement des Traités et l'approfondissement du rôle des institutions européennes conduisent les recherches académiques à se pencher sur les effets nationaux de ces phénomènes. Après les premiers débats qui ont structurés la discipline des études européennes autour de la question des forces explicatives de l'intégration, l'europanisation est désormais principalement envisagée dans sa dimension descendante (*top-down*).

Au sein de cette littérature, les discussions tournent d'abord principalement autour des pressions adaptatives (*adaptational pressures*) produites par l'intégration européenne. Pour analyser les effets nationaux de ces pressions européennes, les travaux académiques posent l'idée selon laquelle l'inadéquation (*misfit*) entre les demandes européennes et les façons de faire nationales constitue une condition préalable et nécessaire au changement domestique (Duina 1997; Duina et Blithe 1999; Cowles, Risse-Kappen, et Caporaso 2001). Cette hypothèse fondatrice des travaux sur les études européennes justifie le choix des cas analysés dans notre recherche. Comme nous l'avons expliqué en mobilisant les travaux sur les États providence (*welfare studies*), les régimes conservateurs corporatistes sont ceux qui sont le plus éloignés du paradigme européen des politiques de l'emploi. Ils présentent donc la plus grande inadéquation (*misfit*) avec les cadres européens, une raison pour les analyser en priorité comme nous y revenons dans la dernière partie de ce chapitre, consacrée au design de la recherche (voir *infra*. III.).

À partir de ces inadéquations, les travaux académiques observent que les pressions adaptatives ne produisent pas des effets automatiques puisque la transposition nationale des exigences européenne connaît des résultats qui traversent un large spectre¹.

L'un des problèmes principal que pose l'hypothèse du « *misfit* » et de reposer sur une vision mécanique de la transposition nationale des exigences européennes. Cette vision empêche de prendre en compte le coût que représente l'adaptation (*compliance*) pour les acteurs nationaux. L'approche du *misfit* est problématique dans la mesure où elle envisage les acteurs politiques nationaux comme relativement passifs face aux pressions européennes et ne permet pas de prendre en compte les différentes constellations d'intérêts ou la variété des interactions stratégiques des acteurs nationaux (Knill et

1 C. Radaelli distingue quatre types de résultats de la transposition : l'inertie (*inertia*), l'absorption (*absorption*), la transformation (*transformation*) et le retrait (*retrenchment*) (2003, 37). Ces catégories ne sont pas inutiles d'un point de vue conceptuel mais elles souffrent néanmoins des limites de leur opérationnalisation (Radaelli et Pasquier 2008, 40), c'est-à-dire de la possibilité d'établir des indicateurs satisfaisants qui permettent de mesurer correctement l'impact différencié des exigences européennes sur la définition des politiques et des pratiques des acteurs au plan national. Les pressions adaptatives et le *misfit* ne constituent qu'une première étape dans les processus nationaux de transposition des exigences européennes.

Lenschow 2001, 126). Elle peut également être critiquée en ce qu'elle considère que les comportements des acteurs qui évoluent au plan national sont déterminés par les structures politiques et institutionnelles domestiques préexistantes ; dans cette perspective, les préférences des acteurs sont censées être fixes plutôt que mouvantes et donc plus souvent tournées vers la préservation du statu quo. Cette perspective ne permet pas d'envisager les exigences européennes comme une ressource éventuelle pour les acteurs engagés dans les réformes nationales. Enfin, les auteurs qui mettent en avant l'inadéquation entre demandes européennes et changements domestiques reconnaissent que cette condition ne constitue pas une variable suffisante : « l'adaptation domestique est teintée de couleurs nationales dans laquelle les caractéristiques nationales continuent à jouer un rôle »¹ (Cowles, Risse-Kappen, et Caporaso 2001, 1).

Pour aller plus loin, de nombreux travaux ont cherché à identifier les conditions qui expliquent que les États membres se conforment à ces changements et s'adaptent aux exigences européennes (*compliance*). Dans leur ouvrage, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (2001), J. Caporaso, M. G. Cowles et T. Risse proposent de réconcilier les perspectives institutionnalistes sociologiques et rationalistes² afin d'évaluer les facteurs qui déterminent les formes de l'adaptation nationale face aux pressions européennes. Ils identifient ainsi des facteurs aussi divers que le nombre de points de veto, la présence d'institutions de médiation, la nature des cultures domestiques et organisationnelles, le pouvoir des différents acteurs qui interviennent au plan national et l'apprentissage politique. En évaluant le poids de ces variables, les auteurs cherchent à spécifier les facteurs des blocages qui interviennent durant les processus de mise en conformité de la législation nationale avec les exigences européennes. Ce faisant, ils expliquent également la diversité de ces processus nationaux et attirent l'attention sur les limites de la convergence entre les États membres.

4. *Les politiques partisans et les groupes d'intérêt : passer des logiques nationales à des logiques sectorielles*

Avant d'aborder les travaux sur les variables sectorielles dans le domaine qui nous intéresse, nous introduisons brièvement le rôle de ces logiques sectorielles d'un point de vue plus général.

¹ « *domestic adaptation with national colors' in which national features continue to play a role in shaping the outcomes* ».

² « *the logic of consequentialism assuming utility-maximising actors with fixed préférences* » (Cowles, Risse-Kappen, et Caporaso 2001, 10).

a. L'importance des logiques sectorielles de la transposition

Cette interrogation sur le niveau d'analyse pertinent des conditions (nationales ou sectorielles) de la transposition conduit d'abord à discuter le rôle des politiques partisanes (Treib 2003) – un facteur qui, comme nous l'avons vu, influencerait également les réformes des politiques sociales (voir *supra*. I.). Ainsi, certains partis (ou leaders) politiques seraient plus favorables à la transposition des exigences européennes dans certains domaines plutôt que dans d'autres ; les partis de gauche étant plus susceptibles d'accepter les demandes européennes relatives à l'amélioration du dialogue social ou les partis écologistes celles concernant la protection environnementale (Helbling, Hoeglinger, et Wüest 2010; Guinaudeau et Persico 2013). Toutefois, la plupart des recherches sur les partis politiques et l'eupéanisation soulignent la faible visibilité (saillance) des enjeux européens dans la compétition partisane et insistent sur le relatif consensus que représente la construction européenne pour les grands partis de gouvernement (Mair 2001; Marks et Steenbergen 2004; Van der Eijk et Franklin 2004). Les résultats de ces travaux affaiblissent ainsi le facteur des politiques partisanes comme variable de l'eupéanisation des politiques publiques.

Au-delà des partis politiques, les groupes d'intérêt sont également considérés comme un groupe d'acteurs collectifs politiques actifs dans la transposition des exigences européennes. Ils constituent une variable qui justifie l'analyse de la transposition à partir d'une dimension sectorielle puisque cette dimension structure leur intervention au plan national. Dans la mesure où ils cherchent à influencer les décisions européennes, il est probable qu'ils soient également impliqués dans la transposition de ces décisions au plan national (Mazey et Richardson 1993; 1999; Eising 2007; Saurugger 2007; 2008a; Grossman et Saurugger 2012). La réflexion sur leur rôle par rapport à celui des partis politiques attire l'attention sur la dimension du pouvoir et la façon dont les processus de transposition des demandes européennes participent à changer les équilibres du pouvoir entre les groupes impliqués dans la définition des politiques nationales (Grossman et Saurugger 2002; 2007).

Par rapport aux perspectives intergouvernementales qui accordent un pouvoir particulier aux représentants des États membres dans les processus de l'intégration européenne ainsi qu'à leur pouvoir relatif les uns par rapport aux autres, intégrer une dynamique sectorielle (en prenant, par exemple, en compte les acteurs veto impliqués dans – ou intéressés par – la définition des domaines politiques en question), permet d'expliquer pourquoi l'adaptation aux demandes européennes varie selon les domaines de politiques publiques ainsi que, parfois, au sein même d'un secteur.

b. Les logiques sectorielles dans le domaine des politiques sociales

Afin de déterminer quels acteurs doivent être observés pour comprendre le processus de mise en œuvre des politiques européennes dans tel ou tel secteur, les travaux de A. Dimitrova et B. Steunenberg proposent de prendre en compte le type d'instruments qui doit être mobilisé pour transposer les demandes européennes (2000). Selon qu'il s'agisse d'une loi ou d'un décret par exemple, la coalition d'acteurs favorables au changement ne sera pas la même et pourra revêtir une forme de coordination « horizontale » qui implique différents groupes d'intérêt ou une forme plus « hiérarchique » dans laquelle les ministres et les ministères concernés jouent un rôle majeur. Ces résultats sont particulièrement importants pour notre travail portant sur un domaine qui dépend de méthodes souples de gouvernance plutôt que des Directives et des Règlements.

Dans le domaine des politiques sociales, les travaux de G. Falkner et de ses collègues permettent d'articuler les logiques nationales et sectorielles de la transposition (2004; 2005; 2007). Ces travaux articulent des variables relatives aux « constellations politiques » et notamment à la représentation des groupes d'intérêts qui conduisent les auteurs à distinguer « différents mondes de la transposition » (*worlds of compliance*): le monde du respect de la loi (*world of law observance*), le monde des politiques domestiques (*world of domestic politics*) et le monde de la négligence (*world of neglect*). Compte tenu de la distance entre les exigences européennes et les régimes conservateurs corporatistes, il n'est pas surprenant que ces régimes conservateurs corporatistes appartiennent au « monde de la négligence ».

Dans les travaux que nous venons d'aborder, les activités européennes sont donc principalement envisagées comme des contraintes que les acteurs nationaux doivent dépasser, pour accorder les cadres nationaux, ou qu'ils peuvent ignorer ou bloquer afin de pérenniser les logiques sectorielles nationales (Héritier et al. 2001, 5). L'eupéanisation est ici abordée dans sa forme descendante (*top-down*), à partir des pressions adaptatives qu'elle impose sur les sphères nationales. Les travaux focalisés sur les variables institutionnelles et sociologiques de la mise en œuvre ont tendance à envisager cette dernière comme une « réaction à un stimulus »¹ (Hanf et Soetendorp 1998, 7). Envisagée ainsi dans une forme descendante, l'eupéanisation ne revêt qu'une direction univoque qui ne permet pas d'appréhender les effets rétroactifs (*feedbacks*) des activités européennes. Dans la sous-partie suivante, nous proposons de dépasser cette limite en présentant l'eupéanisation dans sa dimension interactive.

¹ « *stimulus-responses reaction* ».

B. L'eupéanisation comme interaction

Une approche interactionniste de l'eupéanisation permet de comprendre comment les processus politiques nationaux identifiés par la littérature sur les États providence (*welfare studies*) interagissent avec les processus politiques et cognitifs liés au développement des activités européennes dans le domaine qui nous intéresse.

Une première approche de l'eupéanisation comme interaction regroupe les travaux sur les transferts des politiques nationales vers le niveau européen (B. 1.), une perspective qui insiste sur la façon dont les institutions européennes s'inspirent des politiques existantes au plan national en même temps que les acteurs nationaux de ces politiques engagent des stratégies destinées à les transférer au plan européen dans un processus ascendant (*upload*). Cette perspective prend ainsi le contrepied des approches mécaniques *top down*.

Ensuite, nous montrons que l'approche par les usages développée par S. Jacquot et C. Woll (2004; 2010) donne une dimension concrète à l'analyse de l'eupéanisation comme interaction (B. 2.). Cette approche permet de dépasser la vision mécaniciste des processus étudiés liée au manque de considération pour l'influence des processus de transposition sur les équilibres du pouvoir au plan national qui constitue l'une des principales limites des travaux sur la transposition nationale des politiques européennes (*compliance*).

1. Les processus de transferts ascendants (*upload*) : un premier pas vers l'eupéanisation comme interaction

Les travaux de recherche sur le transfert des politiques publiques nationales vers le niveau européen (Börzel et Risse 2000; 2003; Liefferink et Andersen 2001; Börzel 2002) permettent d'introduire la dimension interactionniste de l'eupéanisation que nous adoptons ici. Dans ces travaux, la capacité de transfert (ou *uploading*) est présentée comme un facteur crucial de l'efficacité de la mise en conformité des politiques nationales avec les cadres européens (*compliance*) : « plus les États membres parviennent à façonner les politiques européennes, moins ils sont susceptibles de rencontrer des problèmes lorsqu'ils mettent en œuvre ces politiques » (Börzel 2003, 6). Cet argument est largement compatible avec les perspectives intergouvernementales de l'intégration selon lesquelles les processus européens de négociation dépendent largement du pouvoir relatif des États membres, un pouvoir défini par des interdépendances asymétriques qui déterminent la valeur relative de l'accord donné par chacun des gouvernements (Moravcsik 1998, 9). D'ailleurs, ces deux perspectives mettent l'accent sur le même type d'acteurs : les leaders politiques nationaux, d'une part, (Tonra 2000; Blunden 2000; Lefevre 2004; Jakobsen, 2009) et les acteurs administratifs ou les diplomates, d'autre part

(Tonra 2000; Jakobsen 2009). Ces travaux montrent qu'en déployant des stratégies de transfert de leurs politiques vers le niveau européen et en influençant ainsi la définition des politiques européennes, les leaders politiques nationaux et leurs représentants peuvent retirer deux types de bénéfices. D'abord, l'efficacité de ces stratégies de transfert réduit les coûts de la transposition des demandes européennes au plan national. Ensuite, elle renforce la légitimité des cadres politiques nationaux ou des leaders qui les ont mis en œuvre.

Compte tenu de l'importance du modèle danois (et plus généralement du « modèle scandinave ») dans le processus de construction du modèle européen de flexicurité, la capacité des acteurs politico-administratifs nordiques à transférer leurs façons de faire au plan européen doit être évaluée. Sans sous-estimer le rôle des acteurs politico-administratifs, le chapitre consacré la construction du modèle européen de flexicurité nous permet surtout de souligner celui des experts universitaires nordiques (voir *infra*. Chapitre 3.), un type d'acteurs peu étudié dans la littérature sur le *uploading*. Le rôle des experts dans la définition des politiques européennes est abordé dans d'autres travaux qui mettent l'accent sur l'intérêt de leur mobilisation pour renforcer la légitimité de l'action communautaire engagée par la Commission (Joerges, Ladeur, et Vos 1997; C. Radaelli 1999; Robert 2003; 2005; 2009). La recherche de légitimité se comprend d'autant mieux dans le contexte des politiques sociales, dans lesquelles l'intervention de la Commission est loin d'être évidente. Dans le chapitre consacré à la construction du modèle européen de flexicurité, nous soulignerons en effet, les questions de pouvoir à l'œuvre derrière le choix de tel ou tel expert et la mise en avant de certaines approches théoriques des politiques de l'emploi et des marchés du travail plutôt que d'autres.

Les contributions des travaux du *upload* à l'analyse de l'eupéanisation comme interaction contribue à développer « **l'hypothèse de la structuration** » (voir *infra*. II. A. 1.). Ces travaux suggèrent que les acteurs fortement impliqués dans les processus européens de décision bénéficient des politiques qu'ils participent à façonner. Dans l'analyse des effets des activités européennes sur les politiques nationales, ces travaux invitent à mettre l'accent sur le rôle des acteurs engagés dans la définition des politiques européennes, censés bénéficier davantage des politiques européennes que les acteurs nationaux qui restent éloignés des cadres européens de décision. Comme dans le cas de « l'hypothèse de la structuration », il devrait en résulter que les effets nationaux des activités européennes dépendent essentiellement des acteurs nationaux qui participent à leur définition. Cependant, le design de recherche ne nous permet de tester « l'hypothèse du *upload* » de manière complète. En effet, le chapitre consacré à la structuration européenne du modèle européen de flexicurité met en avant le rôle des experts universitaires nordiques dans le processus de structuration que nous étudions,

alors que nos cas d'études n'intègrent pas les pays nordiques. Toutefois, l'adéquation entre les hypothèses dérivées des travaux sur les forces explicatives de l'intégration européenne et des travaux du *upload* confirme qu'il est nécessaire d'évaluer spécifiquement le rôle des acteurs nationaux impliqués les processus européens de décision, et particulièrement celui des experts.

2. *L'apport des « usages » pour une approche interactionniste de l'eupéanisation*

Dans les années 2000, S. Jacquot et C. Woll développent une approche interactionniste de l'eupéanisation qui permet d'aborder les dynamiques verticales, ascendantes et descendantes (*bottom-up* et *top-down*) ainsi que les dynamiques horizontales, liées à la diffusion et au transfert des politiques.

a. Au-delà de l'approche mécanique : l'eupéanisation comme interaction

Selon la définition proposée par ces auteures, « les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de nature diverse – institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles » (2004, 9). Cette approche a le mérite d'aborder les dimensions qui s'inscrivent au cœur de nos questionnements : la dimension interactive de l'eupéanisation (en tant que processus ascendant et descendant soumis aux rétroactions), la dimension formelle (les décisions européennes) et la dimension informelle (les activités européennes au sens large qui comprennent notamment la façon dont sont cadrés les problèmes politiques). Cette approche permet d'aborder l'eupéanisation dans une dimension interactionniste qui considère « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne » (Palier et Surel 2007, 39). Enfin, elle aborde l'eupéanisation comme une variable qu'il s'agit d'expliquer et pas seulement comme un modèle d'explication (Bulmer 2008, 47). En effet, l'importance des variables nationales soulignée dans les *welfare studies* pour expliquer les réformes des politiques sociales nous impose d'éviter l'écueil consistant à attribuer les changements des politiques sociales nationales aux demandes européennes. Comme le suggère la question de recherche que nous avons définie et les approches que nous avons critiquées, il s'agit, dans ce travail, d'analyser les interactions entre les processus politiques nationaux et européens plutôt que de présenter l'eupéanisation comme une simple variable explicative des changements nationaux.

b. Les instruments européens comme contraintes et comme ressources : effets sur les rapports nationaux de pouvoir

L'approche par les usages de l'Europe permet d'aborder de front plusieurs éléments : les pratiques des acteurs et la façon dont les activités européennes influencent leurs stratégies ; les débats dans lesquels ils s'inscrivent ; *in fine*, l'agrégation et la confrontation de leurs intérêts. Cette approche contribue ainsi aux travaux sur l'eupéanisation en portant le regard sur les pratiques des acteurs (*politics*), alors que de nombreux travaux sur l'eupéanisation se concentrent exclusivement sur les politiques (*policies*). En ce sens, l'approche par les usages est révélatrice des spécificités de l'analyse française des études européennes marquée par une perspective sociologique qui accorde une place importante aux acteurs (Saurugger 2008b).

Cette approche permet d'envisager les activités européennes non plus seulement comme des contraintes pour les acteurs nationaux, mais aussi comme des opportunités et des ressources, et de dépasser la vision selon laquelle, ils seraient des vecteurs passifs de l'eupéanisation. Contrairement aux approches de la transposition étudiées précédemment, cette approche souligne que les acteurs nationaux ne se contentent pas de gérer les demandes européennes en fonction de leurs intérêts ou d'adapter les exigences européennes aux cadres nationaux, mais qu'ils sont également transformés par la gestion de ces demandes (Guiraudon 2003; Irondele 2003). Enfin, cette approche est attentive à la façon dont les processus nationaux de transposition interfèrent avec des contextes particuliers (élections, conflits ou statu quo) qui influencent les projets, les intérêts et les positions des acteurs. La notion d'usages est ainsi « attentive aux points de vue des acteurs et aux mécanismes d'appropriation, de ré-appropriation, d'investissement, de ré-investissement du processus d'intégration européenne », renvoyant ainsi à « une dynamique continue de l'interaction » (Jacquot et Woll 2004, 8).

c. Les différents types d'usage et les conditions de leur mobilisation

Les usages de l'Europe dépendent des intérêts des acteurs qui les mobilisent, ces intérêts étant différents en fonction des phases de l'action publique dans lesquelles les acteurs sont engagés et les instruments sur lesquels reposent les exigences européennes.

– Les usages dans les différentes phases de l'action publique

Dans le modèle initial, S. Jacquot et C. Woll catégorisent les usages selon leurs fonctionnalités et selon les phases de l'action publique durant lesquelles ils sont le plus souvent mobilisés. En premier lieu, les *usages cognitifs* sont liés à la compréhension d'un

problème politique. Ils ont tendance à être mobilisés durant la phase de problématisation pendant laquelle les différents acteurs cherchent à définir des solutions qui répondent à leurs intérêts. En second lieu, les *usages stratégiques* sont destinés à influencer les décisions ou les marges de manœuvre des acteurs et interviennent donc plus souvent durant la phase de sélection des solutions proposées, phase qui précède la décision. Enfin, en troisième lieu, les *usages de légitimation* sont souvent observés durant la phase consécutive à la décision car ils permettent de justifier les changements domestiques en mobilisant les demandes européennes.

L'articulation entre les types d'usages et les phases de l'action publique proposée rapproche cette perspective des instruments traditionnels de l'analyse des politiques publiques. À la manière de la grille séquentielle d'analyse des politiques publiques proposée par C. O. Jones (1970), cette articulation a le mérite de mettre en évidence les enjeux des décisions politiques auxquels se rattachent les différents types d'usages (Jacquot et Woll 2004, 20). Toutefois, l'intervention des différents types d'usages dans les différentes phases d'élaboration du changement ne doit, selon nous, pas être surestimée pour ne pas affaiblir le caractère dynamique de cette approche. Par exemple, les *usages de légitimation* peuvent être utilisés durant la phase de sélection des solutions proposées pour résoudre les problèmes plutôt que durant la phase qui suit la décision.

Une autre limite de la typologie présentée dans le modèle initial concerne la distinction analytique, mais aussi empirique, entre les *usages stratégiques* (qui visent à influencer la décision) et les *usages de légitimation* (qui visent à justifier les changements). Les travaux plus récents développés dans le cadre de cette approche font également état des cas où l'Europe est utilisée négativement (Hopkin et Van Wijnbergen 2011; Kostera 2013) ou tout simplement niée (Caune, Jacquot, et Palier 2011a).

– L'influence du type d'instruments européens sur les différents types d'usages nationaux

Selon cette approche, le fait que les acteurs nationaux considèrent l'Europe comme une ressource (qui leur permet de renforcer leurs positions dans le jeu politique national) ou comme une contrainte (qui les gêne ou affaiblit leurs perspectives) dépend des instruments d'action mobilisés par les institutions européennes. En effet, ces dernières ont à disposition différents instruments d'action publique pour exercer des pressions adaptatives sur les sphères nationales. Les *usages de légitimation* sont ainsi particulièrement liés aux *instruments juridiques* (Directives, etc.) qui visent à harmoniser les cadres législatifs et réglementaires nationaux. Les *usages stratégiques* accompagnent souvent la transposition des *instruments financiers* (fonds financiers tels que le Fonds social européen, par exemple) qui ont pour objectif d'influencer les orientations des politiques nationales. Enfin, les *instruments cognitifs* (Recommandations aux États membres, comparaisons nationales, etc.)

qui entendent cordonner les réformes nationales ont tendance à structurer les *usages cognitifs*.

d. Le rapport à l'Europe : une condition essentielle des usages stratégiques des élites

L'approche par les usages met en lumière la dimension stratégique du comportement des acteurs engagés dans les processus de décision soumis aux demandes européennes. Pour que ces acteurs fassent usage de l'Europe, il faut qu'ils y trouvent un intérêt : « la ressource n'est que la partie immergée de l'usage, l'élément contextuel qui lui sert de levier » (Jacquot et Woll 2004, 11). Le bénéfice politique de la mobilisation des exigences européennes n'est, en effet, pas automatique. Comme nous allons le voir plus loin (voir *infra*. Chapitre 4.), l'adoption de la monnaie unique a, par exemple, conduit à l'épuisement du « consensus permissif » qui a initialement permis aux élites politiques de mettre en œuvre le projet européen avec l'accord tacite mais relativement indirect des citoyens. Le « consensus permissif » a ainsi été remplacé par le « dissensus contraignant » (Hooghe et Marks 2008; Down et Wilson 2008), un phénomène qui ne devrait pas être neutre sur la façon dont les acteurs engagés dans les processus de transposition utilisent les instruments européens. En effet, en raison de la fin du consensus permissif, le rapport des citoyens à l'Europe est devenu plus problématique pour les élites et les décideurs. La crise économique et sociale qui frappe l'Europe depuis la fin des années 2000 devrait également avoir des effets sur les stratégies des acteurs, un nouveau contexte dont l'influence sur les usages européens des élites politiques nationales mérite d'être évaluée (Jacquot 2013). Dans la mesure où le type d'instruments mobilisé par les institutions européennes influence les usages nationaux de l'Europe, le contexte de la crise économique de 2008 demande d'autant plus à être pris en compte que les institutions européennes ont fait la preuve, à travers la création du Mécanisme européen de stabilité, du *Pacte pour l'euro*, ou encore du *Six* et *Two Pack*, de leur capacité d'innovation institutionnelle. Dans des pays, comme le Portugal, soumis au « plan de sauvetage » et qui bénéficient des prêts de la troïka (laquelle est formée par le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne et la Commission européenne), prendre en considération ces évolutions récentes est d'autant plus nécessaire. Si l'Europe est de plus en plus perçue comme une contrainte qui limite les marges de manœuvre des acteurs et des solutions politiques nationales, il nous faudra expliquer pourquoi certains acteurs politiques continuent à mobiliser les ressources européennes.

Les contributions de l'approche par les usages nous conduisent à définir « l'hypothèse liée au rapport à l'Europe des coalitions opposées aux réformes »,

selon laquelle les acteurs nationaux des coalitions favorables aux réformes ne mobilisent directement les instruments européens que si les élites et les citoyens, ou encore les coalitions opposées aux réformes, ont un rapport favorable à l'intégration européenne. En cela, elle se rapproche de l'hypothèse que nous avons dérivée des *welfare studies* et appelée « l'Europe comme facilitateur ». Cette hypothèse sur le rapport à l'Europe implique de s'intéresser à des dimensions qui dépassent le cadre des politiques sectorielles (ici celle de l'emploi) et intègre les questionnements liés aux logiques nationales que nous identifions dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels nationaux (voir *infra*. Chapitre 4.).

C. L'eupéanisation et les politiques sociales : apports croisés

Comme nous l'avons évoqué, le développement des théories de l'intégration européenne et de l'eupéanisation est fortement marqué par celui de la construction européenne elle-même ; les « cycles théoriques » sont largement liés aux « cycles historiques » et l'approfondissement du projet européen a des conséquences majeures sur la façon dont les politistes proposent de l'étudier (Palier et Surel 2007). Ainsi, l'entrée tardive – et avec des modes d'intervention politique spécifique – de l'UE dans le domaine des politiques sociales a donné lieu à des avancées considérables pour les perspectives analytiques de l'eupéanisation depuis le début des années 2000. En attirant l'attention des politistes sur les processus souples de gouvernance, le développement de ces derniers a permis de mettre en lumière des effets et des mécanismes de changements qui étaient jusque là sous-estimés dans les travaux généralistes sur la *compliance* : les mécanismes horizontaux de l'eupéanisation (C. M. Radaelli 2003), mécanismes qui contrastent avec les effets verticaux et descendants que nous avons étudiés au début de la partie précédente.

Après avoir montré que les effets des méthodes souples ne doivent pas être considérés comme inférieurs ou accessoires par rapport à ceux de la méthode communautaire classique fondé sur le droit dur (*hard law*) mais plutôt envisagés de manière différente (C. 1.), nous nous attacherons aux deux axes de contributions qui se dégagent des travaux consacrés aux méthodes souples. Le premier axe est lié à la dimension rationnelle du comportement des acteurs qui cherchent à maximiser leurs préférences. Il concerne les effets facilitateurs des méthodes souples de gouvernance et la façon dont les acteurs engagés dans ces processus au plan national les utilisent de manière stratégique pour renforcer leurs positions et légitimer leurs préférences (C. 2.). Le second axe aborde les effets cognitifs de diffusion et d'apprentissage politique et les conséquences de la mise en relation de nouvelles articulations politiques et

institutionnelles créés par ces méthodes souples (C. 3.). Enfin, compte tenu des limites théoriques des recherches sur les méthodes souples, nous présentons les autres travaux qui, dans des domaines qui dépassent celui des études européennes, nous ont servis d'appuis réflexifs. Il s'agit principalement des approches cognitives des politiques publiques et des travaux qui abordent le rôle de ces experts dans les processus de cadrage (C. 4.). Nous revenons enfin brièvement sur les apports de l'articulation entre les contributions de ces différents travaux ainsi que sur celle des méthodes qu'ils mobilisent (C. 5.).

1. *Le débat inopérant sur l'ineffectivité des méthodes souples*

Les premiers travaux sur le développement des méthodes souples de gouvernance sont marqués par des débats sur les effets de ces méthodes. Dans une perspective sceptique, certains auteurs s'interrogent sur ce que l'on peut attendre de mécanismes de gouvernance dépourvus de contraintes, alors même que la transposition des Directives, pourtant obligatoire, fait souvent défaut. Pour les auteurs qui s'inscrivent dans cette perspective, l'adoption des méthodes souples de gouvernance au plan européen s'apparente à des « bavardages » (*cheap talk*) qui devraient rester neutres pour les sphères nationales de gouvernance (Scharpf 2002; Chalmers et Lodge 2003; Kaiser et Prange 2004; Schäfer 2006; Hatzopoulos 2007; Kröger 2009)..

D'autres recherches ont, au contraire, montré que l'absence de sanction ne doit pas être considérée comme un problème. Pour ces travaux, l'efficacité des méthodes souples bénéficie du fait qu'elles sont peu susceptibles de provoquer l'opposition des acteurs politiques car ces derniers sont libres d'ignorer ces instruments ou, au contraire, de les saisir s'ils considèrent qu'ils sont adaptés à leurs priorités, une sélection qui peut constituer un gage d'efficacité (Héritier 2002, 189). Selon I. Begg and J. Berghmann, l'absence de sanction constitue une condition de l'expérimentation et de l'apprentissage (2002, 192), ces méthodes ne devant alors pas être considérées comme un second choix mais comme une approche post-régulationniste (Eberlein et Grande 2005).

Si les travaux qui s'inscrivent dans ce second groupe observent des effets nationaux liés aux méthodes souples, ils reconnaissent la nature différente des résultats respectifs des méthodes souples et des méthodes dures, différences qui, du reste, ne sont pas surprenantes puisque, par nature, ces méthodes ne visent pas les mêmes résultats. Alors que les méthodes dures sont destinées à influencer la législation nationale, les méthodes souples visent plutôt à influencer les processus cognitifs et politiques, ce qui n'empêche pas des changements substantiels, notamment sur les agendas politiques, les paradigmes, les procédures ou même les programmes politiques en tant que tels (Zeitlin 2009a, 3). Dans la mesure où l'objectif des méthodes souples est de coordonner les

réformes, la convergence des politiques nationales n'est que secondaire (Biagi 2000, 159), une caractéristique qui explique que les méthodes souples ne soient pas suffisantes pour mettre en œuvre les objectifs définis en commun au plan européen, comme l'ont montré la plupart des recherches qui s'inscrivent dans le premier groupe de travaux (Büchs et Friedrich 2005; Barbier 2010). Les interprétations nationales très variées auxquelles donnent lieu ces méthodes souples (Casey et Gold 2005; Lodge 2007) ne doivent pourtant pas être considérées comme surprenantes. J. Zeitlin montre que les méthodes souples de gouvernance européennes n'aboutissent pas à des changements de premier ordre des politiques nationales, c'est-à-dire, selon les types de changements identifiés par P. Hall (1993), à des changements liés aux programmes politiques. J. Zeitlin souligne cependant que les méthodes souples ont des effets sur les changements de second et de troisième ordre (c'est-à-dire qui touchent respectivement les instruments et les objectifs des politiques) (2009a). Comme l'ont montré J.-C. Barbier et N. S. Sylla pour le cas français, les discours et les représentations des acteurs politico-administratifs engagés dans les politiques de l'emploi ont été clairement « européanisés », ce qui ne présage pas d'une transformation substantielle des procédures et de l'organisation des politiques ni encore des résultats de ces politiques (2002). Ces travaux nous conduisent donc à ne pas rechercher la convergence des politiques nationales de l'emploi mais à évaluer le développement d'une forme d'harmonisation illustrée par une vision commune des problèmes et des solutions (Mandin et Palier 2004; Heidenreich et Zeitlin 2009).

Au sein de la littérature académique intéressée par les politiques sociales européennes, les recherches les plus récentes qui analysent les effets nationaux des méthodes souples de gouvernance constituent une école particulière. Trois ouvrages collectifs sont particulièrement importants parce qu'ils proposent une analyse comparative des différents effets de ces méthodes de gouvernance dans différents États et dans différents secteurs des politiques sociales (inclusion, emploi, retraites) (De la Porte et Pochet 2002; Zeitlin, Pochet, et Magnusson 2005; Heidenreich et Zeitlin 2009). Ces ouvrages collectifs ont ainsi largement participé à la compréhension des effets des méthodes souples. Ils ont également contribué au développement général des études européennes en mettant l'accent sur la diversité des processus d'influence cognitive et normative de l'intégration.

Dans les paragraphes suivants, nous précisons leurs principales contributions et mettons l'accent sur les deux effets principaux du développement des méthodes souples. En premier lieu, il s'agit des effets facilitateurs liés aux usages stratégiques et rationnels. En second lieu, nous abordons les effets cognitifs consécutifs à la diffusion politique et à l'apprentissage mutuel entre les différents acteurs engagés dans les différentes procédures qui accompagnent les méthodes souples.

2. *Effets facilitateurs : les usages stratégiques*

Un premier type d'effets des méthodes souples de gouvernance européenne sur les processus politiques nationaux concerne la façon dont elles facilitent l'action des acteurs engagés dans les réformes nationales. Ce type d'effets facilitateurs est lié à la façon dont les acteurs mobilisent les différents instruments de manière intentionnelle. Comme le souligne l'approche par les usages que nous avons étudiée précédemment, les instruments européens n'ont d'effet qu'à la condition que les acteurs auxquels ils sont destinés décident effectivement de s'en saisir.

Parmi les instruments des méthodes souples susceptibles d'être mobilisés par les acteurs européens de manière stratégique, citons d'abord les instruments financiers comme les Fonds structurels européens (Lopez-Santana 2009; Mailand 2009; Preunkert et Zirra 2009). S'ils touchent davantage les acteurs politico-administratifs qui les mobilisent de façon sélective et stratégique pour renforcer leurs priorités, ces instruments financiers ne sont néanmoins pas sans effets sur les acteurs non gouvernementaux (associatifs ou partenaires sociaux, par exemple). Même si ces acteurs ne sont pas directement gestionnaires de l'allocation des fonds, ils peuvent être tentés d'en faire un usage stratégique afin de renforcer leurs orientations, si celles-ci correspondent avec les ambitions européennes. Du fait de leur routinisation, ces instruments financiers peuvent également avoir des effets des effets cognitifs qui touchent les objectifs ou les représentations des acteurs qui en bénéficient.

On peut également citer les lignes directrices européennes et les Recommandations aux États membres. Elles sont fondées sur l'analyse, par les services de la Commission européenne, des Plans d'action nationaux que chaque État rend à la Commission sur une base annuelle. Les services de la Commission évaluent les Plans d'action nationaux à partir de leur participation à la réalisation des objectifs définis en communs (les lignes directrices mais aussi des réformes engagées par les États membres et de leurs progrès par rapport à l'année précédente. La plupart des travaux académiques qui se sont intéressés aux effets nationaux des Recommandations aux États membres et/ou des lignes directrices suggèrent que ces instruments sont peu mobilisés de manière directe par les acteurs nationaux. Les documents qui constituent les Plans d'action nationaux envoyés par chaque gouvernement à la Commission restent bien souvent des exercices rétrospectifs destinés à faire rentrer des politiques nationales dans des cases correspondant aux objectifs européens (De la Porte et Pochet 2002a, 295; Jacobsson et Schmid 2002; Caune 2007). Peu importants sur le plan politique, ces instruments sont largement absents des processus nationaux de décision et restent peu médiatisés, ce qui permet aux acteurs politiques de ne pas les saisir. De la même manière, la littérature sur les méthodes souples de gouvernance a tendance à souligner les effets limités de la pression par les pairs, effets qui restent confinés à un groupe restreint d'acteurs

administratifs nationaux engagés, par exemple, dans les activités de *benchmarking*¹. à Bruxelles (Casey et Gold 2005, 37).

Pour résumer, la mise en œuvre substantielle et effective des instruments liés aux procédures institutionnelles des méthodes souples constitue sûrement l'un des « talons d'Achille » de ces méthodes, ce qui ne signifie pas que ces instruments n'ont aucun effets au plan national (Heidenreich 2009). Malgré les limites de ces instruments peu publicisés, certains travaux montrent qu'ils sont parfois mobilisés comme de nouvelles ressources par les acteurs administratifs ou par les acteurs non gouvernementaux afin de créer des « effets de leviers » (*leverage effects*) (Erhel, Palier, et Mandin 2005) susceptibles de renforcer les orientations et les positions qu'ils défendent.

L'ensemble de ces travaux confirme que les acteurs nationaux ne sont pas égaux devant les usages des méthodes souples, certains instruments comme les instruments financiers étant plus facilement mobilisables par les acteurs politico-administratifs alors que ces derniers ont tendance à ignorer davantage les instruments qui relèvent des procédures institutionnelles des méthodes souples. Ces instruments institutionnels ne restent toutefois pas lettre morte et peuvent être envisagés comme des ressources nouvelles pour les acteurs traditionnellement faibles dans les politiques de décision, comme les acteurs des organisations non gouvernementales. Au sein des administrations nationales, ces instruments ont enfin tendance à renforcer la coordination ministérielle et peuvent donc éventuellement modifier les équilibres de pouvoir (De la Porte et Pochet 2002b).

3. *Effets d'apprentissage politique : l'influence cognitive*

Au-delà des usages stratégiques des acteurs engagés dans les processus nationaux de réformes, les recherches sur les méthodes souples de gouvernance font état d'un autre type d'effets : en développant les contacts et les relations entre acteurs nationaux et acteurs européens, les procédures institutionnelles des méthodes souples de gouvernance conduisent les acteurs nationaux à intégrer les conventions discursives et les normes de comportement développées au plan européen (Mandin et Palier 2004; Horvath 2007; Jacobsson et Vifell 2007). Cette forme d'influence cognitive touche les acteurs nationaux de manière très inégale. Les acteurs politico-administratifs engagés dans les négociations à Bruxelles sont davantage concernés (Zeitlin 2009b, 228), alors même qu'ils ne constituent qu'une petite communauté au sein des administrations centrales nationales

¹ Comme le définit I. Bruno, le *benchmarking* est « un dispositif d'évaluation comparative des résultats nationaux qui procède à la définition, la quantification et à l'étalonnage d'indicateurs communs de performance » (2010, 5).

(Caune 2007). Se joignent également des acteurs non gouvernementaux (représentants d'organisations non gouvernementales, partenaires économiques et sociaux), les méthodes souples de gouvernance ayant tendance à renforcer le pouvoir de ces acteurs et donc à changer les équilibres de pouvoir existant au plan national.

Le développement de la coordination et de la socialisation entre ces différents acteurs constitue donc un premier mécanisme par lequel se développent des processus d'apprentissage et de diffusion de pratiques politiques qui n'avaient pas été envisagées jusque là ou ne bénéficiaient pas d'un crédit politique suffisant pour faire leur chemin dans la sphère nationale. Les méthodes souples de gouvernance ont d'abord des *effets heuristiques* qui donnent lieu à l'identification de défis communs. Ensuite, elles permettent parfois aux acteurs politiques d'évaluer les solutions nationales proposées pour répondre à ces défis communs, renforçant ainsi la capacité (*capacity building effects*) des acteurs nationaux qui peuvent s'appuyer sur les instruments européens comme les indicateurs de performances pour sélectionner les solutions qu'ils défendent. Enfin, les méthodes souples ont des *effets réflexifs* (ou maïeutiques) puisqu'elles permettent aux acteurs nationaux de mettre en perspective les approches politiques qu'ils défendent, en évaluant les résultats des programmes qu'ils mettent en place et en les comparant avec d'autres exemples nationaux (Zeitlin 2009b, 229-230).

Finalement, les contributions spécifiques de ces travaux sur les méthodes souples nous conduisent à poser « **l'hypothèse de l'influence cognitive via les acteurs européens** ». Selon cette hypothèse, les effets cognitifs des activités européennes sur les débats et les réformes nationales dépendent du pouvoir des acteurs européens, c'est-à-dire des acteurs politico-administratifs engagés dans les processus des méthodes souples de gouvernance, ou des experts universitaires engagés dans la définition des politiques européennes de l'emploi. Dans ces conditions, les effets cognitifs européens sur les cadres nationaux sont susceptibles d'être plus importants si les acteurs qui participent à les diffuser bénéficient d'une position de force au plan national. Au contraire, les travaux sur les méthodes souples conduisent à penser que les acteurs qui ne sont pas en contact avec les processus européens de décision sont peu touchés par ces processus cognitifs et sont donc peu susceptibles de constituer des vecteurs d'eupéanisation des cadrages des problèmes publics.

4. *Les approches cognitives et les experts : des appuis réflexifs à l'analyse des effets des méthodes souples*

Les spécificités des méthodes souples de gouvernance conduisent les recherches qui leur sont consacrées à s'intéresser à des mécanismes d'eupéanisation qui n'ont pas

été systématisés dans la littérature plus classique sur la transposition nationale des exigences européennes. Les travaux sur les effets des méthodes souples de gouvernance participent ainsi au développement plus général des études européennes. Cependant, malgré les apports croisés de ces travaux (c'est-à-dire leur contribution à la compréhension de la définition des politiques sociales et des processus d'eupéanisation), force est de constater un certain manque de théorisation des ressorts et des effets des méthodes souples de gouvernance sur les *policies*, *politics* et *polity* observables au plan national. Cela est d'autant plus flagrant lorsque l'on compare l'analyse des méthodes souples de gouvernance avec celle des mécanismes d'intégration et d'eupéanisation des politiques communautaires, qui s'appuient sur un corpus théorique très abouti. Pour contribuer à ce développement, nous proposons dans les paragraphes suivants – et plus généralement dans ce travail de recherche – de nous appuyer sur les outils réflexifs développés par les approches cognitives des politiques publiques. Si ces approches ne constituent pas non plus, pour elles-mêmes, des cadres théoriques à proprement parler, elles permettent de mieux penser l'articulation entre les structures de sens produites par les institutions européennes (plutôt que leurs exigences formelles qui résultent de la méthode communautaire classique) et leurs effets potentiels sur les acteurs qui évoluent au plan national.

L'intérêt d'analyser les effets des instruments cognitifs qui accompagnent les méthodes souples de gouvernance à partir des outils proposés par les approches cognitives des politiques publiques est assez évident. Comme le rappelle P. Muller dans un numéro spécial de la *Revue française de science politique* codirigé avec Y. Surel en 2000 sur ces approches, les politiques publiques n'ont pas seulement pour objet de résoudre des problèmes mais également de construire des représentations du monde, une dimension qui pose la question des rapports entre les acteurs et les structures de sens qui participent à l'ordre social (2000, 189-190). Ces approches cognitives de l'action publique permettent d'analyser les articulations entre les idées et les intérêts en mettant l'accent sur les acteurs individuels et collectifs et sur leurs stratégies. Elles ne sont pas contradictoires avec l'analyse des intérêts ou des préférences des acteurs ni avec celle du rôle des institutions dans la construction de ces intérêts et préférences. Au contraire, elles sont particulièrement pertinentes pour notre objet et pour répondre à notre question de recherche car elles attirent l'attention sur les mécanismes de diffusion, d'appropriation et d'interprétation des problèmes publics et des cadrages qui leurs sont associés.

Dans notre cas, il s'agit d'évaluer quels mécanismes accélèrent ou contraignent la diffusion des cadres interprétatifs européens. Il s'agit d'isoler les conditions qui mènent les coalitions d'acteurs engagés dans la définition nationale des politiques de l'emploi à s'approprier les cadres européens des problèmes publics en question. Ces approches demandent de prendre en compte les discours et les arguments politiques mobilisés par

les différents acteurs engagés dans les réformes qui nous intéressent de manière à étudier les valeurs et les interprétations des problèmes publics qu'ils véhiculent pour les comparer avec ceux qui sont construits au plan européen. Comme d'autres variables institutionnelles, les discours des acteurs doivent être analysés parce qu'ils véhiculent des valeurs qui constituent des facteurs de changements. C'est à travers les discours que les acteurs engagés dans la définition des réformes proposent des cadres d'interprétation concernant les logiques causales à l'origine des problèmes publics et suggèrent des solutions pour les résoudre (V. Schmidt 2002; 2008).

Ces approches sont enfin attentives aux interactions entre ces acteurs hétérogènes. Elles mettent l'accent sur le rôle des responsables politiques, des hauts fonctionnaires ou encore des représentants des groupes d'intérêts (comme les acteurs collectifs que sont le patronat et les syndicats, par exemple), mais également sur des acteurs moins directement politisés ou qui ne sont pas considérés comme tels au premier abord. Parmi eux se trouvent les experts, universitaires ou consultants, qui nous intéressent particulièrement parce que leur importance s'est révélée au fur et à mesure de nos enquêtes de terrain en France, au Portugal ainsi qu'au plan européen.

Dans ce chapitre théorique, nous ne pouvons revenir sur la littérature abondante qui, en partant notamment de M Weber et de M. Foucault a permis de développer la compréhension des liens entre science et gouvernement, entre savants et politique(s), et d'identifier les formes de rationalité qui s'imposent à l'organisation politique. Cependant, dans le cadre de notre analyse des effets des méthodes souples de gouvernance, il est essentiel de se pencher sur les travaux portant sur le rôle des experts en politique, travaux qui s'attachent à identifier les conditions de la production et de la circulation des savoirs entre les arènes scientifiques et politiques.

L'expertise constitue, en effet, un moment essentiel de la mise en forme cognitive et normative des politiques publiques (Lima 2009, 150). Elle n'est pas seulement importante du point de vue des experts eux-mêmes, ni encore uniquement du point de vue des acteurs politiques qui tranchent les débats d'experts pour répondre aux problèmes qu'ils tentent de résoudre. L'expertise compte également pour les acteurs dépourvus de ressources politiques. Comme le dit L. Dumoulin, qu'ils soient *insiders* ou *outsiders* de la politique, les acteurs hétérogènes engagés dans la définition des politiques publiques sectorielles sont à la recherche de « supports cognitifs et d'équipements intellectuels pour porter leur parole sur la scène publique, faire émerger un problème spécifique, l'inscrire à l'agenda politique, proposer des grilles de lecture d'une situation donnée ou encore promouvoir des solutions d'actions publique » (2005, 305). En cela, l'expertise constitue une ressource déterminante. À cet égard, les travaux sur les traducteurs (Callon 1986; 1989), les transcodeurs (Lascoumes 1994) ou encore les médiateurs (Muller 1995; 2005) sont particulièrement utiles car ils mettent l'accent sur la

manière dont certains acteurs – ici, individuels – s’emparent de certaines idées et trouvent des alliés pour renforcer les coalitions qui défendent ces idées. Ces travaux insistent sur le rôle de ces acteurs dans la redéfinition des problèmes mais aussi dans la redistribution du pouvoir. M. Callon montre, par exemple, que les acteurs qui « traduisent » l’expertise d’une sphère à l’autre participent à propager cette expertise au-delà de sa sphère habituelle en mettant en relation des univers séparés. La propagation de l’expertise en question peut contribuer à rendre difficile sa mise en cause (1986, 204). Ces approches insistent aussi sur les capacités inégales des acteurs à utiliser les ressources de l’expertise ou à mobiliser les cadres cognitifs pour renforcer leurs orientations (Fligstein 1997, 7-8). De plus, dans la mesure où ces processus de production de sens sont connus pour se faire à partir de l’interaction entre des acteurs hétérogènes, nous nous interrogerons sur les relations qu’entretiennent les acteurs syndicaux ou les coalitions sociales-démocrates avec les experts et/ou les acteurs européanisés.

Dans la mesure où les méthodes souples de gouvernance impliquent le développement de nouvelles formes politiques de délibération et de socialisation (Jacobsson 2004), elles rendent d’autant plus pertinentes l’évaluation des formes, des conditions et des enjeux de la « technicisation » c’est-à-dire du recours au savoir et à la légitimation scientifique et technique (Robert 2010, 12). À travers ces questions, ce sont aussi les limites de la « technicisation » et de l’expertise qui doivent être interrogées puisque les travaux sur les rapports entre savoirs et politiques mettent l’accent sur les marges de manœuvre des responsables politiques par rapport aux savoirs qu’ils mobilisent, c’est-à-dire sur leur capacité à s’approprier l’expertise ou même à la détourner.

5. *L’articulation entre différents champs de littérature et différentes méthodes*

Malgré leurs apports importants, les travaux sur les méthodes souples comptent de nombreux flous, des limites auxquelles nous proposons de répondre en articulant leurs résultats avec les contributions des autres travaux que nous avons étudiés dans ce chapitre et en complétant les méthodes d’enquête sur lesquelles ils reposent.

a. Les apports de l’approche des usages pour l’analyse des effets des méthodes souples

Les faiblesses des travaux centrés sur les effets des méthodes souples de gouvernance résident d’abord dans le fait qu’ils prennent peu en compte les caractéristiques historiques, sociologiques et institutionnelles des sphères nationales. À cet égard, ils devraient bénéficier d’une articulation plus systématique avec d’autres champs de littérature, champs que nous avons abordés précédemment, dans les parties

consacrées aux *welfare studies* et aux études européennes à caractère généraliste. Pour traiter cette question, les recherches devraient donc s'attacher à déterminer quels types d'acteurs utilisent les ressources européennes (et lesquelles) ainsi que la façon dont ces ressources sont articulées avec les facteurs politiques et institutionnels nationaux qui interviennent de manière cruciale dans les processus de réformes. Comme nous l'avons vu, l'approche par les usages met l'accent sur le caractère sélectif des usages et des ressources et souligne que la façon et le degré de mobilisation des instruments européens par les acteurs nationaux dépendent de la capacité de ces instruments à légitimer les préférences et les intérêts des acteurs (Ferrera et Sacchi 2005). Comme dans les processus de diffusion, la réinterprétation des acteurs nationaux est ici centrale (Dolowitz et Marsh 2000). L'analyse de l'adaptation nationale des cadres prescrits par les institutions européennes pourrait bénéficier d'une confrontation avec les contributions de la littérature sur les processus de transferts. Cette dernière souligne que les décalages observés entre le modèle adopté ou importé et la politique effectivement mise en œuvre peuvent être dûs à une variété de facteurs, qui vont de la tendance des acteurs engagés dans le processus d'importation à focaliser leur attention sur tel ou tel aspect du transfert, en passant par leur capacité d'innovation ou les contraintes et les ressources posées par des facteurs institutionnels nationaux.

b. Combiner les méthodes d'enquête pour dépasser les limites des entretiens semi-directifs

Ensuite, les travaux sur les effets cognitifs des méthodes souples de gouvernance souffrent généralement de reposer principalement sur des méthodes d'enquête fondées sur des entretiens semi-directifs avec des acteurs politico-administratifs. Comme l'ont montré C. Erhel, B. Palier et L. Mandin dans le cas français, ces acteurs sont (pour des raisons politiques) souvent peu amènes à reconnaître l'influence des activités européennes alors que l'analyse systématique des débats politiques et des processus de réformes nationales permettent d'identifier la façon dont les discours et les réformes nationales sont pourtant imprégnés de références aux activités et aux cadres européens. De la même manière, certains travaux académiques sur l'analyse des récentes réformes Hartz en Allemagne stipulent que ces réformes résultent principalement de facteurs domestiques et qu'elles auraient été mises en œuvre même en l'absence d'activités européennes dans le domaine (Büchs 2007), alors que d'autres travaux sur le même sujet soulignent les effets des lignes directrices européennes sur les cadres et les discours politiques et *in fine* sur le changement paradigmatique qu'elles impliquent (Preunkert et Zirra 2009). Selon nous, l'articulation entre les entretiens semi-directifs et d'autres méthodes d'enquête pourrait permettre de contrôler les limites des travaux sur les méthodes souples. L'analyse des débats parlementaires et de la presse nationale nous

paraît ainsi essentielle. Alors que les débats parlementaires et la presse nationale constituent des sources d'information susceptibles de renseigner les chercheurs sur les arguments effectivement mis en avant par les acteurs politiques durant les processus de réformes nationales, ils sont pourtant sous-estimés dans les récents travaux de recherche.

Finalement, les différentes revues de littérature que nous avons présentées nous conduisent à articuler ces différents champs de littérature afin d'évaluer la façon dont les processus politiques nationaux (soulignés dans les travaux qui s'inscrivent dans le champ des *welfare studies*) interagissent avec les processus cognitifs européens (identifiés par les travaux sur les méthodes souples de gouvernance). Pour répondre à cette question, nous avons développé un ensemble d'hypothèses qui dérivent des contributions de chacun des champs de littérature et que nous proposons de rappeler dans la partie suivante, consacrée à la stratégie de recherche que nous avons adoptée dans le cadre de ce travail (III.).

III. Stratégie de recherche : entre « convergence transnationale et traduction nationale »

Dans cette troisième partie du chapitre consacrée à la stratégie de recherche nous présentons d'abord les hypothèses dérivées de la littérature pour répondre à notre question de recherche de manière systématique (A.), avant d'exposer la stratégie de comparaison que nous déployons dans ce travail (B.), et les méthodes d'enquête mobilisées (C.).

A. Les hypothèses des modes d'articulation entre processus politiques nationaux et processus cognitifs européens

À partir des contributions des travaux qui s'inscrivent dans le champ des *welfare studies* et qui considèrent les réformes des États providence depuis des variables essentiellement nationales, ce travail développe l'idée selon laquelle les États providence ne doivent pas être envisagés comme des espaces clos mais doivent plutôt être analysés comme des États membres européens. Les revues des différents champs de littérature que nous avons présentées dans les deux parties précédentes nous ont permis de distinguer les principales hypothèses dont la confrontation doit guider l'analyse empirique des différents cas d'étude présentés dans ce travail. Si ces hypothèses ont été esquissées dans les parties précédentes, nous les reprenons ici de manière plus systématique.

1. *Les hypothèses qui dérivent des welfare studies*

Hypothèse 1. a) (*welfare studies*) : L'Europe comme facilitateur : l'utilisation rationnelle et stratégique de l'Europe pour renforcer ses orientations. *L'Europe est mobilisée par les coalitions réformatrices (syndicats et partis sociaux-démocrates ou acteurs des relations industrielles/ du mouvement syndical) à condition qu'elle renforce les équilibres de pouvoir en leur faveur.*

La revue de littérature sur la définition et les réformes des politiques sociales attire l'attention sur la centralité des coalitions politiques nationales formées par les partis politiques et les syndicats sociaux-démocrates. D'autres travaux mettent l'accent sur le déclin des politiques partisans sociaux-démocrates et l'affaiblissement de la syndicalisation dans les pays européens et préfèrent souligner le rôle de la structure des relations industrielles entre les représentants des salariés et les représentants des

employeurs. D'autres encore insistent plus particulièrement sur le rôle des exécutifs nationaux dans la construction de ces coalitions politiques ou de ces compromis entre partenaires sociaux.

Quelles que soient les variables institutionnelles principales de la définition des politiques sociales soulignées dans ces travaux, elles restent peu influencées par les activités extérieures à la sphère nationale.

Ces contributions nous permettent de poser l'hypothèse selon laquelle les acteurs engagés dans les coalitions politiques nationales favorables aux réformes mobilisent les instruments européens (cadrages, instruments financiers, comparaisons) dans leurs discours et leurs stratégies comme des ressources à condition que ces instruments permettent de renforcer leurs positions par rapport à d'autres coalitions. Au contraire, si les instruments européens vont à l'encontre des orientations qu'ils défendent, les acteurs des coalitions réformatrices sont supposés être parfaitement capables de les ignorer. Il en va de même pour les coalitions opposées aux réformes.

Hypothèse 1 b) : L'hypothèse liée au rapport à l'Europe des coalitions opposées aux réformes. *Les usages de l'Europe ne sont susceptibles de renforcer les coalitions nationales favorables aux réformes qu'à la condition que les élites, les citoyens ou les acteurs opposés aux réformes entretiennent un rapport favorable vis-à-vis de l'intégration européenne.*

Cette hypothèse intègre la dimension du rapport que les élites, les citoyens, ou encore les coalitions opposées aux réformes, entretiennent à l'égard de l'intégration européenne, à la première hypothèse dérivée des *welfare studies*. Si le rapport à l'Europe est négatif, les coalitions réformatrices nationales devraient être capables d'ignorer les processus européens. Si ce rapport est positif, elles pourraient les mobiliser, comme un instrument parmi d'autres, pour renforcer leurs orientations.

L'articulation entre coalitions politiques nationales et rapport à l'Europe nous permet de combiner l'analyse des logiques sectorielles et des logiques nationales. Elle nous conduit à distinguer les deux cas nationaux que nous comparons dans ce travail puisque, comme le montre le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels nationaux, le « père fondateur français » et le « bon élève portugais » entretiennent, à travers leurs élites et leurs citoyens, des rapports différents à l'Europe (voir *infra*. Chapitre 4). Selon cette hypothèse, les acteurs portugais devraient donc se montrer plus réceptifs aux exigences et aux pressions adaptatives européennes que les acteurs français.

2. Les hypothèses qui relèvent des études européennes

Hypothèse 2 a) : l'hypothèse de la structuration des cadres européens. *Les effets nationaux des activités européennes dépendent des acteurs nationaux engagés dans ces activités européennes elles-mêmes.*

L'approche interactionniste de l'eupéanisation conduit à développer l'idée selon laquelle les effets nationaux des politiques européennes ne peuvent être analysés qu'en comprenant la façon dont ces politiques sont structurées au plan européen. Les travaux fondateurs se sont attachés à distinguer les forces explicatives de l'intégration européenne. Parmi eux, les approches intergouvernementalistes sont particulièrement puissantes et avancent l'idée selon laquelle les exécutifs nationaux (et plus largement les acteurs politico-administratifs qui les représentent) restent maîtres de l'intégration. Depuis, d'autres travaux ont mis en évidence la façon dont ces acteurs tentent de minimiser les coûts nationaux de l'intégration européenne en déployant, à Bruxelles, des stratégies de transferts (*upload*) des cadres qui les gouvernent au plan national.

Cette hypothèse implique de tester l'idée selon laquelle les acteurs qui participent à la structuration des politiques européennes bénéficient davantage des politiques décidées à Bruxelles et sont donc davantage susceptibles de les utiliser comme des ressources que les acteurs nationaux qui restent éloignés des processus européens de décision.

Hypothèse 2 b) : L'hypothèse des effets cognitifs via les acteurs eupéanisés. *L'influence des effets cognitifs dépend du pouvoir relatif dont disposent, au plan national, les acteurs eupéanisés et confrontés aux méthodes souples de gouvernance européenne.*

Selon les travaux consacrés à l'analyse des méthodes souples de gouvernance européennes dans le domaine social, les effets nationaux des activités européennes doivent être analysés à partir d'une dimension cognitive dont la diffusion dépend du pouvoir des acteurs eupéanisés, c'est-à-dire des acteurs qui évoluent dans les différents niveaux de gouvernement (européens et national). Il s'agit surtout des acteurs politico-administratifs engagés dans les procédures des méthodes souples de gouvernance et des experts universitaires mobilisés par les services de la Commission européenne pour participer à la définition des politiques sociales européennes. Plus ces acteurs ont un rôle important dans les processus nationaux de décision, plus ils devraient être susceptibles de participer à la diffusion des processus cognitifs d'eupéanisation. À l'inverse, s'ils détiennent des positions marginales de pouvoir au plan national, il est peu probable que les cadres cognitifs européens jouent un rôle dans les processus nationaux.

Maintenant que nous avons présenté les principales hypothèses relatives à l'articulation entre les processus politiques nationaux et les processus cognitifs européens dans le développement des réformes des politiques sociales, les paragraphes suivants

reviennent sur la stratégie de recherche que nous avons déployée afin d'aborder cette articulation.

B. La stratégie comparative : deux cas éloignés des cadres européens avec un rapport différent à l'Europe

Dans les paragraphes suivants, nous expliquons d'abord les apports de la démarche comparative pour répondre à la question de recherche (B. 1.) et revenons ensuite sur la comparabilité des deux cas étudiés (B. 2.).

1. *La démarche comparative entre des cas similaires néanmoins variés*

Les paragraphes suivants présentent d'abord la stratégie de comparaison par les cas avant de justifier la sélection de ces derniers.

a. La comparaison entre les cas : identifier des mécanismes plutôt que des causalités

La question de recherche que nous avons définie concerne les processus et les contenus de l'action publique dans un domaine traditionnellement attaché à la souveraineté nationale, celui des politiques sociales. Pour évaluer l'influence européenne sur ces politiques, nous avons choisi de comparer un nombre restreint de cas, une limite qui nous permet d'engager une approche qualitative en focalisant notre attention sur l'interaction entre les variables – une dimension qui se trouve au cœur de la question de recherche que nous avons définie – plutôt que sur leur isolement.

Le présent travail propose une comparaison par les cas plutôt que par les variables car son objectif principal n'est pas de déterminer les conditions d'un processus causal qui conduirait à développer une vision sans doute surestimée de l'influence européenne sur les cadres nationaux, mais plutôt d'évaluer les mécanismes qui favorisent ou contraignent cette influence. Ce travail pose la question du *comment* et adopte un rapport souple à la causalité qui nous affranchit de l'objectif d'établir une causalité directe, celle de l'UE qui, en tant que variable indépendante, expliquerait les politiques publiques nationales analysées comme des variables dépendantes, une entreprise difficile à mettre en œuvre (Radaelli 2003). Notre ambition n'est pas de remettre en cause l'idée selon laquelle la sphère nationale constitue toujours, malgré la mondialisation et l'intégration européenne, la sphère principale de résolution des problèmes publics mais de défendre l'idée selon laquelle, même dans le domaine social, les sphères nationales ne doivent plus être considérées comme des espaces clos. Ainsi, nous montrons dans cette thèse que les

États providence européens sont aussi des États membres et expliquons pourquoi cette dimension ne doit pas être sous-estimée.

La démarche comparative que nous déployons ici met l'accent sur une « vision hybride des politiques publiques, entre convergences transnationales et traductions nationales » (Hassenteufel 2004, 113). Précédée de l'analyse de la structuration des politiques européennes de l'emploi et de la définition du modèle européen de flexicurité, la comparaison entre la France et le Portugal, nous permet d'identifier les conditions qui participent à ouvrir les frontières de la sphère nationale à des activités définies à l'extérieur, tout en prenant en compte la façon dont ces conditions nationales influencent les effets européens. C'est ainsi que nous articulons la dimension externe de l'européanisation et les dimensions internes propres à chaque système de protection sociale.

b. Des systèmes conservateurs corporatistes éloignés des cadres européens mais avec un rapport à l'Europe différent

Maintenant que nous avons présenté les raisons de la démarche comparative, nous pouvons revenir sur la sélection des cas que nous avons opérée. Les premières parties de ce chapitre nous ont permis de montrer que les régimes conservateurs corporatistes de protection sociale sont ceux qui sont théoriquement les plus éloignés du développement de la flexibilisation de la protection de l'emploi et de l'activation de l'assurance chômage. Cette inadéquation rend l'analyse de ces processus de réformes particulièrement intéressante. Dans la mesure où les institutions européennes ont adopté le paradigme de la flexibilisation et de l'activation, ces régimes sont également ceux qui subissent le plus directement les pressions adaptatives européennes et connaissent le *misfit* le plus important, une raison qui nous conduit à les étudier en priorité. Comme nous allons le voir plus loin, la catégorisation du Portugal en tant que régime conservateur corporatiste ou en tant que régime méditerranéen est discutée dans la littérature académique. Cette discussion n'affaiblit pourtant pas la sélection des cas que nous avons opérée. En effet, que le régime méditerranéen constitue une sous-catégorie du régime conservateur corporatiste ou une catégorie à part, ces deux régimes (ou ce régime et sa sous-catégorie) n'en restent pas moins les plus éloignés des demandes européennes, ceux où le *misfit* est le plus important.

Au-delà de leur appartenance au régime le plus en inadéquation avec les cadres européens, la sélection des cas nationaux de la comparaison devait nous permettre d'introduire des variables différenciées que l'approche par les usages nous a permis de déterminer. Compte tenu du fait que le système de protection sociale des pays méditerranéens s'est développé conjointement avec leur adhésion à l'Europe et que le développement de ces systèmes a largement bénéficié des fonds européens, nous posons

l'hypothèse selon laquelle leurs élites et leurs citoyens n'entretiennent pas les mêmes rapports vis-à-vis du projet européen que les élites et les citoyens français, dont le pays est à l'origine de la construction européenne.

c. Le Portugal : « méditerranéen », « continental inachevé » ou modèle hybride ?

Bien que les travaux sur les différents régimes de protection sociale n'utilisent pas tous le même label pour caractériser le système français de protection sociale¹, l'appartenance de celui-ci au « monde conservateur corporatiste » ne fait pas débat². Il en va différemment pour le cas portugais.

En premier lieu, il est question du degré d'éloignement entre les systèmes conservateurs corporatistes et les systèmes méditerranéens. En d'autres termes, les pays méditerranéens sont-ils seulement, pour des raisons historiques, moins avancés dans leurs développements que les systèmes conservateurs corporatistes continentaux tout en partageant les principales caractéristiques (Katrougalos 1996; Guillén, Álvarez, et Silva 2003) ? Ou connaissent-ils des spécificités qui doivent conduire à les différencier des régimes conservateurs corporatistes et à distinguer un « quatrième monde » (Leibfried 1992; Bonoli 1997; Ferrera 1996; Gallie et Paugam 2000; Sapir 2006) ? Les paragraphes suivants discutent les implications de ces débats académiques pour la démarche comparative engagée dans ce travail.

Le premier groupe de travaux considère les systèmes méditerranéens comme des « conservateurs corporatistes en développement ». Il met l'accent sur la segmentation entre les catégories socioprofessionnelles qui rapproche les pays méditerranéens des régimes conservateurs corporatistes. Pour ces travaux, les limites du développement des programmes de protection sociale des pays du sud de l'Europe ne peuvent être comprises qu'à partir du développement tardif des processus de démocratisation, un développement limité jusqu'à la chute des dictatures dans les années 1970.

Cette caractéristique a des conséquences majeures pour la comparaison que nous développons dans ce travail. En effet, l'engagement du processus de démocratisation du Portugal (et donc de la consolidation de son système de protection sociale) à partir de la chute de l'État Nouveau et de la Révolution des œillets en 1974 est suivi de près par

¹ Pour G. Esping-Andersen (1990) comme pour W. Korpi et J. Palme (1998), la France est un régime de type conservateur corporatiste. M. Ferrera (1996) et B. Palier (2010) lui donnent le label de Bismarckien, A. Siaroff (1994) de chrétien-démocrate avancé et G. Bonoli (1997) de continental.

² Les travaux de S. Leibfried nuancent le consensus autour de la classification de la France comme système de type conservateur corporatiste. En effet, pour cet auteur, la France appartient au même régime que la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, un groupe qu'il qualifie de « Latin Rim » (1992).

l'adhésion du pays aux Communautés européennes en 1986. Comme nous y reviendrons dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels nationaux, le développement du système de protection sociale portugais est ainsi largement marqué par les orientations et les fonds publics européens, alors que les régimes de protection sociale d'Europe continentale comme la France se sont construits de manière bien plus autonome. Dans ce chapitre, nous mettrons en évidence la manière dont ces différentes situations influencent le rapport à l'Europe des élites et des citoyens (voir *infra*. Chapitre 4.).

Le second groupe de travaux insiste davantage sur les spécificités des systèmes méditerranéens. Il est ainsi davantage tenté par la distinction d'un « quatrième monde de l'État providence ». Ces travaux soulignent notamment l'absence d'articulation entre les droits du *welfare* et les minimums sociaux, le degré important des risques sociaux laissés à la sphère familiale et à l'Église catholique, la faiblesse de la gouvernance bureaucratique et des administrations, marquées par un degré élevé de clientélisme et, enfin, l'influence du processus tardif de démocratisation sur le développement difficile du mouvement syndical.

Au-delà des débats académiques sur les caractéristiques propres à chaque régime, les travaux directement intéressés par le Portugal soulignent les spécificités libérales de ce système. Le système portugais connaît, en effet, un faible taux de travailleurs à temps partiel, un niveau élevé d'inégalités sociales et un fort taux de pauvreté. Le régime portugais intègre également quelques caractéristiques proches des régimes sociaux-démocrates, notamment une tendance à l'universalisation de la couverture des programmes sociaux dans le domaine de la santé, un domaine considéré comme relevant du droit de la citoyenneté (Ferrera 1996; Glatzer et Rueschemeyer 2005), ainsi qu'un taux élevé du travail des femmes (Crouch 2001) malgré un contexte où la famille assure une part essentielle de la protection des risques et où le modèle patriarcal reste central (Ramos da Silva Lopes 2006, 63).

Les contributions importantes de ces travaux ne remettent pas en cause notre stratégie comparative car elles ne nient pas que le système portugais repose originellement sur la protection de l'emploi et les politiques passives de l'assurance chômage. Au Portugal comme en France, ces deux dimensions sont remises en causes depuis le début des années 2000. Ce sont bien ces dimensions partagées par les deux systèmes qui les rendent ici comparables. Cette stratégie de comparaison de systèmes qui partagent des caractéristiques communes (*most similar systems design*) nous permet de contrôler un certain nombre de variables, au premier rang desquelles la nature du *misfit* entre politiques nationales et exigences européennes, ou, pour le dire autrement, du type

de changement requis par les pressions adaptatives européennes qui pèsent sur les sphères nationales¹. Ensuite, l'appartenance des deux cas d'études au système conservateur corporatiste nous permet de contrôler le rôle de la fragmentation des relations industrielles et du mouvement social, une caractéristique commune aux deux pays, même si des spécificités (liées notamment au nombre de syndicats dans chaque pays) attirent l'attention sur la situation française plus dynamique par rapport au mouvement syndical portugais relativement statique. À partir de ces variables institutionnelles lourdes et communes, la comparaison entre la France et le Portugal nous permet de discuter le rôle que joue un rapport à l'Europe différencié dans l'articulation des processus politiques nationaux avec les processus cognitifs européens.

2. *Méthodologie : analyser les processus (process tracing) et les cadrages (frame analysis) politiques*

Dans la mesure où cette recherche s'intéresse aux processus de réformes des politiques nationales de l'emploi et des marchés du travail français et portugais, elle invite à développer une approche d'analyse qualitative, qui allie deux types de méthodes d'enquête. La première concerne l'analyse des processus (*process tracing*) et des différentes séquences des décisions politiques qui nous intéressent. La seconde est attentive aux cadrages (*frame analysis*) proposés par les acteurs favorables aux réformes pour légitimer leurs orientations et, au sein de ces cadrages, à l'importance des cadres cognitifs européens.

Afin de nourrir ces deux perspectives, les enquêtes que nous avons réalisées sur les différents terrains s'appuient principalement sur deux types de sources. Il s'agit d'abord des sources écrites et ensuite de la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les acteurs clés au plan national et européen. Un troisième type de sources d'information doit enfin être mis en avant. Il s'agit de l'observation participante d'une durée de deux mois que nous avons effectuée auprès du Secrétariat général de la Commission européenne, au mois de novembre et décembre 2007.

¹ Cependant, les différences entre les deux systèmes (l'un davantage développé que l'autre) ne nous permettent pas de contrôler la variabilité du degré du *misfit*, c'est-à-dire de l'étendue des changements requis.

a. L'immersion déséquilibrée : observation participante européenne et distance avec le terrain portugais

Durant les premiers mois de notre formation doctorale et de ce travail de recherche, nous avons eu l'opportunité d'effectuer une observation participante d'une durée de deux mois auprès du Secrétariat Général de la Commission européenne et, plus particulièrement de la Direction A et de son Unité *Stratégie de Lisbonne (Objectif stratégique prospérité)*¹. D'un point de vue formel, nos supérieurs hiérarchiques n'envisageaient pas cette expérience comme une observation participante. Le travail que nous avons mené durant ces deux mois est soumis à la confidentialité la plus stricte, une donnée qui nous empêche de citer des exemples ou des acteurs dans le cadre de ce travail de recherche. Il n'en reste pas moins que cette expérience a largement contribué à notre compréhension des activités menées par les acteurs administratifs européens, des ressources sur lesquelles ils s'appuient, des contraintes qu'ils tentent de contourner ou encore des tensions à l'intérieur de l'organisation. Notre mission a principalement consisté à préparer l'évaluation des Programmes Nationaux de Réformes (notamment celui de la France) et à suivre les travaux de préparation dans le cadre de la procédure des Recommandations de la Commission aux États membres. Nous avons notamment pu participer aux réunions de coordination entre les différents services de la Commission impliqués dans ces exercices². Difficilement mobilisable de manière directe, cette observation participante n'en constitue pas moins un élément structurant de notre immersion dans l'analyse des politiques européennes.

Par rapport aux contributions de cette immersion sur le terrain européen, notre posture de chercheuse est relativement déséquilibrée par la distance relative que nous entretenons avec le terrain portugais. Lors de cette enquête, nous nous sommes évidemment appuyée sur la connaissance préalable que nous avions des différents terrains. P. Hassenteufel souligne que, dans le cadre d'une démarche comparative, « il

¹ Dans le cadre du travail de terrain conduit pour notre mémoire de Master recherche (2006-2007) qui portait sur l'influence, en France, de la Stratégie de Lisbonne et de la Méthode Ouverte de Coordination (Caune 2007), nous avons précédemment rencontré plus d'une trentaine d'acteurs politico-administratifs à Bruxelles. À l'issue de cette enquête, l'un de ces acteurs nous a proposé de rejoindre, dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de deux mois, la Direction A du Secrétariat Général de la Commission européenne afin de participer à ses activités.

² Il s'agit du Secrétariat général (SecGen) de la Commission, de la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales (DG EMPL), de la Direction générale des entreprises (DG ENTR), de la Direction générale à la politique régionale et de cohésion (DG REGIO) et de la direction générale pour la recherche et le développement (DG R&D). Nous avons pu participer à la plupart des réunions conduites entre les acteurs administratifs de ces différents services ainsi qu'à une rencontre de plus haut niveau avec les directeurs généraux des directions générales concernées. Les réunions à un niveau plus politique, et notamment celles avec les Commissaires, la secrétaire générale ou le président de la Commission ne nous ont pas été ouvertes.

faut être en mesure d'appréhender le "non-dit" et le "non-écrit" du fait de l'importance des manières de penser et de sentir intériorisées par les acteurs » (2005, 117). Nous devons reconnaître que cette démarche reste pour nous plus difficile et donc davantage limitée dans le cas portugais, celui que nous maîtrisons le moins bien au début de ce travail. Si nous connaissions le pays pour y avoir séjourné pendant près d'un an durant le premier cycle de notre formation universitaire et en pratiquons la langue, nous devons admettre que, plusieurs années après, notre maîtrise de la langue mais surtout notre connaissance approfondie du fonctionnement du système politique et des réformes des politiques de l'emploi et des marchés du travail demeurerait inégale par rapport à celle que nous avons du cas français. Nous reconnaissons volontiers que ces difficultés ont pu nuire à la qualité de certains des entretiens que nous avons réalisés au Portugal, même si notre statut d'étudiante étrangère nous a permis de bénéficier de la patience et de la coopération bienveillante de la plupart (sinon de la totalité) des acteurs interrogés à Lisbonne. Lorsqu'ils maîtrisaient notre langue, certains d'entre eux nous ont proposé de réaliser l'entretien en français afin que nos échanges bénéficient d'une plus grande fluidité.

b. Le foisonnement des sources écrites

Le premier type de sources, les sources écrites, regroupe un grand nombre de documents. Comme le note P. Muller, la liste des documents écrits générés par toute politique publique est « sans fin » (2003, 93). Le modèle de flexicurité étudié ici ne déroge pas à cette règle et la distinction entre ses différentes composantes (dispositions contractuelles, formation professionnelle, politiques actives, systèmes de Sécurité sociale) nous a même souvent conduit à élargir l'identification des sources écrites à ces différentes dimensions. Nous avons donc été confrontée à un foisonnement considérable de sources qu'il a fallu trier. Durant, notre enquête, nous avons abordé les sources écrites à partir de trois types principaux de documents.

– Documents officiels des acteurs collectifs et publications syndicales

Il s'agit d'abord des documents officiels et institutionnels, c'est-à-dire de la littérature grise produite par les différents acteurs – le plus souvent collectifs mais parfois individuels – engagés dans les processus des réformes étudiées. Au sein de ce corpus, les publications syndicales et les travaux des experts engagés dans les processus nationaux de réformes constituent les documents les plus importants. Ils ont été recueillis à partir des sites internet des différentes organisations ou transmis par les acteurs que nous

avons rencontrés dans le cadre des entretiens semi-directifs lorsque ces documents n'étaient pas directement publics¹.

L'analyse de la presse syndicale a été particulièrement importante dans le cas français. En effet, les deux lois que nous étudions et qui se réclament explicitement de la mise en œuvre d'une « flexicurité à la française »² ont toutes deux été précédées par un accord national interprofessionnel (ANI) signés par la majorité des partenaires sociaux représentatifs. La presse syndicale s'est révélée une source d'information et d'analyse pour identifier les différentes étapes de ces accords ainsi que les conflits et les avancées qui ont marqué chacune de ces étapes. Dans ce cas, la collecte de l'information à partir des publications des sites internet de chacune des organisations s'est révélée particulièrement limitée et nous avons pu compter sur les fonds du Centre de documentation de l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES) que nous avons pu fréquenter à plusieurs reprises.

- Les débats parlementaires : recueillir la parole politique, identifier les cadrages

Ensuite, les dossiers parlementaires relatifs aux réformes étudiées ont constitué une source essentielle pour identifier les différentes séquences qui accompagnent les processus de réformes mais aussi pour analyser le discours des acteurs politiques. Pour le cas français, nous avons systématiquement analysé les sessions parlementaires liées à l'adoption de la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail et à celle de 2013 sur la sécurisation de l'emploi. Pour le cas portugais, nous avons focalisé notre attention sur les sessions liées à l'adoption des lois de 2003, 2009 et 2012 sur le Code du travail.

Pour des raisons qui ne sont pas liées à compétences linguistiques, l'analyse de ces sources nous a posée davantage de difficultés dans le cas portugais que dans le cas français. En effet, alors que le site internet de l'Assemblée nationale française permet une recherche thématique et par dossier législatif, il n'en va pas de même pour le site de l'*Assembleia da República* portugaise qui nous a obligé à aborder le corpus des débats à partir d'un seul mot clé à chaque recherche. D'autres raisons pratiques, liées au

¹ Certaines notes de travail internes à l'administration portugaise rédigées dans le cadre de la présidence portugaise du Conseil en 2007 ou certains documents de travail des Commissions d'experts pour définir les réformes du Code du travail en 2003 et en 2009 ont, par exemple, été particulièrement utiles à notre analyse.

² Il s'agit de la loi sur la modernisation du marché du travail adoptée en 2008 et de la loi sur la sécurisation de l'emploi adoptée en 2013.

fonctionnement du site internet de l'*Assembleia da República* ont considérablement compliqué (et allongé) l'analyse de ce corpus¹.

Dans les deux pays, les dossiers parlementaires qui présentent le compte rendu des débats conduits par les députés en séance plénière et en commissions spécialisées ont été particulièrement utiles pour analyser les discours et les cadrages mobilisés par les différents acteurs politiques. Dans la mesure où les acteurs politiques de haut rang, comme les ministres, sont plus difficiles à contacter dans le cadre de la conduite des entretiens², les débats parlementaires nous ont permis de recueillir leurs discours publics sur les réformes qui nous intéressent. Pour analyser le discours des acteurs politiques, ces sources nous paraissent d'ailleurs davantage appropriées que n'auraient pu l'être des entretiens avec des acteurs politiques de haut rang. En effet, notre enquête ne demandait pas seulement de découvrir les non-dits et les interactions particulières entre différents groupes d'acteurs, comme le permettent souvent les entretiens, mais elle impliquait également de recueillir des discours officiels – et travaillés comme tels par des communicants – mais surtout, publics. L'analyse des débats parlementaires nous a ainsi permis de nous concentrer sur les arguments effectivement mobilisés dans les débats publics. L'analyse des débats parlementaires est ainsi particulièrement éclairante pour qui s'intéresse à la dimension stratégique du discours, alors que leurs fondements idéologiques constituent une dimension que nous avons pu davantage aborder durant les entretiens semi-directifs.

Sur le fond, l'analyse des changements induits par la première réforme du Code du travail portugais – celle qui, en 2003, systématise une législation foisonnante – a été particulièrement difficile. En effet, cette réforme consiste en la formalisation de textes éparses, disparates et parfois contradictoires, ce qui explique les difficultés que nous avons rencontrées pour comparer formellement le nouveau texte à partir des anciennes législations. Alors que cette question constituait un véritable casse-tête pour les acteurs

¹ Par exemple, pour une même séance à l'Assemblée, le site internet de l'Assemblée nationale française propose des documents au format PDF qui facilitent la lecture et la recherche par mots clés. Le cas échéant, le chercheur peut facilement composer son corpus car les débats des séances sont présentés sur une seule page web. À l'inverse, le site de l'*Assembleia da República* oblige le chercheur à naviguer à travers (et à sélectionner manuellement) des dizaines (mais plus souvent des centaines) de pages afin de constituer très laborieusement son propre corpus.

² Dans le cadre de l'analyse de terrain du cas portugais, nous n'avons pas pu dépasser cette difficulté. En effet, pour des raisons liées à nos activités doctorales, nous avons dû réaliser l'essentiel des entretiens avec les acteurs portugais dans une période politique peu favorable pour rencontrer les acteurs politiques : celle de la campagne politique menée dans le cadre des élections législatives anticipées de juin 2011. Si ce séjour avait été précédé par un séjour plus court de « prise de contact » avec le terrain portugais aux mois de mai et juin 2010, nous n'avions pas, à ce moment là, contacté de responsables politiques. Si le contexte politique de juin 2011 ne nous a pas permis de rattraper cette faiblesse, l'analyse des débats parlementaires nous a cependant permis de combler ce vide dans la liste des entretiens que nous avons pu réaliser.

engagés dans ces réformes, nous n'avons pu nous engager dans l'analyse systématique de cette législation éparse et avons dû nous reposer essentiellement sur les analyses de ces acteurs afin d'évaluer les changements.

Pour palier ces difficultés, nous nous sommes également appuyée sur les travaux de l'*European Observatory Industrial Relations Online*, un organisme de recherche européen basé à Bruxelles, dont les chercheurs sont chargés de la veille des législations nationales des pays desquels ils sont spécialistes. Cet outil a été particulièrement utile pour identifier les processus de réformes, les conflits qui portaient sur des points spécifiques des propositions des pouvoirs publics et les différentes étapes des adaptations engagées par les acteurs politiques face aux résistances des coalitions d'acteurs opposées aux réformes. L'analyse des changements impliqués par les réformes suivantes était plus aisée. En effet, en 2009, les changements apportés au Code du travail pouvaient être comparés à la réforme de systématisation de 2003 et en 2012, à ceux de 2009.

– Les cadrages politiques dans la presse nationale

Enfin, nous avons largement mobilisé la presse nationale. Comme les débats parlementaires, ce type de sources a été particulièrement utile pour évaluer le contenu des débats publics. Les articles de presse nous ont permis d'apporter des données complémentaires, pas tant sur le fond des processus de réforme (les articles de presse étaient, à cet égard, moins utiles, que les sources d'analyses présentées plus haut) mais surtout pour ce qui concerne les prises de positions des acteurs impliqués dans ces réformes, une dimension essentielle de l'analyse des cadres (*frame analysis*). Ces citations ont permis de compléter celles que nous avons pu recueillir dans le cadre des entretiens, soit parce qu'elles provenaient d'acteurs politiques de haut niveau, notamment des ministres, soit parce qu'elles ont été formulées « à chaud », au moment des réformes, lorsque celles issues de nos entretiens étaient exprimées plusieurs années après les décisions étudiées et n'échappaient donc pas toujours au biais bien connu de la reformulation rétrospective. C'est également à partir des articles de presse que nous avons évalué l'influence du cadrage européen sur les (re)cadrages effectués au plan national. Sans confondre cadrage politique et cadrage médiatique, il nous a semblé intéressant d'identifier la prégnance des éléments principaux du cadrage européen (d'une part, les chiffres, les comparaisons internationales et européennes ou *benchmarking*, d'autre part, l'utilisation des modèles étrangers comme le modèle danois).

c. Les entretiens semi-directifs : une méthode nécessaire mais pas suffisante

Les 87 entretiens semi-directifs que nous avons principalement conduits entre mai 2010 et juin 2011 avec les acteurs engagés à différents niveaux de gouvernement

constituent une source essentielle d'information pour nos enquêtes de terrain¹. Trente et un entretiens ont été réalisés à Bruxelles, vingt sept à Lisbonne et vingt neuf à Paris².

- Une méthode plus utile pour évaluer les cadrages que pour identifier les processus

Les entretiens constituent une source précieuse pour identifier les acteurs impliqués dans les processus des réformes, les interroger sur leurs pratiques et analyser les orientations qu'ils défendent. Ils ont également été importants en ce qu'ils nous ont parfois permis – mais pas autant que nous ne l'avions espéré – de recueillir des documents de travail non publiés lorsque les acteurs interrogés ont accepté de partager avec nous leurs documents d'archive. Ils constituent, selon nous, un matériau plus faible si l'on se place du point de vue de l'approche du *process tracing*. Si certains des acteurs interrogés ont pu nous orienter pour revenir sur des moments clés des processus de réformes, cela n'a été le cas qu'avec les acteurs centraux des réformes étudiées. La plupart du temps, les quelques années qui séparaient les réformes de la conduite de l'entretien nous ont empêchées de recueillir des données précises sur les processus, une limite observée de manière quasiment systématique au cours des entretiens avec les acteurs qui n'étaient pas au cœur des processus de décisions. De manière générale, les entretiens semi-directifs ont été plus utiles pour mettre en lumière les dimensions conflictuelles des réformes ou encore les tensions qui parcourent les organisations ou les acteurs collectifs engagés dans les réformes étudiées. En d'autres termes, les entretiens ont constitué un élément central de l'approche des cadrages (*frame analysis*) et des interactions entre les acteurs et ont été moins utiles pour mettre en lumière les différentes étapes des processus de réformes (*process tracing*).

La méthode des entretiens semi-directifs n'a pas été choisie au hasard ni ne s'est imposée comme un « impératif instrumental » (Bongrand et Laborier 2005, 75) mais comme un élément nécessaire pour répondre à notre question de recherche. Nécessaire, parce que nous ne pouvions identifier les mécanismes qui influencent les discours et les

¹ Compte tenu des développements des réformes politiques nationales au cours de notre recherche doctorale et de l'adoption d'une nouvelle loi, sur le Code du travail en 2012 au Portugal, et, en France, sur la sécurisation de l'emploi en 2013, nous avons souhaité actualiser les entretiens. Pour des raisons pratiques principalement liées à nos engagements universitaires, nous n'avons pu nous rendre au Portugal pour actualiser nos sources d'information et n'avons pu engager cette démarche que pour le cas français, directement accessible.

² Pour des raisons pratiques, liées à notre lieu de domiciliation pendant le travail de recherche, les entretiens conduits en France ont souvent pu être plus espacés que ceux conduits avec les acteurs portugais et européens. Pour chacun des terrains, nous avons menés les entretiens en deux phases. La première nous a permis de réaliser des entretiens exploratoires, de prendre les contacts nécessaires et d'identifier les acteurs que nous devions rencontrer. La seconde s'est déroulée de manière plus intense à partir d'une question et d'un objet de recherche davantage structurés.

priorités des acteurs sans les rencontrer et confronter leurs points de vue respectifs. Nécessaire aussi, parce qu'afin d'évaluer la place des activités européennes dans celles des acteurs nationaux, il fallait aussi comprendre en quoi telle ou telle activité était importante pour la démarche ou les pratiques des acteurs engagés dans les réformes nationales. Nécessaire enfin, parce que nous souhaitons étudier les logiques de fonctionnement des autorités politiques et administratives et comprendre les modalités de leurs interventions dans le système politique. La méthode des entretiens qualitatifs était ainsi pertinente pour appréhender la logique d'action des acteurs engagés dans la définition des politiques de l'emploi, ainsi que la structure des interactions qu'ils ont les uns avec les autres. Pour répondre à notre question de recherche, la méthode des entretiens a d'abord eu un objectif informatif et compréhensif. Lorsque les entretiens nous ont permis de confirmer ou d'infirmer une hypothèse, nous avons systématiquement cherché à trianguler ces sources, c'est-à-dire à obtenir le même type d'information dans des entretiens différents. Hormis dans de rares cas, les citations que nous rapportons dans le corps du texte n'ont pas vocation à servir de preuve mais plutôt à incarner une narration¹.

Malgré les limites de la méthode, les entretiens ont constitué un matériau empirique précieux, donnant accès à des informations non publiques et à des interprétations non officielles utiles pour comprendre les interactions entre les différents acteurs engagés dans les réformes nationales. Le matériau empirique recueilli demeure cependant fragile, sujet aux conditions de sa production et fortement dépendant de la situation d'interaction qui se produit lors de l'entretien, c'est pourquoi nous le considérons comme un matériau incomplet qui ne révèle sa valeur qu'à partir du moment où il est confronté à d'autres sources d'information empirique.

– Les difficultés propres à la méthode des entretiens

Malgré les contributions de cette méthode à la construction du matériau empirique nécessaire à notre enquête, les entretiens n'ont pas constitué une démarche suffisante pour évaluer l'influence des activités européennes sur les activités nationales. D'une part, nous étions confrontée au fait que les acteurs politico-administratifs français ont peu tendance à reconnaître cette influence. D'autre part, la méthode des entretiens semi-directifs demeurerait insuffisante parce que nous n'étions pas seulement intéressée par ce que ces acteurs pouvaient nous dire, en reconstruisant a posteriori, souvent dans leur propre bureau, parfois en ayant changé de fonction, et en tout cas, toujours sous le seuil

¹ Dans le corps du texte, toutes les citations sont en français. Lorsque cette langue n'est pas la langue dans laquelle l'entretien a été réalisé, nous donnons la citation originale en note de bas de page.

de l'anonymat, mais aussi à ce qu'ils avaient effectivement dit, c'est-à-dire à la manière dont ils étaient intervenus dans les débats et aux types d'arguments et de cadrages qu'ils avaient mobilisés. En cela, ces sources d'information devaient être articulées avec les sources écrites décrites plus haut.

Étudier l'État ou la Commission européenne, ce n'est pas étudier « le monolithe rationnel décrit quelquefois mais, au contraire, un ensemble d'organes segmentés s'inscrivant dans un nouvel espace politique avec des logiques d'intérêt à la fois coopératives et conflictuelles » (Lequesne 1999, 53). Dans la mesure où les acteurs qui évoluent au sein de ces organes segmentés (administrations nationales ou européennes, organes de représentation politique, confédérations syndicales ou sphères universitaires ou d'expertise) n'occupent pas des positions interchangeables et ne défendent pas des intérêts homogènes, nous avons cherché à rencontrer plusieurs acteurs au sein d'une même entité, une stratégie qui s'est cependant avérée parfois difficile. Dans certains cas, ces difficultés n'ont pas posé de problèmes particuliers. Par exemple, dans le cas des Représentations permanentes des États membres auprès de l'Union européenne, il n'a été possible de rencontrer qu'un seul acteur, ce qui n'a pas posé de problème de représentation particulier puisque, dans tous ces organes, un seul acteur est chargé des questions liées à l'emploi. Compte tenu de notre objet de recherche, il était donc inutile de rencontrer d'autres acteurs administratifs. Dans d'autres cas, ces limites se sont avérées méthodologiquement plus problématiques. Au Medef, par exemple, nous n'avons pu rencontrer que deux acteurs, ces derniers nous ayant fait comprendre que nous ne pouvions solliciter davantage d'entretiens sur un même sujet au sein de l'organisation. De la même manière, alors que nous avons pu rencontrer le directeur général du travail au sein du ministère de l'emploi portugais, puis l'une de ses proches collaboratrices, ces acteurs administratifs ont considéré que, dans la mesure où nous venions de rencontrer les acteurs du plus haut niveau de direction, il serait inutile de rencontrer d'autres acteurs subordonnés et n'ont pas souhaité nous indiquer d'autres personnes à contacter.

L'échantillon que nous avons constitué est donc le résultat d'une tentative de couvrir l'ensemble des institutions (puis, dans chacune d'elle, des services) impliquées dans la définition des mesures qui nous intéressent, plutôt que de rencontrer tous les acteurs concernés par les réformes étudiées. La liste complète des entretiens présentée en annexe est classée par cas d'étude (européen, portugais, français) et donne la fonction

des acteurs interrogés (voir Annexe 1.2.)¹. Cependant, afin de garantir l'anonymat des acteurs interrogés, nous ne faisons pas usage de leur fonction dans le corps du texte. Si ce choix nuit parfois à la précision de notre propos, tend à affaiblir la richesse empirique des données recueillies et peut se révéler frustrant pour le lecteur, nous avons préféré citer l'appartenance institutionnelle des acteurs interrogés afin de respecter leur anonymat. Sans que les citations ne puissent être attribuées à un acteur en particulier, l'appartenance institutionnelle permet néanmoins de situer la parole des acteurs afin de comprendre les perspectives qu'ils défendent.

*
* *

Maintenant que nous avons défini la problématique, le problème et la question de recherche que ce travail propose de résoudre, présenté le cadre théorique adopté pour aborder ces question, évalué les hypothèses de recherches qui guident l'analyse empirique des différents cas d'études et détaillé la stratégie de recherche, c'est-à-dire la démarche comparative qualitative et les méthodes d'enquête mobilisées, les chapitres suivants présentent les résultats empiriques de notre enquête.

¹ Dans les cas pour lesquels la fonction occupée au moment de l'entretien n'est pas celle qui nous intéressait directement car la personne a changé de fonction, nous indiquons la fonction antérieure, c'est-à-dire celle qui nous intéresse dans le cadre de l'entretien. Pour garantir l'anonymat des personnes interrogées, nous avons choisi de ne pas présenter les noms des acteurs interrogés. Cette liste est néanmoins disponible, sur demande et sous conditions.

CHAPITRE 2

LE DÉVELOPPEMENT DE L'AXE FLEXIBILITÉ/SÉCURITÉ : CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL EUROPÉEN

Avant de nous intéresser directement au processus de construction du modèle européen de flexicurité en tant que tel, il est nécessaire de revenir sur la longue histoire de la politique européenne de l'emploi. Plus particulièrement, ce chapitre présente une approche historique séquentielle qui s'articule autour de deux éléments. En premier lieu, il examine, dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail, la nature des relations qui lient la sphère européenne et les sphères nationales. Il souligne les contraintes politiques et institutionnelles qui pèsent sur l'eupéanisation des politiques sociales et de l'emploi et qui constituent une étape nécessaire pour expliquer, dans le chapitre suivant, comment la Commission est parvenue à s'appuyer sur les instruments souples de gouvernance à sa disposition pour définir un modèle de flexicurité. À travers l'évolution de ces contraintes, il identifie, en second lieu, les traces de la flexibilité et de la sécurité dans les politiques européennes afin de déterminer la genèse du rapprochement de ces deux axes. Il souligne ainsi les moments clés des avancées dans ce domaine.

Le choix du découpage séquentiel présenté dans ce chapitre ne contribue pas de manière originale à la littérature sur l'histoire de l'Europe sociale¹ (Hantrais 1995; Geyer 2000; Favarel-Dapas et Quintin 2007; Palier 2009). Bien que nous nous intéressions particulièrement au traitement de la flexibilité et de la sécurité, les étapes majeures du développement de cet axe restent néanmoins marquées par la signature des grands Traités européens. Pour G. Majone, l'aspect le plus intéressant de la « politique sociale européenne » (qui ne recouvre pas une interprétation uniforme) concerne la façon dont la structure interne de cette politique a évolué avec le temps (1993, 158). Ce découpage séquentiel assez traditionnel permet d'analyser le développement des deux axes constitutifs du modèle de flexicurité – longtemps discutés de manière indépendante – à la lumière de l'histoire de l'intégration européenne des politiques sociales et de l'emploi.

Ce chapitre est divisé en quatre séquences.

La première séquence (I. 1957-1986) s'ouvre avec la signature du Traité de Rome qui fonde la Communauté économique européenne (CEE). Si l'établissement du marché commun n'a pas d'effets directs sur la souveraineté sociale nationale, la liberté de circulation impose néanmoins des développements dans le domaine de la mobilité et de la protection sociale des travailleurs migrants qui concerne la dimension *géographique* de la flexibilité. La Communauté développe également des normes sociales minimales mais la sécurité n'est envisagée que dans la dimension des *lieux* de travail, et non des *marchés* du travail.

¹ Il est particulièrement inspiré des travaux présentés dans un chapitre sur l'évolution des ressources européennes dans le domaine des politiques européennes de l'emploi coécrit avec S. Jacquot et B. Palier (Caune et al. 2011) et ici développé afin de mettre l'accent sur l'axe flexibilité-sécurité.

Durant la seconde séquence (II. 1986-1992), les liens entre les politiques sociales nationales et l'intégration européenne ne connaissent pas d'évolution majeure mais de nouveaux instruments et de nouveaux acteurs intègrent les processus de décisions européens.

Le projet de la monnaie unique et la signature du Traité de Maastricht donnent lieu à une troisième séquence (III. 1992-1997) qui met la souveraineté sociale nationale en sursis. Les développements de la politique sociale européenne restent mineurs mais sont justifiés par les avancées de l'intégration économique du Traité de Maastricht. Sur le fond, ces développements indiquent les premiers développements de l'articulation entre flexibilité et sécurité.

Enfin, l'introduction d'un nouveau titre sur l'emploi (dans le Traité d'Amsterdam) donne lieu à une évolution importante du lien entre politiques sociales nationales et intégration européenne qui marquent une quatrième séquence (IV. 1997-2005). Même si les instruments souples de gouvernance adoptés durant cette période évoluent constamment, la dimension européenne des politiques de l'emploi s'institutionnalise et se stabilise.

Ce chapitre historique souligne le caractère cumulatif des changements, puis l'accélération du développement de la relation entre les politiques sociales nationales et l'intégration européenne à partir de la quatrième séquence. À la fin de cette séquence, le développement d'une « approche holistique » (Keune & Pochet 2009, p.105) de la coordination des politiques économiques et sociales nationales trouve une illustration avec le développement du modèle européen de flexicurité. Ces changements ouvrent une cinquième séquence dans laquelle s'inscrivent les négociations autour du modèle de flexicurité étudiées dans le chapitre suivant.

I. Du Traité de Rome (1957) à l'Acte Unique (1986). La construction du marché commun : flexibilité géographique et sécurité sur les lieux de travail

Durant cette première séquence, les États fondateurs de la CEE assurent, avec la signature du Traité de Rome en 1957, que les objectifs de la création du marché commun restent compatibles avec la sauvegarde de leur « souveraineté sociale » (Ferrera 2005). Ils ne souhaitent pas développer l'harmonisation des systèmes de protection sociale même si la liberté de circulation impose de discuter de la portabilité des droits sociaux des travailleurs migrants.

L'analyse de cette première séquence est divisée en deux sous-parties. Dans la première (A.), nous rappelons les défis que pose la question supranationale pour la stabilité nationale de l'État providence. Dans la seconde (B.), nous évaluons, dans le contexte de la crise économique des années 1970-1980, les effets du renforcement de la diversité des systèmes de protection sociale des États membres après les premiers élargissements de la Communauté.

La *flexibilité* est principalement envisagée sous l'angle de la mobilité géographique des travailleurs, un instrument nécessaire à la construction du marché commun. L'axe de la *sécurité* apparaît à partir de l'établissement de normes sociales minimales qui concernent moins la protection sociale des travailleurs (à l'exception de celle des travailleurs migrants) que leur sécurité sur les *lieux* de travail.

A. Le Traité de Rome : la souveraineté sociale nationale face à la question supranationale

Lors de la création des CEE, les États membres garantissent, par le Traité, le maintien de leur souveraineté dans le domaine social (A. 1.). Le principe de libre circulation des travailleurs impose néanmoins de développer la portabilité des droits sociaux. La flexibilité est abordée dans sa dimension de mobilité géographique et la sécurité de la protection sociale ne concerne d'abord que les travailleurs migrants (A. 2.). La libre circulation des travailleurs conduit à harmoniser les conditions de travail des travailleurs confrontés à l'ouverture des frontières et du marché commun (c'est le cas, par exemple, des travailleurs routiers) et à développer des normes sociales minimales (A. 3.) D'un point de vue général, la politique sociale européenne n'est pas envisagée, comme au plan national, à partir de la redistribution interpersonnelle mais plutôt de la redistribution interrégionale développée dans le cadre du Fonds social européen (A. 4.).

1. *Construire l'Europe en préservant la souveraineté sociale des États*

La construction des États providence débute à la fin du XIX^{ème} siècle, mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'ils connaissent un développement considérable. Durant cet « âge d'or » (Heclo 1998, 386)¹, les États providence sont soutenus par – et contribuent à – la croissance économique des « Trente Glorieuses » qui suivent la Seconde Guerre mondiale. Le commerce intracommunautaire participe largement au développement de la croissance des économies européennes tandis que la consolidation des États providence permettait de minimiser les désordres sociaux causés par l'intégration économique (Geyer 2000, 27). Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'expansion des États providence et la construction européenne se nourrissent l'une l'autre mais demeurent deux phénomènes distincts dont l'interdépendance demeure ambiguë.

Au plan national, les exécutifs nationaux craignent ainsi que la libéralisation des échanges, la mise en place du marché commun et du principe de la libre circulation des travailleurs, ne viennent entamer leur souveraineté (c'est-à-dire leur autorité légale) et leur autonomie (c'est-à-dire leur capacité de fait) dans le domaine social (Pierson et Leibfried 1995, 44). Le Traité de Rome reflète ces préoccupations et prévoit des instruments qui garantissent le maintien de la souveraineté des États membres dans le domaine social. Bien que dès 1958, la Commission reconnaisse qu'elle ne peut pas concevoir que la Communauté n'ait pas de raison sociale (Geyer 2000, 11), le titre III du Traité consacré à la politique sociale (qui inclut les articles 117 à 122) reste dépourvu de dimension opérationnelle (Chassard 2001, 278). Il encadre les pouvoirs de la Commission dans trois domaines principaux : 1) l'emploi, le droit du travail et le perfectionnement professionnels, la sécurité sociale ; 2) la protection contre les accidents et les maladies professionnels, l'hygiène au travail ; 3) le droit syndical et les négociations collectives entre employeurs et travailleurs. L'article 118 ne confère pas à la Commission de pouvoirs d'initiative dans ces domaines, mais plutôt la possibilité de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres.

C'est le premier domaine qui nous intéresse particulièrement puisqu'il concerne les éléments du modèle européen de flexicurité tel qu'il est défini par la Commission en 2007. Il reste, dans un premier temps, le domaine le moins investi par les activités de réglementations européennes. Ces dernières se concentrent d'abord sur le second, qui, contrairement à la flexicurité, détermine une approche de la sécurité essentiellement

¹ H. Heclo distingue quatre grands stades historiques du développement des États providence : l'expérimentation (1870-1930), la consolidation (1930-1950), l'expansion (1950-1970) et la reformulation (depuis les années 1970) (1998, p.386–387).

confinée à une définition de la sécurité sur les *lieux de travail*, et non pas *de l'emploi*. Le troisième domaine reste également marginal durant la première séquence mais est développé dans une seconde séquence.

2. *De la flexibilité géographique à la sécurité de la protection sociale des travailleurs migrants*

L'établissement du marché commun et le principe de la concurrence non faussée conduisent les institutions européennes à garantir les conditions qui permettent aux travailleurs migrants de bénéficier de la protection sociale. Comme le rappelle G. Majone, la question de l'harmonisation des régimes de Sécurité sociale des travailleurs migrants n'est pas abordée dans la partie du Traité consacrée aux politiques sociales mais dépend de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (c'est-à-dire de la partie 2 du Titre III) (1993, 154). Elle est donc considérée comme un instrument de la coopération économique plutôt qu'à partir d'une perspective sociale. Elle constitue une condition pour favoriser l'exercice des droits acquis par les travailleurs migrants (notamment les cotisations aux caisses de retraites) et qui doivent pouvoir être transférés d'un pays à l'autre¹.

Plusieurs Directives² et règlements sont adoptés par le Conseil à partir des années 1960 afin de faciliter l'application du principe de libre circulation des travailleurs³ mais il faudra attendre 1971 pour que le règlement 14/08 organise la coordination des systèmes de Sécurité sociale qui vise à éviter de pénaliser les travailleurs migrants et leur famille⁴.

3. *Des normes minimales en matière sociale : la sécurité sur les lieux de travail*

Un autre principe fondamental de la construction du marché commun repose sur la concurrence non faussée. L'article 117 garantit aux peuples européens « *leur égalisation dans le progrès* » et la Communauté entend se doter de normes sociales minimales. Le niveau des ambitions européennes demeure toutefois si bas qu'il est souvent en dessous

¹ La portabilité des droits sociaux des travailleurs européens comporte encore aujourd'hui des limites qui rendent son application difficile et contribuent, avec d'autres raisons, à expliquer le faible pourcentage (2%) des travailleurs européens qui vivent et travaillent dans un pays européens dont ils n'ont pas la nationalité (Favarel-Dapas et Quintin 2007, 66).

² Voir par exemple : Directive 68/360/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté.

³ À la fin des années 1960, la CEE compte environ quatre-vingts accords bilatéraux destinés à renforcer la coopération des États membres dans le domaine de la Sécurité sociale (Geyer 2000, 28).

⁴ Règlement 1408/71/CEE relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement 574/72/EEC fixant ces modalités d'application.

de celles des conventions internationales, comme celles de l'Organisation internationale du travail, par exemple (Palier et Pochet 2005, 256).

La Commission s'intéresse particulièrement aux conditions de travail des routiers, directement concernés par l'ouverture des frontières et la libéralisation des échanges économiques européens, qui font l'objet de plusieurs actes législatifs européens. L'établissement de ces normes sociales minimales engage la Communauté dans des avancées concernant la santé et l'hygiène au travail, une dimension qui concerne la sécurité sur les *lieux* de travail¹, et non pas la protection sociale ou les *marchés* du travail.

4. *Le Fonds social européen : La flexibilité géographique et la flexibilité occupationnelle*

Au début de la construction européenne, la politique sociale européenne n'est pas envisagée dans une dimension de redistribution interpersonnelle (c'est-à-dire qui concerne les membres d'une même communauté). Elle doit plutôt être analysée dans une perspective plus large, celle des mécanismes d'aide au développement régional (Majone 1993, 154). Le Fonds social européen (FSE) est un instrument d'intervention important pour la Commission qui manque, à cette période, de bases juridiques établies par les Traités. Prévue par l'article 123 du Traité de Rome, la création du FSE propose d'« *améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie* ».

Les missions du FSE sont tournées vers la mobilité géographique et occupationnelle des travailleurs, deux éléments qui doivent être développés pour favoriser les opportunités d'emploi. Ses champs d'activités incluent les compétences des travailleurs, l'emploi des femmes, la lutte contre les discriminations, les changements du contexte économique dans lequel évoluent les entreprises, l'accès à l'emploi et l'inclusion sociale, l'éducation et la formation, la qualité des services publics, ainsi que les projets et les réseaux transnationaux. À cette période, les dispositions de la réforme du FSE sont marquées par l'idée selon laquelle les chômeurs pourraient bénéficier de la construction du marché commun et se déplacer à l'intérieur de la CEE pour trouver du travail (Brine 2002, 31).

La création du FSE devait aussi permettre d'éviter qu'un taux de chômage élevé dans une région ne fasse baisser le niveau général des salaires et devait plutôt aider les

¹ Il s'agit d'abord des Recommandations de 1962 et 1966 (médecine du travail, contrôle sanitaire des travailleurs exposés à des risques spécifiques, indemnisation des victimes des maladies professionnelles, protection des jeunes au travail et adoption d'une liste européenne de maladies professionnelles). En 1974, un Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail est créé et prépare un Programme d'action (1978) qui donnera lieu à plusieurs Directives entre 1978 et 1986.

régions en retard à rattraper les niveaux moyens de richesse et de développement européen. Les caractéristiques du FSE illustrent une spécificité importante de cette première séquence pendant laquelle « le social était clairement subordonné à l'économie et à l'intégration des marchés » (Cochoy et Goetschy 2009, 450) car elles indiquent que les disparités régionales étaient considérées comme un obstacle à la construction européenne (Majone 1993, 162).

En 1971, la réforme du FSE s'organise autour de deux grands principes : les priorités et les lignes directrices (Brine 2002, p.30). Ces principes établissent une approche « par objectifs » qui caractérise le développement de l'intégration européenne dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi durant les séquences suivantes. Dans le contexte de la crise économique du début des années 1970, le Fonds cible de plus en plus l'emploi actif des individus en difficultés sur les marchés du travail : les handicapés, les seniors, les femmes et les jeunes (Brine 2002, 30). Le FSE est à nouveau réformé en 1977. Ses compétences dans le domaine de la formation des chômeurs sont renforcées et 60% des fonds sont désormais dédiés aux opérations qui visent à éliminer le chômage de longue durée (Brine 2002, p.39).

B. De l'homogénéité de la protection sociale des États fondateurs au premier élargissement en temps de crise

Alors que les pères fondateurs de l'intégration européenne partageaient un même régime de protection sociale, les premiers élargissements de la Communauté donnent lieu à la diversification des systèmes de protection sociale des États membres ainsi que des réponses nationales à la crise économique qui s'ouvre avec la fin des « Trente Glorieuses » (B. 1.). En 1974, le premier Programme d'action sociale de la Communauté entend permettre aux États membres d'accompagner les restructurations industrielles impliquées par la crise (B. 2.).

1. *Premier élargissement : la nouvelle diversité des systèmes de protection sociale*

Selon la typologie de G. Esping-Andersen (1990), les États fondateurs de la CEE appartiennent tous au même monde – conservateur-corporatiste – de l'État providence. Cette appartenance à un régime théorique commun ne constitue pas une question d'ordre politique pour les États membres. Elle peut cependant être considérée comme une grille d'analyse utile pour comprendre pourquoi les États partageaient les mêmes craintes quant aux effets de la libéralisation du marché commun et de la libre

concurrence sur les coûts du travail¹. L'hétérogénéité des systèmes de protection sociale des États membres est renforcée par le premier élargissement de la CEE à la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark en 1973. L'entrée de ces pays dont la protection sociale est fondée sur un régime différent (libéral pour les deux premiers, social-démocrate pour le dernier) remet la question de l'harmonisation des systèmes de Sécurité sociale à l'ordre du jour. Le critère de résidence dont dépend l'attribution de prestations sociales dans ces nouveaux États membres fait craindre la montée du « tourisme social ». Pour anticiper ces effets potentiels, de nouvelles réglementations visent à limiter le déplacement des non-travailleurs dans l'espace de la CEE. La limitation de la portabilité des droits à l'indemnisation chômage d'un pays à l'autre limite la possibilité, pour les chômeurs, de chercher un emploi dans un autre pays (Chassard 2001, 279).

En diversifiant les systèmes de protection sociale des États membres, le premier élargissement de la CEE ne facilite pas l'entreprise, déjà difficile, de l'harmonisation des systèmes de Sécurité sociale.

Au début des années 1980, la montée du chômage dans les pays européens constitue une charge supplémentaire pour les systèmes de protection sociale. Alors que le taux de chômage moyen de l'Europe des quinze commence à dépasser les 3% à partir du milieu des années 1970, il se stabilise entre 8% et 12% à partir du début des années 1985 (voir Annexe 2.1.). Durant cette période, les systèmes de protection sociale parviennent à maturation mais ils doivent prendre en charge l'indemnisation d'un nombre croissant de chômeurs alors même que ceux-ci ne cotisent plus au régime général. Selon l'expression de B. Palier, « l'évolution en ciseaux des dépenses et des recettes de l'Etat » signe la fin de l'âge d'or des Etats providence (2009, 11). Cet écart provoque des tensions entre la sphère économique européenne et la sphère sociale nationale puisque la première est largement tournée vers l'offre et la seconde, vers la demande. Au plan national, les gouvernements européens tentent de réduire la portée de l'État providence et commencent, à des rythmes différents, à mettre en œuvre des politiques orientées vers l'offre plutôt que sur la demande. Toutefois, les réformes des États providence suivent des directions différentes selon les pays. Comme l'a montré P. Pierson, « en fonction de la structure de la coalition dominante et de la nature des pressions auxquelles font face les différents États providence, les calendriers des

¹ L'importance de cette appartenance commune peut, bien sûr, être nuancée. Au sein de la typologie, les États providence fondateurs de la CEE présentent des différences notables qui sont d'ailleurs considérées comme un problème. La France était, par exemple, plus prudente que l'Allemagne vis-à-vis des distorsions de la concurrence qui pouvaient naître de la libéralisation des échanges économiques (Chassard 2001, 277). Consciente des niveaux variés des contributions sociales des employeurs dans les différents pays, la France souhaitait éviter la concurrence des systèmes de protection sociale et était favorable au développement des politiques sociales dans le futur Traité de Rome (Geyer 2000, 25).

réformes impliquent différentes combinaisons de changements autour de trois dimensions : la remarkandisation (*recommodification*) [à l'œuvre dans les systèmes libéraux], le contrôle des coûts [pour les systèmes conservateurs corporatistes] et le recalibrage [dans les systèmes sociaux-démocrates] » (2001, 14).

Au début des années 1980, le second élargissement aux pays du Sud (Grèce, Espagne, Portugal) renforce davantage la diversité des systèmes de protection sociale. Elle rend surtout plus prégnante la question des effets négatifs de l'intégration économique pour les régions en difficultés.

2. *Le premier Programme d'action sociale de la Communauté sur fond de crise économique*

Malgré les difficultés fondamentales de l'harmonisation juridique des systèmes de protection sociale, des tentatives politiques sont menées afin d'accompagner les restructurations industrielles qui marquent la fin des Trente Glorieuses. Le début des années 1970 est marqué par l'établissement du premier Programme d'action sociale communautaire (1974). Celui-ci marque l'instauration du principe de la programmation sociale pluriannuelle qui caractérise le mode d'intervention des politiques sociales européennes, et notamment de l'emploi, dans les années 2000 (Vandamme 1984) (voir *infra*. IV.). Au plan du contenu, le Programme d'action sociale prévoit, dans le domaine de la flexibilité, un accord sur les licenciements collectifs¹. Dans le contexte des reconversions industrielles, le Programme d'action sociale s'intéresse aux questions de la formation professionnelle afin de faciliter le retour des chômeurs sur les marchés du travail. L'axe de la flexibilité occupationnelle, un objectif important du FSE, est renforcé. Entre 1975 et 1980, dix Directives sont adoptées dans le domaine de la politique sociale. Elles concernent les conditions de la restructuration des entreprises, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au travail et la santé et la sécurité au travail (Ekengren et Jacobsson 2000, 3). Au début des années 1980, la Grande-Bretagne de M. Thatcher impose son veto à plusieurs tentatives d'avancées dans le domaine qui nous intéresse².

Durant cette première séquence, la flexibilité est d'abord envisagée, dans le contexte du marché commun, dans sa dimension géographique puisque la sécurité

¹ Directive 75/129/CEE sur les licenciements collectifs, 77/187/CEE sur les transferts d'entreprises, 80/987 sur l'insolvabilité des employeurs.

² Le gouvernement britannique bloque notamment certaines propositions relatives aux droits des travailleurs à temps partiel en 1981 et des travailleurs intérimaires en 1982, au congé parental en 1983, et aux discriminations fondées sur le sexe en 1986 (Geyer 2000, 38).

sociale est, dans ce contexte, réduite au cas des travailleurs migrants. De ce point de vue, elle est envisagée à partir de la coopération économique plutôt qu'à partir de l'harmonisation des systèmes de protection sociale. À la fin de cette séquence, le constat du chômage structurel conduit les États membres et les institutions européennes à s'intéresser à la flexibilité occupationnelle. Le contexte de la crise économique et des reconversions industrielles donnent lieu à un premier rapprochement entre la flexibilité du travail et la formation professionnelle.

La première séquence est caractérisée par la distance qu'entretiennent les politiques sociales nationales avec l'intégration européenne, une tendance largement maintenue durant la séquence suivante.

II. De l'Acte Unique (1986) au Traité de Maastricht (1992). Nouveaux acteurs et nouveaux instruments

À la fin des années 1970, la distance entre la sphère sociale et la sphère économique est bouleversée par la crise économique puis, au début des années 1980, par la montée du chômage. Dans ce contexte, l'emploi suscite un intérêt croissant au plan européen même si l'intervention européenne dans la sphère sociale demeure limitée.

L'analyse de cette seconde séquence est divisée en trois sous-parties. La première (A.) montre que même si l'Acte Unique ne promeut pas d'avancées dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi, il ne doit pas être négligé. Il donne notamment lieu au développement de la politique régionale, un aspect particulièrement important pour les nouveaux États de l'Europe du Sud qui ont intégré la CEE à partir du début des années 1980 : la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Ensuite, il favorise l'entrée de nouveaux acteurs dans la politique européenne de l'emploi, que nous analysons dans la seconde sous-partie (B.). Enfin, la signature de la Charte des droits fondamentaux des travailleurs étudiée dans la troisième sous-partie (C.) constitue une étape importante dans l'évolution de l'attention européenne pour la sécurité des travailleurs et l'investissement du lien entre le droit des travailleurs et la flexibilité des marchés du travail.

A. L'Acte Unique et l'ambition du marché intérieur

D'un point de vue général, les priorités politiques de la construction européenne, sont marquées, à partir du milieu des années 1980, par la volonté des institutions européennes d'achever le marché intérieur (A. 1.). Cette ambition est accompagnée par le développement des moyens d'intervention de la Communauté à travers l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil (A. 2.).

1. *Marché intérieur, croissance et emploi*

En 1985, sous l'impulsion du nouveau président de la Commission européenne Jacques Delors, cette dernière publie le *Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur*.¹

¹ Selon W. Sandholtz et J. Zysman, Jacques Delors aurait amplifié l'analyse du déclin économique de l'Europe afin de sécuriser l'accord des chefs d'États et de gouvernements à s'engager activement pour garantir l'achèvement du marché intérieur à l'horizon 1992 (1989, 98). Le Livre Blanc propose 300 mesures destinées à identifier et éliminer les différents obstacles à la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services.

L'année suivante, elle adopte un rapport annuel dans lequel elle présente une Stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi. Pour réduire le nombre de chômeurs de 4 à 5 points de pourcentage de la population active, le rapport établit différents scénarios. Deux grands axes de mesures sont dégagés. Au plan macroéconomique, il s'agit de maintenir la demande et d'augmenter la rentabilité des investissements créateurs d'emplois tout en préservant l'accroissement modéré des coûts salariaux réels par tête. Au plan microéconomique, il s'agit d'améliorer l'adaptabilité des marchés des biens et des facteurs de production et de favoriser la création d'entreprises. Ce rapport marque une étape importante dans le développement de l'un des axes qui nous intéressent, celui de la flexibilité. Dans ce domaine, la Commission envisage de réaménager le temps de travail et d'harmoniser sa réduction dans les différents pays européens¹. Pour ce qui concerne l'axe de la sécurité, le rapport ne propose pas de changements importants.

Après l'Acte Unique, les « paquets Delors », signés en 1988 et 1993, permettent de développer considérablement le rôle et la portée de la politique régionale de cohésion. Les budgets consacrés aux fonds structurels et au FSE sont considérablement augmentés (voir Annexe 2.2.). La politique de cohésion met l'accent sur la promotion de l'emploi et à la formation dans les régions les plus en difficultés. Dans les années 1980, les fonds structurels permettent de développer de nombreuses initiatives pour promouvoir l'insertion des groupes défavorisés sur les marchés du travail et dans les régions en difficultés.

2. *L'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil*

Sur la base du Livre Blanc, la Commission souhaite restreindre la procédure du vote à l'unanimité au Conseil et élargir les domaines dans lesquels le Conseil peut voter à la majorité qualifiée afin d'encourager ainsi les États membres à définir un consensus. L'extension du vote à la majorité qualifiée dans le domaine social proposée par l'Acte Unique est souvent considérée comme une étape importante du développement des politiques sociales européennes (Hantrais 1995; Geyer 2000; Falkner 2006). Cependant, l'extension de cette procédure est, dans ce domaine, limitée à la question de l'amélioration des milieux du travail et à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs (article 137-1, ex article 118A). Ces avancées sont, de plus, limitées par la seconde section de l'article 137 qui stipule que « *les Directives doivent éviter d'imposer des contraintes administratives, financières ou légales qui pourraient ralentir la création et le développement des petites et moyennes entreprises* » (article 137-2). Ces limites expliquent que très peu de

¹ Journal Officiel des Communautés Européennes – 31.12.1986. N°-L 385/1.

Directives soient finalement adoptées sur la base de ces nouveaux instruments juridiques durant les années qui suivent la ratification de l'Acte Unique.

B. Nouveaux acteurs et dialogue social

Au-delà des instruments financiers, comme le FSE, et des instruments juridiques, comme l'extension du vote à la majorité qualifiée, cette seconde séquence est également marquée par l'implication de nouveaux acteurs dans la définition et le suivi des politiques européennes de l'emploi.

Sous la présidence de Jacques Delors, la Commission européenne et les acteurs économiques et sociaux s'engagent dans la promotion du dialogue social lors des négociations de Val Duchesse en 1985. La participation des partenaires sociaux aux décisions de la Communauté est reconnue par l'article 130 de l'Acte Unique (ex 118B). Le dialogue social devient une étape obligatoire dans les processus de décision qui concernent les politiques économiques et sociales. Toutefois, malgré l'institutionnalisation du rôle de la Confédération européenne des syndicats (CES) dans le paysage européen, celle-ci reste un acteur relativement faible à Bruxelles, une faiblesse qui s'explique largement par le manque d'investissement des syndicats nationaux dans les négociations européennes (Hassenteufel et Pernot 2009). Dans une étude récente, H. Michel constate que la Commission désinvesti parfois la CES au profit d'autres Organisations non gouvernementales. La Commission marque ainsi une distinction entre le « civil » et le « social » qui tend à marginaliser la CES dans le champ de la représentation des intérêts sociaux (2009). Cependant, dans le domaine des politiques de l'emploi, l'organisation syndicale européenne reste un acteur dont l'accord est important du point de vue des services de la Commission, notamment parce qu'il permet de légitimer les choix politiques de cette dernière (voir *infra*. Chapitre 3.).

Au-delà des partenaires économiques et sociaux, ce sont aussi les acteurs non politiques qui trouvent une place plus importante dans la définition des politiques sociales européennes. Différents réseaux sont développés. Le réseau MISEP (*Mutual Information System on Employment Policies in Europe*) est mis en place en 1982. Il regroupe des fonctionnaires nationaux, représentant les ministères et leurs administrations responsables de l'emploi qui se réunissent deux fois par an avec le Conseil et la Commission. Il est dédié à la collecte et à la diffusion d'informations relatives aux politiques nationales de l'emploi afin d'alimenter les processus décisionnels et de partager les expériences et les bonnes pratiques nationales. À la même période, le Système communautaire de documentation sur l'emploi (SYSDÉM), créé en 1989, regroupe des experts nationaux issus des grands instituts de recherche. La même année,

l'Observatoire européen de l'emploi, puis l'année d'après, la Fondation européenne pour la formation, complètent l'Observatoire social européen créé en 1984.

Au plan européen, l'intervention de ces nouveaux acteurs (syndicats et experts) contribue à l'évolution de la structuration des relations entre les différents partenaires impliqués dans la définition des politiques européennes de l'emploi.

C. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

En 1988, la Commission propose une *Communication sur la dimension sociale du marché intérieur*¹ qui souligne la nécessité de « *mettre en œuvre une politique sociale active* », un élément qui nous intéresse particulièrement étant donnée son importance dans le modèle européen de flexicurité établi en 2007.

En 1989, la CEE adopte un nouveau *Programme d'action sociale* qui présente de nombreuses propositions législatives et propose notamment de mettre en œuvre de la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*. Bien que la Charte ne soit pas contraignante, elle donne néanmoins corps à la dimension sociale de la CEE propose une vision de la place du travail dans la société et fixe les grands principes du droit du travail européen (Erhel 2010, 8) en renforçant la vision existante selon laquelle les droits sociaux liés à l'emploi doivent participer à la régulation du marché intérieur. La Charte est destinée à servir de point de référence et de base de légitimation pour des propositions législatives de la Commission. Cette dernière définit alors un plan d'action composé de 47 mesures dont la moitié relève de réglementations contraignantes.

En réponse à la stratégie de Jacques Delors sur le dialogue social, le Royaume-Uni (qui n'a pas signé la Charte et bénéficie ainsi d'une « clause de sortie ») invite le Conseil à adopter une résolution qui promeut la dérégulation des marchés du travail et l'adaptabilité des conditions de l'emploi². Les événements de cette période cristallisent l'articulation entre les deux axes qui nous intéressent, le droit des travailleurs et la flexibilité des marchés du travail.

Enfin, la Charte fait également naître une nouvelle idée, celle de la « convergence par objectifs »³ (Chassard 2001, 282), une direction qui devient fondamentale pour la conduite des politiques européennes de l'emploi à partir des années 2000. La « convergence par objectifs » permet de favoriser la convergence des politiques sociales

¹ IP/88/05.

² Voir la Résolution du Conseil, du 22 décembre 1986, concernant un programme d'action pour la croissance de l'emploi, JOCE, 31.12.1986, n° C 340, p. 2-6.

³ Nous avons déjà évoqué le développement de cette approche par objectifs notamment dans le cadre des réformes du FSE (voir *supra*. I. A. 3.), approche qui n'est donc pas nouvelle mais plutôt prolongée.

nationales par le biais des objectifs politiques définis en commun au plan européen, sans nécessairement mobiliser des instruments juridiques. Cette approche – et les instruments qui en découlent (voir *infra*. IV.) – est, pour les États membres, plus acceptable que celle de l'harmonisation. Minimale, elle a le mérite de préserver l'autonomie nationale tout en abordant un domaine qui ne peut être écarté des intérêts communautaires, celui de la montée du chômage après la fin des « Trente Glorieuses ». Elle ne peut donc être comprise que dans le contexte des résistances nationales vis-à-vis de l'harmonisation des systèmes de Sécurité sociale.

Au début des années 1990, le projet de création de la monnaie unique ouvre une troisième séquence et instaure, au plan européen comme au plan national, une nouvelle relation entre les politiques économiques et les politiques sociales. La nouvelle séquence qui s'ouvre au début des années 1990 est souvent caractérisée comme une « phase de renouvellement » (Favarel-Dapas et Quintin 2007, 27).

III. Du Traité de Maastricht (1992) au Traité d'Amsterdam (1997). La monnaie unique et la souveraineté sociale nationale en sursis

Le Traité de Maastricht (1992) et la création de la monnaie unique occupent la majeure partie de la décennie 1990. Le changement de paradigme qu'ils impliquent, d'une part, pour la souveraineté nationale et, d'autre part, pour la définition des politiques économiques, instaure un nouvel équilibre entre forces économiques et forces sociales au détriment de ces dernières.

L'analyse de cette troisième séquence (III.) est divisée en deux sous-parties. La première (A.) identifie les changements apportés par le projet de la monnaie unique et le Traité de Maastricht qui crée l'Union Économique et Monétaire (UEM) du point de vue des politiques sociales des États membres. La seconde (B.) examine les propositions des années suivantes pour appréhender les liens entre les systèmes de protection sociale et la compétitivité des entreprises et compléter, par des initiatives dans les domaines sociaux et de l'emploi, la dimension économique du Traité de Maastricht.

A. L'Union Économique et Monétaire (UEM)

Le Traité de Maastricht n'entame pas directement la souveraineté des États membres dans le domaine des politiques sociales. Cependant, les politiques sociales nationales deviennent davantage contraintes par le projet de la monnaie unique car les critères de Maastricht imposent la restriction des dépenses publiques et un certain nombre de changements qui influencent les orientations des politiques sociales nationales (A. 1.). Un protocole social est annexé au Traité, une annexe qui illustre les déséquilibres entre la sphère économique et la sphère sociale dans les politiques européennes (A. 2.). Le projet de la monnaie unique conduit à l'évolution du « consensus permissif » des citoyens vis-à-vis de la construction, par les élites, du projet européen (A. 3.).

1. Les effets de Maastricht sur les réformes sociales

Accompagné par les dispositifs techniques nécessaires à la création de la monnaie unique, le Traité de Maastricht impose la limitation des déficits publics de l'État et de la Sécurité sociale (qui doivent être inférieurs à 3% du PIB), de la dette publique (qui doit être inférieure à 60% du PIB) et de l'inflation. Le Traité impose l'inclusion des dépenses

sociales dans les budgets et les déficits nationaux, ce qui n'était pas le cas dans les systèmes de type conservateurs corporatistes continentaux dans lesquels les fonds d'assurance (*caisses, kassen*, etc.) faisaient, jusqu'alors, partie des dépenses sociales (Palier et Martin 2009, 537). Il renforce ainsi les partisans de l'orthodoxie budgétaire. Pour les États membres qui souhaitent adopter l'euro, les limites fixées par l'UEM impliquent à la fois la modération salariale et la stabilisation des contributions sociales. L'article 2 du Traité accorde une attention particulière à l'emploi puisqu'il fait du « *haut niveau d'emploi et de protection sociale* » une des priorités de l'UE.

Par ailleurs, de nombreuses Directives européennes sont adoptées sur la base du nouveau Traité. Ces Directives imposent des changements relatifs aux systèmes de protection sociale nationaux et provoquent des effets boule de neige (*spillovers*). Par exemple, les mesures qui visent à assurer la libre circulation des travailleurs engagent également l'entrée de l'UE dans la sphère des retraites¹ ; la promotion de l'égalité de traitement entre hommes et femmes conduit les institutions européennes à s'engager dans la sphère de la réglementation des congés maternité². L'attention des politiques sociales européennes porte aussi sur les travailleurs les plus vulnérables : les femmes³, les jeunes⁴, les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de service⁵, les travailleurs à temps partiel⁶. Malgré l'opposition du gouvernement britannique, le temps de travail devient un sujet d'intérêt européen⁷. En continuité avec l'Acte Unique, le dialogue social est développé par les articles 138 et 139 du Traité qui autorisent la Commission à promouvoir les procédures de consultation et la négociation avec les partenaires économiques et sociaux afin de les associer plus largement à la production de la réglementation sociale.

Dans le domaine de la gouvernance, les États commencent à établir des règles qui leur permettent de comparer les évolutions nationales en matière d'emploi et de marchés

¹ Directive du Conseil 98/49/CEE relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

² Décision n° 95/419/CE concernant les règles de priorité en matière de droits à l'assurance maladie et maternité. Directive 96/34/CE concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES.

³ Directive 92/85/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

⁴ Directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail.

⁵ Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

⁶ Directive 97/81/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES - Annexe : Accord-cadre sur le travail à temps partiel.

⁷ Directive 93/104/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Le Royaume-Uni et l'Irlande demande l'annulation de cet acte (C-84/94), mais leur demande est refusée par la CJCE (sauf l'article 5, deuxième alinéa, privilégiant le dimanche comme jour de repos hebdomadaire).

du travail¹. Comme nous allons le montrer dans les parties suivantes (ainsi que dans le chapitre suivant), les évaluations des politiques nationales deviennent, pour la Commission, et au fur et à mesure des séquences, un véritable instrument de gouvernance des politiques de l'emploi. L'adoption de deux Recommandations sur la protection sociale² confirme également l'approche de la « convergence par objectifs », qui imprègne les initiatives européennes des périodes précédentes³.

Les changements introduits par le Traité de Maastricht produisent des « pressions indirectes » sur les États membres qui deviennent soumis à des pressions *de facto*, plutôt qu'à des pressions de nature juridique (Leibfried 2000, 49). Finalement, même si l'État providence se perpétue, de nombreuses politiques (notamment macroéconomiques, fiscales ou des relations industrielles), qui ont traditionnellement soutenu son développement, deviennent de plus en plus soumises à la contrainte européenne (Pierson et Leibfried 1995, 73-74). Pour contrebalancer les avancées économiques proposées par le Traité, un Protocole social lui est annexé.

2. *Le Protocole social annexé au Traité de Maastricht*

Le Protocole social annexé au Traité met l'accent sur la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail et le développement des ressources humaines afin d'atteindre des taux d'emploi élevés et de combattre l'exclusion sociale. La portée du Protocole social demeure cependant limitée puisqu'il ne figure que dans les annexes du Traité. Il n'est donc pas juridiquement contraignant pour les États membres qui ne peuvent être poursuivis par la Cour de Justice en cas de non-conformité avec ses principes. La clause de sortie (*opt-out*) dont bénéficie la Grande Bretagne participe également à affaiblir la portée politique de ce texte.

Il institutionnalise la procédure de consultation des partenaires sociaux pour ce qui concerne les questions sociales et renforce le dialogue entre les partenaires sociaux puisque ces derniers peuvent désormais produire des accords-cadres susceptibles d'être ensuite, traduits en Directives (Erhel 2010, 8). J. Goetschy (2009) montre que les premiers accords signés dans ce contexte (sur le congé parental en 1996, les travailleurs à temps partiel en 1997, ou les contrats à durée déterminée en 1999) constituent les

¹ Règlement (CE) n° 2744/95 relatif aux statistiques sur la structure et la répartition des salaires. Règlement (CE) n° 23/97 relatif aux statistiques sur le niveau et la structure du coût de la main-d'œuvre.

² Recommandation 92/442/EEC du 27 juillet 1992 sur la convergence des objectifs et des politiques de la protection sociale et Recommandation 92/441/EEC du 24 juin 1992 sur les critères communs concernant les ressources suffisantes et l'assistance sociale dans les systèmes de protection sociale.

³ La réforme du FSE en 1971, le Programme d'action sociale de 1974 ou encore la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs de 1989 (voir *supra*. I. et II.).

premiers signes des compromis de flexicurité (*flexicurity deals*). Jusqu'ici, les représentants des employeurs avaient plutôt tendance à négocier sous la pression et semblaient craindre le développement des négociations au plan européen. À partir de cette période, les négociations collectives prennent une place plus importante dans les processus de décision (Ekengren et Jacobsson 2000, 4).

J. Cochoy et J. Goetschy rappellent que, compte tenu des majorités politiques nationales de droite au moment de la négociation du Traité de Maastricht, il faut également se tourner vers la « créativité institutionnelle et la force politique de la Commission » pour comprendre les avancées sociales de ce Protocole (2009, 451). Avec la récession économique de 1991 et la montée des taux de chômage européens, la transformation de l'opinion publique européenne à l'égard de l'UE doit être prise en compte pour comprendre, d'une part, pourquoi les institutions européennes commencent à s'intéresser plus directement aux questions relatives au chômage et à l'emploi et, d'autre part, pourquoi les États Membres acceptent que ces questions trouvent un écho à l'agenda européen. L'évolution de cette contrainte conduit P. Pierson et S. Leibfried à réfléchir à la notion de « semi souveraineté » (1995, 42), une expression qui indique la perte de l'autonomie des États membres dans le domaine des décisions concernant les politiques sociales.

3. *La fin du « consensus permissif » des citoyens*

Au plan national, les effets sociaux des politiques européennes sont importants. Ils se font d'autant plus sentir que les hommes politiques ont tendance à mobiliser les demandes européennes pour légitimer les réformes sociales difficiles et, ainsi, tenter d'éviter le blâme (Van Kersbergen et Vis 2007, 167), une tendance particulièrement présente dans les États de type conservateur corporatiste, particulièrement éloignés des cadres promus par le Traité et qui doivent donc redoubler d'efforts pour rejoindre le club de la monnaie unique.

Les conséquences sociales de l'intégration négative mettent un terme au « consensus permissif ». Cette notion a été forgée par V. Key au début des années 1960. Dans une perspective générale de l'action publique, elle permet de décrire l'expression du soutien général des citoyens vis-à-vis d'une politique, tout en mettant l'accent sur la relative indifférence dans le cadre duquel s'exerce ce soutien (1961, 32-35). La notion de « consensus permissif » est ensuite développée, dans le contexte de l'intégration européenne, par R. Inglehart qui met l'accent sur le soutien passif des opinions publiques nationales envers l'action politique européenne (1970) et par L. Lindberg et S. Scheingold qui soulignent les espoirs des citoyens vis-à-vis des effets potentiels de la création du marché commun sur la croissance économique (1970)

Les citoyens des États membres, consacrés « citoyens européens » par l'article 8 du Traité de Maastricht, deviennent alors les acteurs de la « dissension contraignante » (*constraining dissensus*, Hooghe & Marks 2008) et commencent à manifester des résistances vis-à-vis de l'intégration européenne qui impose des réformes sociales difficiles. Il apparaît ainsi que la politique sociale européenne ne peut rencontrer le soutien des citoyens qu'à la condition qu'elle ne soit pas perçue comme une menace pour leur système de protection sociale (Van Kersbergen et De Vries 2007). Ainsi, les citoyens des régimes conservateurs corporatistes continentaux font, plus que les autres, preuve d'un scepticisme grandissant vis-à-vis de la construction européenne, une dimension que nous analysons plus en détail pour les cas français et portugais dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques nationaux (voir *infra*. Chapitre 4.).

B. L'emploi à l'agenda européen : nécessité économique et politique

À la suite de la signature du Traité de Maastricht, la Commission propose de nombreuses initiatives pour développer la dimension sociale de l'UE. Ces propositions sont particulièrement importantes pour notre propos car elles portent les germes de la construction de l'axe flexibilité-sécurité. D'abord, le *Livre Blanc sur la compétitivité, la croissance et l'emploi* (1993) constitue une première étape vers une approche qui accorde une place importante aux relations entre croissance et emploi et tente de développer la compétitivité des entreprises et la protection des travailleurs de manière simultanée (B. 1.). Ensuite, le Livre Vert sur la politique sociale européenne (1993) pose les bases du développement de ces relations et accorde une attention importante à la définition de formes acceptables de flexibilité (B. 2.), un élément qui constitue toujours, plus d'une décennie après, une contrainte majeure pour la Commission durant le processus de définition du modèle européen de flexicurité (voir *infra*. Chapitre 3.). À la même période, les leaders politiques sociaux-démocrates, en coordination avec la Commission, jouent un grand rôle dans le développement de l'Initiative Européenne pour l'Emploi (1993) et préparent ainsi le Conseil européen d'Essen (1994) dédié à l'emploi (B. 3.). Ces avancées politiques permettent de développer, dans les années suivantes, de nombreuses initiatives dans le domaine qui nous intéresse (B. 4.).

1. *Le Livre Blanc sur la compétitivité, la croissance et l'emploi (1993)*

Au plan européen, les Livres Blancs sont destinés à ouvrir les débats politiques et à recueillir les opinions et les réactions des différents États membres et des organisations qui représentent les intérêts de groupes variés. Les réflexions et les prises de positions

qu'ils suscitent constituent une base importante pour la Commission qui souhaite formuler des propositions dans un domaine particulier.

Un an après la signature du Traité de Maastricht, le *Livre Blanc sur la compétitivité, la croissance et l'emploi* (1993) initie la transition vers une nouvelle approche de la politique sociale européenne, et plus particulièrement, du lien entre croissance et emploi, une étape fondamentale du développement de l'axe flexibilité-sécurité. Dans le cadre de cette approche, les trois éléments (croissance, compétitivité, emploi) sont envisagés de manière à promouvoir les synergies afin qu'ils se renforcent mutuellement. Le Livre Blanc accorde une place importante aux réformes des marchés du travail et au rôle de la protection sociale dans la croissance économique. Le préambule fait état de la responsabilité européenne dans la recherche d'une « *nouvelle synthèse entre les objectifs poursuivis par la société (le travail comme facteur d'intégration sociale et d'égalité d'opportunités) et les exigences de l'économie (compétitivité et création d'emplois)* »¹. Le Livre Blanc s'intéresse explicitement à la question de la flexibilité sous ses deux formes : la *flexibilité interne* des entreprises (gestion des ressources humaines et du temps de travail) et la *flexibilité externe* (adéquation entre l'offre et la demande de travail). Pour ce qui concerne la sécurité, le Livre Blanc souligne la nécessité de parvenir à un « *meilleur équilibre en matière de protection sociale entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires pour éviter les ruptures et rendre plus neutres les choix des travailleurs et des entreprises en matière de temps de travail* »².

Deux éléments majeurs du Livre Blanc informent du changement de perspective de l'attention européenne pour les questions liées à l'emploi. En premier lieu, une dimension active est attribuée à la promotion de la sécurité des travailleurs. En second lieu, alors que les institutions européennes étaient, jusqu'ici, essentiellement tournées vers la défense de la sécurité des *travailleurs*, de leurs droits minimaux et de la protection de leur santé, elles intègrent progressivement la dimension de l'activation des *chômeurs* (Wendon 1998). L'entrée de la catégorie des chômeurs dans les politiques européennes de l'emploi constitue une étape majeure. L'attention pour les chômeurs confirme la vision positive de la politique sociale comme facteur productif et comme instrument de régulation, développée depuis le Traité de Rome et réaffirmée dans le Livre Blanc. Dans le cadre des débats politiques autour de la création de l'Euro, la productivité des politiques sociales nationales devient un élément central de la discipline budgétaire. La même année, le Conseil européen de Copenhague retient l'idée d'une politique communautaire destinée à renforcer les réponses nationales face à la crise économique.

¹ Commission européenne (1993), *Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle* - Livre blanc, COM(93) 700, décembre.

² *Idem*.

L'autonomie nationale n'est pas directement remise en cause, mais les représentants des États membres s'interrogent sur les effets multiplicateurs du marché commun¹.

Bien que le néologisme de flexicurité ne soit pas encore utilisé, le Livre Blanc pose les exigences qui deviendront plus tard centrales pour les composantes de la flexicurité européenne. Le texte articule, en effet, le besoin d'une flexibilité accrue des marchés du travail avec celui de la formation et de la mobilité des travailleurs sur ces marchés du travail (Hendrickx 2008, 138).

2. *Le Livre Vert sur la politique sociale européenne (1993)*

La même année, le Commissaire aux affaires sociales, l'irlandais P. Flynn, présente un *Livre Vert sur la politique sociale européenne*. Bien qu'il ait eu moins d'écho que le *Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*, ce document s'intéresse à des domaines clés, comme l'amélioration de l'emploi et la convergence des politiques sociales. Il entend développer les nouveaux standards du travail et « *les nouvelles formes de flexibilité dont les entreprises ont besoin, tout en maintenant, dans le même temps la protection nécessaire des travailleurs* »². Ce Livre Vert s'interroge sur la recherche d'un « *concept socialement acceptable de la flexibilité* »³. Cette formulation attire l'attention sur les objectifs de la Commission et les obstacles auxquels elle est confrontée dès lors qu'elle souhaite promouvoir de nouvelles formes de flexibilité du travail. La recherche d'un « *concept socialement acceptable de la flexibilité* » constitue un élément important durant le processus de construction du modèle européen de flexicurité, étudié plus en détail au chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 3.).

Le Livre Blanc et le Livre Vert de 1993 montrent que, dès le début des années 1990, la Commission cherche à promouvoir de nouvelles formes de flexibilité du travail, tout en ayant conscience des difficultés que pourraient rencontrer ces initiatives, notamment auprès des partenaires sociaux. Deux ans plus tard, en 1995, le rapport Ciampi, produit par un groupe de représentants des syndicats, du patronat et du secteur financier (connu comme le *Groupe Consultatif sur la Compétitivité*) propose de développer les Pactes sociaux – ou Pactes de confiance – afin de promouvoir le rôle actif des partenaires sociaux, notamment à travers les négociations collectives, dans la définition des politiques européennes. Les accords sociaux étaient, à cette époque, considérés

¹ *Conclusion de la présidence*, Conseil européen de Copenhague, 21-22 juin 1993.

² European Commission (1993), *Green Paper European Social Policy : Options for the Union*, COM(1993)551, 17 November 1993, p. 40.

³ *Idem*, p. 41.

comme le meilleur moyen de traduire la flexibilité dans des pratiques adaptées aux différents contextes nationaux (Sciarra 2000, 212).

3. *L'Initiative Européenne pour l'Emploi (1993) et le Conseil européen d'Essen (1994)*

En 1994, avant la réunion des chefs d'État et de gouvernement prévue à Essen, le Parti Socialiste Européen (PSE) adopte une déclaration conjointe dans laquelle il soutient la mise en œuvre d'une politique européenne de l'emploi effective et propose un plan d'action nommé « *Mettre l'Europe au travail* ». Ce plan d'action est le résultat d'un groupe de travail mis en place par le Parti socialiste européen (PSE) en 1993 : l'Initiative Européenne pour l'Emploi (IEE). Lancée lors d'une réunion au Portugal en septembre 1993 (en présence du président de la Commission Jacques Delors, et des leaders des partis socialistes européens, dont certains chefs de gouvernement), l'IEE est présidée par Allan Larsson, élu social-démocrate du Parlement suédois de 1991 à 1995, avant de devenir directeur général de la Direction générale de la Commission européenne, chargée de l'emploi et des affaires sociales de 1995 à 2000. Ces responsabilités font de lui un acteur politico-administratif essentiel durant cette période¹ (voir l'encadré biographique en Annexe 2.3.).

Pour K. Johansson, la constitution de ce groupe de travail marque une étape majeure dans la formulation de la Stratégie Européenne pour l'Emploi définie quelques années plus tard, après la signature du Traité d'Amsterdam (voir *infra*, IV.). Selon lui, l'IEE constitue l'un des groupes les plus actifs jamais créé par le PSE (1999, 89). Il insiste sur les effets de socialisation transnationale induite par la composition du groupe de travail et sur le rôle des représentants des partis membres du PSE dans la diffusion des conclusions du rapport. Au-delà de la diffusion nationale, les travaux de ce groupe de travail ont également permis de développer les débats entre le PSE et les membres du cabinet du président de la Commission Jacques Delors et de renforcer leurs relations (Ladrech 1997, 180; Johansson 1999, 90).

Le « rapport Larsson » illustre ainsi l'implication des leaders politiques sociaux-démocrates dans le processus de cadrage des objectifs de la politique européenne de l'emploi et plus particulièrement du modèle européen de flexicurité. Il attire l'attention sur l'influence des hommes politiques nordiques dans la construction de ce cadrage, une influence que nous reconnaissons mais que nous tempérions pour ce qui concerne la

¹ Le titre du rapport de l'IEE est directement inspiré de celui d'un rapport (« *Sätt Europa i arbete* ») produit par un groupe de travail initié par le Parti social-démocrate suédois (SAMAK), auquel appartient Allan Larsson (Johansson 1999, 91).

définition du modèle de flexicurité au travers duquel nous insistons plutôt sur l'intervention des experts universitaires nordiques plutôt que sur celle des leaders politiques (voir *infra*. Chapitre 3.).

Dans ce contexte politique dynamique, le Conseil européen d'Essen (1994) réunit les chefs d'État et de gouvernement et marque un tournant important pour notre propos. Les Conclusions de la présidence sont tournées vers la lutte contre le chômage et l'égalité d'opportunités entre hommes et femmes. Elles soulignent également la nécessité de résoudre les problèmes structurels et rappellent le rôle joué par le dialogue social. Les chefs d'États et de gouvernements définissent cinq domaines d'actions prioritaires dans lesquels la Commission est appelée à prendre des mesures : 1) Le renforcement des investissements dans le domaine de la formation professionnelle ; 2) L'augmentation de l'intensité de la croissance en emploi ; 3) la réduction des coûts indirects du travail ; 4) l'accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail ; 5) les mesures en faveur des groupes menacés d'exclusion du marché du travail¹.

Ces cinq domaines d'actions articulent les questions liées à la croissance des emplois aux objectifs de formation professionnelle et d'inclusion des catégories exclues des marchés du travail, deux axes importants du modèle de flexicurité défini plus de dix ans plus tard. La croissance des emplois est abordée en relation avec la question des coûts du travail et de l'efficacité des marchés du travail.

Ces cinq domaines d'actions sont également accompagnés d'un système d'évaluation des progrès nationaux puisque le Conseil demande aux États membres d'établir un programme multi-annuel spécifique à leur situation. Au sein du Conseil des ministres, le Conseil pour l'emploi et les affaires sociales ainsi que le Conseil pour les affaires économiques et financières, tous deux en partenariat avec la Commission, sont chargés de suivre les progrès des politiques de l'emploi et d'en informer le Conseil sur une base régulière. Pour C. Barnard, le Conseil européen d'Essen constitue l'un des premiers signes de la centralisation de la coordination des politiques nationales de l'emploi au plan européen (2000). Au-delà de la question de fond des taux de chômage européen, ce sommet marque également l'introduction des premiers éléments qui devraient permettre à l'UE de guider les réformes nationales des politiques de l'emploi. Pour reprendre la formulation de J. Cochoy et de J. Goetschy, cette période marque ainsi une étape importante du processus par lequel les questions sociales ont été « [dégagées] d'une pure logique d'intégration économique pour en faire un levier d'intégration politique européenne » (2009, 447).

¹ *Conclusions de la présidence*, Conseil européen d'Essen, 9 et 10 décembre 1994.

Les nouvelles directions des politiques de l'emploi définies à Essen sont largement compatibles avec les réformes menées dans les États providence libéraux et sociaux-démocrates; moins avec celles qui sont conduites dans les systèmes conservateurs corporatistes. Dans ces systèmes, les stratégies d'écartement du travail destinées à faire dégonfler les taux de chômage concernent principalement les femmes et les personnes âgées de plus de 55 ans, des mesures qui ne vont pas dans le sens de leur inclusion sur les marchés du travail, telle qu'elle est promue au plan européen.

4. *De nombreuses initiatives dans le domaine de l'emploi*

Après Essen, le Conseil des ministres émet une Résolution sur les perspectives d'une politique sociale européenne¹. Sur cette base, ainsi que sur celles du Livre Blanc et du Livre Vert de 1993, la Commission adopte, en 1995, un Programme d'action sociale à moyen terme pour la période 1995-1997 qui confirme le changement de direction des politiques de l'emploi et souligne la nécessité de favoriser la création d'emplois, tout en développant les cadres de la formation professionnelle. Le Programme insiste sur la mise en œuvre des mesures actives au détriment du soutien passif des prestations sociales (Ekengren et Jacobsson 2000, 5).

En 1995, la Commission publie une Communication pour *une stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi*². Le développement des échanges de bonnes pratiques au niveau local et entre les régions européennes et les partenaires sociaux actifs à ce niveau de gouvernement, constitue un élément central de cette Communication. Cette dernière représente ainsi une étape importante dans le développement des méthodes souples de gouvernance développée dans le cadre du nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam, signé en 1997 (Sciarra 2000, 214) (voir *infra*, IV.). Pour S. Sciarra, la collaboration des différents niveaux de gouvernements qu'impliquent ces nouvelles initiatives contribuent au « développement d'un discours multi-lingual » partagé par les différents acteurs (institutionnels et non institutionnels, nationaux, régionaux et européens) impliqués dans la définition des politiques européennes de l'emploi au plan national et/ou européen (2000, 214).

L'année suivante, en 1996, la *Déclaration de Dublin sur l'emploi* fait de cette question une priorité de l'UE et propose de développer la stratégie initiée lors du Conseil européen d'Essen. Le Conseil européen de Dublin accorde une attention particulière à l'efficacité des marchés du travail et à l'investissement dans les ressources humaines. Il

¹ Résolution 94/C 368/03 du Conseil du 6 décembre 1994, sur certaines perspectives d'une politique sociale de l'Union européenne: contribution à la convergence économique et sociale de l'Union.

² COM(95)0273 - C4-0289/95.

propose de rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en renforçant les liens entre politiques macroéconomiques et politiques structurelles¹. Il demande que les « *politiques publiques cherchent à combiner la protection des travailleurs à une plus grande flexibilité* »². Pour S. Sciarra, c'est à cette période que la flexibilité, qui était jusque là plutôt implicite dans les stratégies macroéconomiques de l'UE et qui manquait, en tout cas, de substance commence à être articulée avec la question des droits sociaux fondamentaux (Sciarra 2000, 215). Deux ans avant de définir la SEE et plus de dix ans avant la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, les éléments principaux du modèle européen de flexicurité commencent donc à être formalisés. Pour favoriser le suivi des évolutions de l'emploi dans les États membres, le Conseil crée, en son sein, un Comité pour l'emploi et le marché du travail³.

À cette période, les forums de discussion destinés à favoriser le dialogue social et la négociation entre les partenaires sociaux sont largement développés. La même année, la Commission propose un *Pacte de confiance pour l'action sur l'emploi* lors d'une conférence tripartite sur la croissance et l'emploi. Ce Pacte de confiance propose d'établir une stratégie cohérente et commune aux institutions européennes, aux gouvernements et aux partenaires sociaux. Dix ans avant l'adoption de la Communication qui nous intéresse, la Commission déployait donc déjà des efforts destinés à impliquer – et convaincre – les partenaires sociaux, particulièrement les représentants des syndicats. Avec ce Pacte de confiance, la Commission introduit également la notion d'« employabilité », qui devient, par la suite, un thème majeur du « jargon communautaire » dans les domaines des politiques de l'emploi (Sciarra 2000, p.216). Pour S. Sciarra, le langage qui caractérise les politiques européennes de l'emploi (« employabilité », « adaptabilité », « entrepreneuriat », etc.) est, par nature, difficile à traduire dans les législations nationales. L'ambiguïté de ces concepts (dont la flexicurité est extrêmement représentative) explique sans doute pourquoi les représentants des exécutifs nationaux acceptent de les discuter au plan européen (Sciarra 2000, 219).

Limités, les développements de l'intégration européenne dans le domaine social ont cependant permis aux acteurs qui défendaient la création de la monnaie unique de justifier le projet de l'UEM (Ekengren et Jacobsson 2000, 5). Durant la décennie 1990, les deux dimensions de l'axe flexibilité-sécurité qui nous intéresse se développent rapidement, portées par la publication du *Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et*

¹ *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Dublin, 16 décembre 1996.

² Conseil européen (1996), Annexes II, p.1.

³ Décisions du Conseil du 20 décembre 1996 (97/16/CEE), créant un Comité pour l'emploi et le marché du travail.

l'emploi de 1993. La troisième séquence que nous venons d'analyser participe à l'institutionnalisation progressive des instruments d'intervention et des compétences de la Commission dans le domaine de l'emploi. Les instruments de suivi des politiques nationales de l'emploi sont inspirés des instruments mobilisés dans le contexte de la préparation de la monnaie unique pour suivre les progrès des économies nationales. Ils prennent cependant une autre voie que les instruments de gouvernance dans le domaine économique et sont caractérisés par une approche souple de la gouvernance, considérablement renforcée pendant la séquence suivante.

IV. Du Traité d'Amsterdam (1997) à la révision de la Stratégie de Lisbonne (2005). Institutionnalisation des modes d'intervention

La signature du Traité d'Amsterdam constitue une étape fondamentale pour le développement des relations entre politiques sociales nationales et intégration européenne et ouvre une quatrième séquence. Ce Traité introduit un nouveau Titre sur l'emploi qui favorise le développement des activités européennes dans ce domaine. La même année, la définition de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) institutionnalise les méthodes souples de gouvernance dans ce domaine. Les objectifs et les instruments des politiques européennes de l'emploi sont confirmés en 2000, par la Stratégie de Lisbonne qui vise à faire de l'UE, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive au niveau mondial* ».

L'analyse de cette quatrième séquence est divisée en deux sous-parties. La première (A.) évalue le rôle des États membres et de la Commission pour expliquer les avancées de l'intégration européenne dans le domaine de l'emploi et définit la nature des nouveaux instruments de la SEE. La seconde (B.) s'intéresse à l'évolution de la Stratégie de Lisbonne, depuis sa définition en 2000, jusqu'à sa révision en 2005. Au départ complémentaire de la SEE, la réforme de la Stratégie de Lisbonne intègre les instruments de suivi des progrès nationaux dans le domaine économique et dans le domaine social au sein d'une même approche, dite « holistique » (Keune et Pochet 2009, 105) ; la Stratégie de Lisbonne finit ainsi par éclipser la SEE. Cette nouvelle approche pose les bases du développement du modèle européen de flexicurité dont nous étudions la définition dans le chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 3.).

A. 1997 : La Stratégie européenne pour l'emploi : innovation et stabilisation des instruments ?

Dans cette sous-partie (A.), nous insistons sur les changements qu'impliquent la définition d'un Titre sur l'emploi dans le nouveau Traité (A.1.) et expliquons le contexte politique qui permet d'expliquer ce changement, celui de l'arrivée au pouvoir des leaders sociaux-démocrates dans les principaux États membres (A. 2.). Ensuite, nous détaillons les principes de la codification de l'approche de la gouvernance européenne, fondée sur les méthodes souples de gouvernance dans le domaine des politiques de l'emploi (A. 3.).

1. *L'introduction du Titre sur l'emploi dans le Traité*

Avant même les négociations finales sur le Traité d'Amsterdam, le *Livre Vert sur le partenariat pour une nouvelle organisation du travail*, publié en avril 1997, confirme la direction prise par les discussions politiques à l'œuvre depuis le Conseil européen d'Essen. Dans ce Livre Vert, la Commission résume le défi auquel elle entend répondre de la manière suivante : « *comment réconcilier la sécurité des travailleurs avec la flexibilité dont ont besoin les entreprises ?* »¹. Le Livre Vert suggère des pistes de mesures politiques pour répondre à ce défi, notamment la formation des travailleurs, l'adaptation de la législation sociale et des négociations salariales².

Le Traité d'Amsterdam marque un tournant majeur de la relation entre les politiques de l'emploi menées au plan national et européen. L'article 2 du Traité reconnaît que l'emploi est une « *question d'intérêt commun* ». Le Traité introduit surtout un nouveau titre VIII, consacré à l'emploi, qui comprend les articles 125 à 130. Il propose « *l'élaboration d'une stratégie coordonnée* » et détaille les objectifs et les moyens pour les atteindre. Ce développement peut être considéré comme l'expression d'une nouvelle approche de coopération (Ekengren et Jacobsson 2000, 9). Pour C. Erhel, le Traité d'Amsterdam marque ainsi « l'aboutissement d'un mouvement amorcé depuis la signature du Traité de Maastricht » (2010, 11). Le Protocole social, qui ne figurait qu'en annexe du Traité de Maastricht, est intégré au nouveau Traité.

2. *Les sociaux-démocrates au pouvoir : un contexte politique favorable*

Pour comprendre l'introduction d'un titre sur l'emploi dans le Traité et le développement de la SEE, il faut rappeler deux éléments caractéristiques du contexte politique à la fin des années 1990. Il s'agit d'abord de l'arrivée au pouvoir de leaders sociaux-démocrates plus favorables à l'Europe sociale que leurs prédécesseurs. Ensuite, l'IEE, créé en 1993 (voir *supra*. III. B. 3.), constitue un autre soutien politique majeur en faveur de la prise en charge des questions de l'emploi au plan européen.

Le nouvel élargissement de l'UE, à la Finlande, la Suède et à l'Autriche, en 1995, contribue à changer les équilibres entre les États membres au sein du Conseil. Ces nouveaux adhérents partagent un système de protection sociale généreux. Leurs leaders

¹ Commission européenne (1997), *Partenariat pour une nouvelle organisation du travail*, Livre Vert, COM(97)128 final, p.5.

² Quelques années plus tard, T. Wilthagen et F. Tros reviennent sur les difficultés posées par la publication du Livre Vert. Ils rappellent que l'approche du partenariat entre l'État et les acteurs sociaux représentaient, dans la perspective des syndicats français et allemands, un défi à leur indépendance (2004, 179).

politiques se retrouvent également sur l'ampleur de la dimension sociale qu'ils souhaitent voir accorder à l'intégration européenne (Casey 2005, p.48). La Finlande et la Suède ont fermement défendu l'inclusion de la dimension sociale dans les Traités (Sciarra 2000, 215).

À la fin des années 1990, l'arrivée au pouvoir de Lionel Jospin en France et celle de Tony Blair au Royaume Uni, favorisent largement les discussions sur la prise en charge des questions relatives à l'emploi et au rôle de l'UE dans la coordination de ces politiques (Trubek & Mosher 2003; De la Porte & Pochet 2004). En juin 1997, la définition du Pacte de stabilité et de croissance, destinée à contrôler l'application des critères de Maastricht dans le cadre de la mise en œuvre de la monnaie unique, constitue une étape importante du Sommet d'Amsterdam. Pour le gouvernement français dirigé par Lionel Jospin, le Pacte de stabilité et de croissance ne pouvait être accepté qu'à la condition de l'établissement d'une contrepartie dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre le chômage (De la Porte et Pochet 2002, 4). Même si le Royaume-Uni ne participe pas à la monnaie unique, ses blocages incessants du développement des politiques sociales ont largement contraints l'agenda européen. L'arrivée au pouvoir de Tony Blair, le soutien des travaillistes du gouvernement britannique est particulièrement crucial et offre les bases politiques nécessaires à l'évolution de la politique sociale européenne.

Si les positions des dirigeants français et britanniques sont primordiales pour expliquer l'introduction du nouveau titre dans le Traité, celles des autres États ne sont pas pour autant négligeables. Lionel Jospin et Tony Blair sont également soutenus par Romano Prodi, au pouvoir en Italie depuis 1996. Ils sont rejoints par Gerhard Schröder qui mène la coalition rouge verte en Allemagne de 1998 à 2005. La présence des leaders politiques de centre-gauche facilite les discussions européennes autour du volet social des politiques économiques de construction du marché et de la monnaie unique (Johansson 1999, 98; Mosher et Trubek 2003, 67; Cochoy et Goetschy 2009, 449). Dans un contexte où le taux de chômage moyen de l'UE est de 10%, les chômeurs se mobilisent et organisent de grandes manifestations pour protester contre la précarisation des marchés du travail (Chabanet 2002). Les dirigeants européens sociaux-démocrates sont attachés à la prise en compte de l'un des problèmes majeurs de leurs concitoyens (Palier et Sykes 2001).

Les représentants des Pays-Bas, qui président le Conseil durant cette période, jouent un rôle très actif dans la promotion des discussions sur les politiques de l'emploi au plan européen (Johansson 1999, 96). En Juin 1997, la Présidence néerlandaise met en place la Fondation Européenne pour la Qualité Sociale (*European Foundation on Social Quality*) à La Haye. Dès 2001, celle-ci s'intéresse, à la demande de la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales (DG EMPL) de la Commission, aux questions du lien entre la flexibilité et la sécurité dans une perspective européenne. La perspective

nationale n'est cependant pas absente puisque la Fondation évalue également les mesures mises en œuvre aux Pays-Bas par Wim Kok, leader de la coalition violette néerlandaise. Cet exemple illustre les différents canaux par lesquels les acteurs politiques hollandais (et principalement Wim Kok) ont créé des liens entre les mesures prises au plan national dans les années 1990 et la définition de la politique de l'emploi européenne (voir *infra*. Chapitre 3.).

Pour K. Johansson, les canaux intergouvernementaux ne sont pas fondamentaux pour expliquer pourquoi la définition de la SEE a été possible. Dans son étude sur la genèse de la SEE, il s'intéresse au rôle des leaders nationaux, et notamment à celui du Chancelier Helmut Kohl et du député européen Elmar Brok en Allemagne ainsi qu'à celui du suédois Allan Larsson, mais montre que ces influences doivent être abordées dans une perspective partisane qui souligne davantage le rôle du Parti socialiste européen, en tant qu'organisation partisane transnationale, que celui des leaders nationaux à proprement parler (1999, 95). Sans sous-estimer le rôle des leaders politiques gouvernementaux qui ont soutenu les initiatives de la Commission pour développer la SEE, l'IEE présidée par Allan Larsson a permis de créer les bases d'une coalition transnationale favorable à la prise en charge européenne des questions liées à l'emploi. Le rôle des représentants de certains exécutifs nationaux ne doit pas faire oublier que l'activisme de la Commission reste crucial pour expliquer l'introduction de ce nouveau titre dans le Traité (Sciarra 2000, 216).

3. *Une procédure souple fondée sur une approche cyclique*

Les paragraphes suivants reviennent sur les principes qui caractérisent, sur le fond et sur la forme, les méthodes souples de gouvernance, c'est-à-dire sur leurs raisons d'être et sur leurs modes de fonctionnement.

- a. Une approche cyclique de la gouvernance des politiques européennes de l'emploi
- Le choix des méthodes souples : orienter plutôt qu'harmoniser les politiques sociales

Sur la forme, le Traité d'Amsterdam permet d'institutionnaliser une procédure de coordination des politiques de l'emploi. Cette procédure est fondée sur des méthodes souples de gouvernance (*soft law*), qui seront codifiées, trois ans plus tard, par le Conseil européen de Lisbonne (voir *infra*. B.). Le modèle social européen, considéré jusqu'ici

comme un « espace social » (*social space*) acquiert ainsi une dimension de coordination politique (O'Connor 2005, 346).

Les méthodes souples de gouvernance des politiques de l'emploi ont souvent été décrites à partir de leur caractère innovant (Watt 2004a, 122), une dimension qui mérite pourtant d'être discutée. En effet, ces méthodes ne sont pas nouvelles dans la mesure où elles sont mobilisées par diverses organisations internationales, comme l'OCDE ou le FMI qui proposent depuis plusieurs années des « Recommandations » aux États membres (Casey 2004; Dostal 2004; Schäfer 2006). Ce type d'instruments n'est donc pas circonscrit à la dimension européenne de la gouvernance des politiques publiques¹. Elles ne sont pas non plus nouvelles au plan européen puisqu'elles font partie des modes d'interventions des institutions européennes dans différents domaines depuis le début de la construction européenne. Le développement de la coordination des politiques européennes de l'emploi correspond à l'institutionnalisation de l'un des cinq modes de gouvernance distingués par H. Wallace (2005, 79-89), celui de la *coordination politique*, laquelle se distingue des « lois dures » (*hard law*) de la méthode communautaire classique qui s'appuie sur des Directives et des Règlements transposables en droit national (Scott & Trubek 2002; Wallace 2005). Le choix des méthodes souples qui caractérisent la procédure européenne de coordination des politiques de l'emploi constitue une réponse pragmatique compte tenu des diverses tentatives avortées d'harmonisation des systèmes de protection sociale depuis la signature du Traité de Rome et de la reconnaissance politique que des solutions uniformes ne pouvaient être apportées aux problèmes de l'emploi et du chômage en Europe (Mosher & Trubek 2003, p.84). Grâce au développement de ces instruments, les politiques de l'emploi s'inscrivent plus fermement à l'agenda européen même si elles restent dépourvues des mécanismes de contraintes traditionnelles (notamment juridiques) de l'intégration européenne. Ces instruments sont destinés à exercer une pression sur les États qui passe davantage par le regard des pairs (c'est-à-dire les autres États membres) et l'opinion publique que par la contrainte légale (Palier et Pochet 2005, 257).

– Une procédure cyclique de coordination

La procédure de coordination des politiques de l'emploi repose sur une approche cyclique, annuelle et coordonnée, qui laisse beaucoup de place aux indicateurs et aux

¹ Pour M. Ekengren et K. Jacobsson, les Recommandations d'une institution comme l'OCDE s'appuient sur des évaluations économétriques plus poussées et plus systématiques mais celles de l'UE bénéficient pourtant d'une plus forte légitimité politique. Cette légitimité politique s'explique par la coopération plus poussée des États au plan européen qu'au niveau des organisations internationales classiques (Pochet 2001).

comparaisons nationales, une dimension essentielle de l'argument que nous développons plus loin sur le rôle politique des « modèles vertueux » (voir *infra*. Chapitre 3. II.).

En début de cycle, suite aux propositions de la Commission, les États membres adoptent, à la majorité qualifiée, des Lignes directrices pour l'emploi (LDE ou *employment guidelines*). Ensuite, les objectifs spécifiques établis dans les LDE sont destinés à être réalisés au plan national. Afin d'établir une base à l'évaluation des mesures et des progrès nationaux, chaque État rend, sur une base annuelle, un Programme national d'action pour l'emploi (PNAE), rédigé à l'attention de la Commission. Dans ce PNAE, chaque État présente les mesures nationales prises durant l'année écoulée. L'ambiguïté de ces rapports tient au fait que la Commission espère voir présentées les mesures qui ont été prises afin de permettre la réalisation des objectifs communs, alors que, de l'autre côté, les fonctionnaires nationaux chargés de rédiger les PNR ont tendance à identifier les mesures qui « *devraient plaire* »¹ (« *font plaisir* »²) à la Commission.

Les mesures nationales sont ensuite évaluées à partir d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis en commun par les États membres. Des groupes d'experts nationaux sont chargés d'améliorer la définition des indicateurs et donc leur comparabilité. La comparaison d'indicateurs nationaux constitue pour elle-même une activité politique. Elle signale en effet que, du point de vue des acteurs politiques impliqués dans ces exercices, des espaces d'équivalence peuvent être postulés et construits dans ce domaine particulier (Desrosières 2008a, 13). Enfin, sur la base de l'évaluation de chaque PNAE, la Commission propose des « Recommandations » à chacun des États membre sur les bases des progrès accomplis et des mesures présentées dans le PNAE. Avant d'être adoptées, ces Recommandations doivent être validées, à la majorité qualifiée, par le Conseil (donc par les représentants des États membres). C'est notamment sur la base de ces Recommandations, que l'année suivante, les États membres présentent un nouveau PNAE à la Commission.

– La consolidation de la « gouvernance par objectifs »

Au cours de ce processus cyclique, les méthodes souples encouragent la « gouvernance par objectifs » puisque les États membres doivent participer à la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs définis avec leurs pairs au plan européen et que les progrès nationaux sont évalués sur la base des indicateurs définis en commun. Ces méthodes souples participent ainsi au développement de la « co-opétition », mélange

¹ Entretien F29. Secrétariat Général des Affaires Européennes.

² Entretien E30. Commission européenne.

de coopération et de compétition entre les systèmes de protection sociale (Branderburger et Nalebuff 1998; Bruno, Jacquot, et Mandin 2006).

À travers l'importance accordée aux indicateurs qualitatifs et quantitatifs, à leurs mesures et à leur comparabilité d'un État à l'autre, ces « outils de gouvernement » permettent de développer un usage politique de « l'argument statistique » (Desrosières 2008b). Comme nous allons le voir dans le chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 3.), ces usages profitent particulièrement aux acteurs politico-administratifs de la Commission. Dans les chapitres consacrés aux cas pays (chapitre 5. et 6.), les effets de ces arguments sont abordés à partir d'une perspective empirique nationale.

b. Le Conseil de Luxembourg et la définition des quatre piliers de la SEE (1997)

Dès le mois qui suit la signature du Traité d'Amsterdam, les États membres se réunissent au Conseil européen de Luxembourg spécifiquement consacré à l'emploi et au cours duquel ils définissent le contenu de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)¹. L'analyse du modèle européen de flexicurité ne peut faire l'économie d'une mise en perspective des composantes du modèle qui nous intéresse par rapport aux quatre piliers de la SEE. Sur la base de ces quatre piliers, et sur proposition de la Commission, les États membres définissent, au Conseil de Luxembourg, les premières Lignes directrices pour l'emploi (LDE), un instrument essentiel de l'approche cyclique des méthodes souples de gouvernance². Le premier pilier est dédié à l'amélioration de *l'employabilité* des travailleurs et des chômeurs. Il met l'accent sur la qualité de la main d'œuvre et la formation tout au long de la vie. L'idée est d'améliorer les compétences des travailleurs pour les rendre plus mobiles et améliorer leur sécurité, non plus seulement *dans l'emploi*, mais aussi *sur les marchés* du travail. Le premier pilier confirme ainsi l'évolution cruciale du traitement de la sécurité des travailleurs qui nous intéresse. Dans le premier pilier de l'employabilité, les premières LDE visent particulièrement l'accompagnement des jeunes chômeurs (à travers la formation professionnelle mais aussi l'amélioration du système scolaire) et des chômeurs de longue durée. Pour ce qui concerne l'assurance chômage, elles mettent également l'accent sur la nécessité de passer des mesures passives à des mesures actives afin que les systèmes d'indemnisation et de formation puissent

¹ En définissant la SEE, les représentants des États membres anticipent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, qui n'aura lieu qu'un an et demi plus tard, le 1^{er} mai 1999. Cette anticipation illustre, sans doute, la volonté politique des États membres, poussés par les institutions européennes, de discuter, au niveau européen, la question de l'emploi (Mosher & Trubek 2003, p.68).

² Voir les *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Luxembourg, 20-21 novembre 1997.

« promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et [inciter] réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation ».

Le second pilier, attaché au développement de *l'entrepreneuriat* espère favoriser la création des entreprises et, par là, la création d'emploi et l'employabilité des travailleurs ou la reconversion professionnelle. Les régimes fiscaux et de sécurité sociale sont également visés puisque les LDE stipulent que les États membres doivent réduire les obstacles au passage à l'activité indépendante et à la création de petites entreprises et que, dans chaque État, le système fiscal doit être *« plus favorable à l'emploi et renverser la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le travail »* dont les États membres rappellent qu'ils *« sont passés de 35% en 1980 à plus de 42% en 1995 »*.

Le troisième pilier de la SEE, consacré à *l'adaptabilité*, se concentre sur l'organisation des conditions de travail. Il confronte deux versants de la flexibilité. Il s'agit d'abord de la *flexibilité de la demande* (centrée sur la flexibilité des entreprises, ou flexibilité interne). Les LDE appellent ainsi les partenaires sociaux à négocier des accords *« visant à moderniser l'organisation du travail, y compris les formules souples de travail, afin de rendre les entreprises productives et compétitives et d'atteindre l'équilibre nécessaire entre souplesse et sécurité »*¹. Il s'agit ensuite de la *flexibilité de l'offre* (qui implique les salariés, ou flexibilité externe) au sujet de laquelle les LDE invitent chaque État à examiner *« l'opportunité d'introduire dans sa législation des types de contrats plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de plus en plus diverses. Les personnes travaillant dans le cadre de contrats de ce type devraient, dans le même temps, bénéficier d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut professionnel, compatible avec les nécessités des entreprises »*. L'articulation entre ces deux versants de la flexibilité, celle de l'offre et celle de la demande, constitue une tentative pour concilier les intérêts des employeurs et ceux des employés, *« réduire les obstacles à l'emploi »* et *« accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie »*, une dimension essentielle du modèle de flexicurité défini dix ans plus tard.

Enfin, le quatrième pilier est centré sur les arrangements qui encouragent *l'égalité d'opportunité* et la participation des femmes aux marchés du travail. Les LDE invitent les États membres à promouvoir des mesures qui aident à concilier la vie professionnelle et la vie familiale afin de *« s'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes »* et de réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes.

Selon S. Deakin et H. Reed, c'est à partir du troisième pilier, celui de l'adaptabilité, que les États membres et la Commission cherchent à établir un équilibre entre les deux

¹ Ces accords devraient pouvoir porter, par exemple, sur l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires, le développement du travail à temps partiel, la formation « tout au long de la vie » et les interruptions de carrière.

axes de la flexibilité et de la sécurité (2000, 96-98). En effet, quelques années plus tard, c'est bien à partir du pilier de l'adaptabilité que la DG EMPL demande à la *Fondation pour la Qualité Sociale* (créée en 1997, voir *supra*. IV. A. 2.) d'étudier la façon dont le pilier de l'adaptabilité peut être appliqué aux marchés du travail européens. Cette étude de 2001 est intitulée « *Flexicurité de l'emploi dans l'Union européenne* » et met l'accent sur la tension entre la flexibilité du temps de travail et la sécurité de l'emploi (Bekker 2011, 105). Le néologisme n'est pas utilisé par la Commission européenne elle-même mais fait néanmoins son entrée dans les discussions politiques des acteurs européens.

Au-delà du seul troisième pilier, G. Bonoli et F. Bertozzi s'intéressent plus généralement à l'articulation entre ces quatre piliers, articulation qui pose selon eux les bases du développement de l'axe flexibilité-sécurité (2002). Notre lecture du rôle de la SEE dans l'histoire de la construction de la flexicurité se rapproche de cette dernière analyse. En effet, le modèle européen de flexicurité n'est pas réduit à la question de l'adaptabilité (3^{ème} pilier). L'idée sous-jacente au premier pilier consiste en l'amélioration des compétences des travailleurs, une étape nécessaire pour les rendre à la fois plus mobiles sur les marchés du travail et renforcer leur sécurité, non plus seulement *dans l'emploi*, mais aussi *sur les marchés* du travail. De plus, les LDE qui découlent de ce premier pilier mettent l'accent sur la nécessité de passer d'un système d'indemnisation passif du chômage à des mesures capables de « *promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation* »¹, des éléments essentiels du modèle de flexicurité que l'on retrouve dans la troisième (politiques actives) et la quatrième (modernisation des systèmes de protection sociale) composantes du modèle.

c. Le Pacte européen pour l'emploi (1999)

En 1998, le Conseil européen de Cardiff définit « *les éléments essentiels de la stratégie de l'Union européenne pour poursuivre les réformes économiques, afin de promouvoir la croissance, la prospérité, l'emploi et l'insertion sociale* »². Le Conseil réaffirme également l'importance d'une discipline budgétaire stricte.

En 1999, A. Supiot, un universitaire français spécialiste du droit du travail, dont nous aurons l'occasion de rappeler les contributions, notamment lorsque nous aborderons les débats français sur les réformes des politiques du marché du travail et la flexicurité (voir *infra*. Chapitre 6.) rend un rapport à la Commission sur *la transformation du*

¹ Lignes directrices pour l'emploi pour 1998. *Conclusions de la présidence du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi*, Luxembourg, 20-21 novembre 1997.

² *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Cardiff, 15-16 juin 1998.

travail et le futur du droit du travail en Europe. Dans ses travaux en général, et dans ce rapport en particulier, A. Supiot promeut une approche transdisciplinaire des transformations du lien social, et plus particulièrement du droit du travail. Le rapport destiné à la Commission propose de garantir aux travailleurs une Sécurité sociale générale dont ils pourraient bénéficier indépendamment de leur statut légal. Cette nouvelle approche devrait permettre de répondre aux incertitudes auxquelles font face employeurs et travailleurs. Du point de vue de la Commission, ce rapport endossé par un expert universitaire connu pour ses prises de position proches des intérêts des salariés a le mérite de reconnaître les difficultés posées par le besoin d'une flexibilité accrue du droit du travail. L'articulation entre la flexibilité des marchés du travail et le droit du travail constitue, quelques années plus tard, un des objectifs majeurs du modèle européen de flexicurité (Bekker 2011, 103).

La même année, le Conseil européen de Cologne réaffirme que l'emploi constitue un des objectifs principaux de l'UE ; les chefs d'États et de gouvernements endossent alors le *Pacte européen pour l'emploi*. Dans un processus clairement incrémental, le Pacte s'appuie sur les avancées politiques établies par les Sommets précédents ; les différents thèmes abordés précédemment par les exécutifs nationaux et leurs représentants sont articulés de manière à fonder une approche cohérente.

En premier lieu, le *processus de Luxembourg* (1997) proposait une stratégie coordonnée en faveur de l'emploi. Il s'intéressait à l'insertion professionnelle, au soutien à l'esprit d'entreprise et à la capacité d'adaptation des entreprises, mais aussi à l'égalité des chances et à la participation des femmes à la vie active. En second lieu, le *processus de Cardiff* (1998) mettait l'accent sur les réformes des politiques structurelles et accordait une importance particulière à la capacité d'innovation et à l'efficacité des marchés des biens, des services et des capitaux. Enfin, en troisième lieu, le *processus de Cologne* (1999) visait à coordonner les politiques économiques nationales et concernait principalement la politique monétaire, budgétaire et financière, ainsi que l'évolution des salaires.

Le *Pacte européen pour l'emploi* reprend tous ces acquis. Il est conçu de manière à couvrir les efforts de coordination mis en œuvre dans les différents domaines. Cette approche doit également permettre d'inclure les différents acteurs qui prennent part à ces différents processus : les représentants des gouvernements, bien sûr, mais aussi la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux (Ekengren et Jacobsson 2000, 6). Pour soutenir le *Pacte européen pour l'emploi*, le programme d'évaluation par les pairs (*peer reviews programme*) est lancé en 1999 ; il est destiné à renforcer les effets potentiels des échanges de bonnes pratiques entre les États membres.

L'année suivante, le Conseil européen de Lisbonne, sous la responsabilité du gouvernement portugais, pose la question de l'amélioration de la coordination entre ces

différents processus ; pour répondre à cet enjeu, il propose de mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne.

B. De la Stratégie de Lisbonne (2000) à une « approche holistique » de l'économie et de l'emploi (Lisbonne II – 2005)

Dans cette dernière sous-partie, nous introduisons les principes et l'approche de la Stratégie de Lisbonne (B. 1.) avant de revenir sur la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi (B. 2.), révision destinée à renforcer les synergies entre les différentes sphères, à la fois politiques (économiques et sociales) et de gouvernement (au plan européen et au plan national). Enfin, nous expliquons pourquoi la révision de la Stratégie de Lisbonne, en 2005, et sa restructuration autour de la croissance et de l'emploi finit par éclipser la Stratégie européenne pour l'emploi (B. 3.).

1. *Lisbonne : des objectifs chiffrés ambitieux, une approche souple*

Les paragraphes suivants mettent l'accent sur le contexte politique et économique favorable qui conduit les chefs d'États et de gouvernements à définir une Stratégie ambitieuse et insistent sur les procédures mises en place à cette occasion et destinées à orienter les réformes nationales, notamment dans le domaine de l'emploi.

a. Un contexte politique et économique favorable pour définir des objectifs ambitieux

Un an après la définition du *Pacte européen pour l'emploi*, le Conseil européen de mars 2000 définit, sous l'impulsion du Portugal, un nouvel objectif stratégique européen pour la décennie à venir. La Stratégie de Lisbonne entend faire du continent européen, « *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* », d'ici 2010¹.

Sur la forme et du point de vue des instruments d'action publique, le Sommet de Lisbonne codifie les instruments souples de gouvernance à travers la Méthode ouverte de coordination (MOC) en s'appuyant sur l'approche cyclique de la SEE et de ses instruments (voir *supra*. IV. A. 3.). Le Conseil de Lisbonne instaure un rendez-vous

¹ *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

intergouvernemental annuel dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales : désormais, les Conseils européens de printemps seront consacrés à ces questions. Ainsi, la Stratégie de Lisbonne n'est pas seulement dédiée à l'orientation substantielle des réformes économiques et sociales des États membres mais donne aussi de nouvelles directions en termes de gouvernance européenne.

Sur le fond, le Conseil appelle davantage d'efforts pour réduire le nombre de chômeurs et établir le plein emploi comme objectif global sur le long terme. Pour cela, il retient des objectifs chiffrés ambitieux : 70% de taux d'emploi (contre 61% pour la moyenne européenne en 2000) et 60% pour le taux d'emploi des femmes (contre 51% pour la moyenne européenne en 2000). Alors que ces objectifs semblent relativement optimistes, il faut, pour les expliquer, rappeler le contexte économique européen particulièrement favorable de cette période. Qu'il s'agisse de la croissance économique (3,4% en 2000 contre 2,5% en 1999), de la baisse du chômage (de 9,2% en 1999 à 8,7% en 2000) ou du taux d'emploi (62,2% en 1999, ce qui le ramène à des niveaux comparables aux performances enregistrées avant la récession économique), les indicateurs économiques sont généralement positifs (Goetschy 2001, 404).

Néanmoins, comme le rappelle J. Freyssinet, les changements de l'approche politique européenne ne sont pas seulement imputables à la conjoncture économique. Alors que le début de la décennie 1990 avait été dominé par la nécessité d'une action contre la montée du chômage, l'année 2000 voit le taux d'emploi élevé comme un impératif (2004, 114). En même temps qu'il adoptait des objectifs ambitieux en matière de taux d'emploi, le Sommet de Lisbonne précisait que la croissance devait être accompagnée d'« *une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi* », une condition qui contribue à expliquer l'adhésion de la Confédération européenne des syndicats aux perspectives de Lisbonne (Freyssinet 2004, 115)¹.

b. Indicateurs et comparaisons : du taux de chômage aux taux d'emploi

À la fin des années 1990, le développement des méthodes souples de gouvernance donne lieu à des débats politiques importants sur le choix des indicateurs de performances. Dans le chapitre suivant, nous revenons sur l'importance de ces débats sur le choix des indicateurs. Ils sont, en effet, essentiels pour comprendre les mécanismes qui ont permis à la Commission de mobiliser politiquement les « modèles

¹ Ce consensus n'empêche pas que les indicateurs définis au Sommet de Laeken en 2001 pour mesurer la qualité de l'emploi souffrent d'importantes limitations par rapport aux travaux universitaires, aux analyses de l'Organisation internationale du travail sur le « travail décent » ou encore aux travaux de la Fondation européenne sur les conditions de vie (Davoine, Erhel, et Guergoat-Larivière 2008, 167).

vertueux » et de passer d'un modèle (hollandais) à un autre (danois) afin de proposer un cadrage du modèle de flexicurité qui réponde à ces besoins politiques (voir *infra*. Chapitre 3. II. A.).

R. Salais et J. Freyssinet montre que, durant cette période, la comparaison des taux de chômage nationaux se heurte – notamment au sein du Groupe Indicateur du Conseil qui regroupe des spécialistes représentants des États membres – à la diversité des stratégies politiques nationales destinées à écarter certaines catégories de travailleurs des marchés du travail dans les années 1990. Dans certains pays – et particulièrement dans les systèmes conservateurs corporatistes traditionnellement éloignés des principes de la flexicurité –, certains groupes sont écartés du système de l'assurance chômage par le biais des préretraites ou des changements de définition de l'invalidité, de la maladie ou de la formation. Les débats politiques et académiques sur les effets des stratégies d'écarterment des marchés du travail (*labour shedding strategies*) et les difficultés méthodologiques de la comparaison expliquent, en partie, l'ouverture des débats sur le choix des indicateurs retenus par la Commission. Cependant, elles ne sont pas suffisantes pour expliquer l'abandon – ou le délaissement – d'un indicateur au profit d'un autre. En effet, dans la mesure où les indicateurs sont construits différemment par les diverses administrations nationales, leur comparaison au plan européen pose, par nature, des problèmes méthodologiques. La comparaison européenne des taux d'emploi nationaux et la mesure de leur équivalence ne font pas exception. Les législations nationales en matière de contrat de travail ont, par exemple, tendance à avantager le score des pays qui affichent les règles les moins contraignantes (Salais 2004). Comme le notent F. Bardet et F. Jany-Catrice, « la quantification constitue elle-même une politique : une politique de la quantification. Il est donc logique que son organisation soit l'objet, comme toute politique, d'enjeux de pouvoir, fruit d'intérêts contradictoires » (2010, 9). Ils insistent particulièrement sur les objets essentiels au débat politique que sont les notions de « chômage », de « pauvreté » et d'« emploi », qui font l'objet de controverses nouvelles, contribuent au renouvellement des alliances intellectuelles et nourrissent les réflexions épistémologiques, conceptuelles et méthodologiques (Bardet et Jany-Catrice 2010, 10).

Pour comprendre ces changements et afin de mettre en lumière certains choix politiques, R. Salais propose de s'attarder sur la « normativité cachée » qui repose derrière le choix des indicateurs (2004, 289). Selon lui, le glissement de l'attention envers les taux de chômage vers les taux d'emploi signe la reconnaissance de la faillite des stratégies – coûteuses – d'écarterment du marché du travail. A. Watt s'inscrit dans le même cadre d'analyse et souligne que ce changement marque la priorité politique accordée à la création d'emploi et à la mobilisation de la population active (2004b, 122). Ces changements doivent être compris dans le contexte des changements démographiques des économies postindustrielles et de la progression de la présence des femmes sur les

marchés du travail. En d'autres termes, le passage d'un indicateur à l'autre illustre les changements d'approches politiques pour lutter contre le chômage. Il s'agirait désormais moins de lutter contre le chômage (un objectif qui, compte tenu, de la montée persistante des taux de chômage européens, paraît de plus en plus vain) que d'agir sur le terrain de la création d'emplois et de l'accès à l'emploi. Pour expliquer le changement de l'*outil d'analyse* et de l'*objectif politique*, J. Freyssinet s'intéresse aux rapports de forces et aux alliances entre les acteurs. Il montre que le taux de chômage donnait lieu à des discussions conflictuelles entre les différents acteurs alors que le taux d'emploi permettait une interprétation « progressiste » et une interprétation « néo-libérale » de la politique de l'emploi. Par rapport à la comparaison européenne des taux de chômage, la comparaison des taux d'emploi a le mérite d'être soutenue par une large coalition d'acteurs allant de ceux qui souhaitent éliminer les « trappes à l'inactivité » à ceux qui (souvent d'un bord politique opposé) souhaitent améliorer la *qualité* de l'emploi (2004, 115-117). Ces travaux se rejoignent sur le changement d'approche et l'émergence d'un compromis sur l'activation des politiques de l'emploi. Enfin, I. Bruno souligne le rôle des arbitrages politiques ou institutionnels dans le processus de quantification. Elle montre que dans le cadre des activités européennes de *benchmarking* des politiques sociales nationales, le Conseil des affaires économiques et financières (EcoFin) est déterminant et capable d'imposer sa politique de quantification face aux autres initiatives proposées par d'autres institutions et qui ont moins de légitimité dans les processus de décision communautaires, comme le Comité pour la protection sociale du Conseil, par exemple (Bruno 2010).

Ce changement est particulièrement important pour notre propos car il accompagne, comme nous le montrons dans le chapitre suivant, l'évolution de l'attention du « miracle hollandais » vers le « triangle d'or de la flexicurité danoise » (voir *infra*. Chapitre 3. II. A.).

2. *La révision de la SEE : renforcer les synergies entre les différentes sphères (économique et sociale, européenne et nationales)*

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone propose de mener une évaluation de la SEE. La Commission identifie quatre priorités de réformes concernant la procédure : définir des objectifs précis, simplifier les LDE, améliorer l'implication des acteurs dans l'exécution de la Stratégie et assurer une meilleure adéquation avec les autres processus européens, particulièrement avec la définition des Grandes orientations de politique économique (Watt 2004a, 123). Sur le fond, le Conseil de Barcelone accorde une importance majeure aux « *politiques actives pour le plein emploi* » comme l'un des trois domaines dans lesquels l'action politique doit être renforcée. Les conclusions du Conseil

européen de Barcelone rappellent que le plein emploi constitue l'un des objectifs principaux des politiques économiques et sociales européennes. En 2002, l'innovation la plus importante concerne l'introduction d'un nouvel objectif horizontal relatif à la qualité de l'emploi. Les objectifs quantitatifs des taux d'emploi sont également discutés et des objectifs intermédiaires sont adoptés¹. L'intérêt pour la question des compétences des travailleurs se renforce également en 2002².

En 2003, la SEE est renouvelée. L'objectif de ce renouvellement est de simplifier les LDE. L'approche cyclique pose la question de l'équilibre entre le renouvellement des lignes directrices et de leur « *évolution dans la cohérence* »³. En d'autres termes, l'approche cyclique impose de réviser les LDE selon le cycle établi sans que ces dernières ne changent profondément d'un cycle à l'autre de manière à promouvoir la continuité de l'action nationale (voir le tableau sur l'évolution des LDE en Annexe 2.4.). Les nouvelles LDE comprennent trois objectifs globaux : 1) *le plein-emploi* ; 2) *la qualité et la productivité du travail* ; 3) *la cohésion et l'insertion sur les marchés du travail*⁴. L'axe flexibilité-sécurité est renforcé et le Conseil demande aux États membres de « *faciliter l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises en prenant en compte les besoins de flexibilité et de sécurité et en prenant en compte le rôle clé joué par les partenaires sociaux* »⁵. La relation entre l'emploi et la protection sociale est également soulignée. L'accent est mis sur les synergies institutionnelles entre, la sphère nationale et la sphère européenne⁶.

c. Le rôle des rapports Kok dans la révision de la Stratégie de Lisbonne

En 2003, le Conseil (présidé par le premier ministre socialiste grec Georges Papandréou) invite l'ancien premier ministre des Pays-Bas de 1994 à 2002, Wim Kok (voir l'encadré biographique en Annexe 2.5.), à présider une *Task-force sur l'emploi* et à produire un rapport sur cette question. La Task-force s'appuie sur un secrétariat administratif auprès de la DG EMPL. Le titre du rapport final, « *L'emploi, l'emploi,*

¹ Il est alors décidé d'atteindre 67% de taux d'emploi global en 2005 (et 70% en 2010) et 57% pour le taux d'emploi des femmes en 2005.

² COM(2002) 72 final : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social et au Comité des régions, *Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité*.

³ Entretien E16. Commission européenne.

⁴ COM(2003) 6 final : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE): "Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous"*.

⁵ European Council (2003), *Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States*, Brussels.

⁶ COM(2003) 6 final : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE): "Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous"*.

l'emploi » s'inspire librement du slogan de la campagne politique de Wim Kok aux Pays-Bas¹.

La mobilisation politique de Wim Kok *avec* et *par* la Commission est particulièrement importante. Comme le montre le chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 3. II. A.), les organisations internationales comme l'OCDE, les experts académiques et les institutions européennes s'intéressent particulièrement aux performances économiques des Pays-Bas à partir de la fin des années 1990² (Visser et Hemerijck 1997; Van Oorschot et Engelfriet 1999). En tant qu'ancien leader de la « coalition violette » néerlandaise, une alliance entre le Parti du travail (PvdA, auquel il appartient), les libéraux (VVD) et les réformateurs (D66), Wim Kok est reconnu comme l'initiateur du « modèle du polder », une forme de troisième voie hollandaise. À cette période, les acteurs administratifs de la DG EMPL voient en Wim Kok un homme politique de gauche capable de jouer l'intermédiaire avec les acteurs politiques de droite, mais surtout avec les représentants des salariés, une caractéristique importante pour le consensus qu'ils essaient de créer, notamment avec la Confédération européenne des syndicats³.

Le rapport « *L'emploi, l'emploi, l'emploi* », est particulièrement important pour l'analyse de la construction du modèle européen de flexicurité. Il s'intéresse à l'articulation entre la flexibilité et la sécurité qui doit guider les politiques du marché du travail. Toutefois, bien qu'il ait été mobilisé pour labéliser les réformes néerlandaises en 1999, le néologisme « flexicurité » n'est pas encore utilisé :

« Une plus grande capacité de réaction au changement de la part des économies européennes exige un haut degré de flexibilité du marché du travail, particulièrement grâce à une organisation moderne du travail et à la diversité des modalités contractuelles et de travail. La réussite d'un tel modèle est subordonnée à une sécurité suffisante pour les travailleurs en ce qui concerne leurs possibilités de se maintenir et de progresser sur le marché du travail. La flexibilité étant dans l'intérêt des employeurs aussi bien que des travailleurs, l'implication des partenaires sociaux est souhaitable »⁴.

Ce rapport appelle des réformes dans quatre domaines prioritaires: 1) l'adaptabilité ; 2) l'attraction des marchés du travail (rendre le travail payant ou *make work pay*) ; 3) l'investissement dans le capital humain et 4) la mobilisation des acteurs nécessaires aux réformes. Il rappelle que :

¹ Entretien E17. Commission européenne.

² En décembre 1998, le taux de croissance de 3,8% est un record depuis la forte croissance enregistrée en 1993. Le taux de chômage, de 17% en 1984, passe à 6,4% en 1997 et à moins de 4% en 1999 (McMahon 2000).

³ Entretien E1. Parlement européen.

⁴ Kok (2003), *Jobs, Jobs, Jobs*, p. 27.

« la promotion de la flexibilité sur le marché du travail doit aller de pair avec l'encouragement de nouvelles formes de sécurité. Sur le marché du travail d'aujourd'hui, sécurité n'est pas synonyme de conserver un 'emploi' pour la vie. Dans une perspective plus dynamique, la sécurité consiste à bâtir et à maintenir la capacité des travailleurs de rester et de progresser sur le marché du travail. Elle englobe des éléments tels qu'une rémunération décente, l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie, de bonnes conditions de travail, une protection contre toute discrimination ou licenciement abusif, une assistance en cas de perte d'emploi et le droit de transférer les droits sociaux acquis en cas de perte d'emploi »¹.

Dans le rapport, les auteurs mettent l'accent sur des exemples nationaux. Les mises en pratique de cette approche aux Pays-Bas et au Danemark sont particulièrement soulignées ; d'autres exemples dans lesquels les mesures ont été plus circonscrites comme l'Espagne, le Portugal ou la Belgique, sont également présentés.

Un an après la remise du premier rapport Kok sur l'emploi et dans le contexte de la révision de la stratégie de Lisbonne, le Conseil invite de nouveau l'ancien premier ministre à prendre des responsabilités politiques au plan européen. Le Conseil lui demande de présider un *Groupe de Haut Niveau sur la Stratégie de Lisbonne* afin de procéder à une évaluation indépendante de cette Stratégie. Le renouvellement des responsabilités européennes de Wim Kok suggère que les membres du Conseil et de la Commission n'étaient pas en désaccord avec l'analyse qu'il proposait l'année précédente. Cette hypothèse est confirmée par les acteurs administratifs que nous avons rencontrés².

La succession de ces deux rapports n'est pas sans conséquence sur les processus de diffusion des idées présentées dans le premier rapport. Alors qu'en 2003 le secrétariat de la *Task-Force sur l'emploi* était basé auprès de la DG EMPL, celui du nouveau *Groupe de Haut Niveau* bénéficie de l'appui du Secrétariat général (SECGEN) de la Commission. Ce changement pourrait être évalué comme un recul du pouvoir de la DG EMPL. Il a en fait permis aux idées soutenues par la DG EMPL de se diffuser au sein de la Commission. Selon l'un de nos interlocuteurs impliqué dans la rédaction du second rapport, Wim Kok considérait que les propositions de 2003 présentées dans le domaine des politiques de l'emploi étaient toujours valables et que les conclusions des deux rapports devaient être abordées dans leur ensemble³. En effet, les objectifs de Lisbonne ne sont pas directement remis en cause : *« le groupe de haut niveau estime que la direction adoptée par la stratégie de Lisbonne est judicieuse et impérative »*⁴. Ce sont plutôt les moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs, tant au plan national qu'au plan européen, qui sont critiqués : *« Lisbonne traite de tout, et donc de rien. Tout le monde est responsable, et donc personne ne*

¹ *Idem*, pp.27-28.

² Entretiens E3 et E17. Commission européenne.

³ Entretien E17. Commission européenne.

⁴ Kok, 2004, p. 19.

l'est »¹. Avec cette phrase souvent retenue par les observateurs pour qualifier les limites de la Stratégie de Lisbonne, c'est donc à la fois le manque de coordination des objectifs et des instruments et les lacunes en termes de gouvernance que le rapport Kok souligne.

3. *Lisbonne II : une approche politique intégrée*

En 2005, la révision de la Stratégie de Lisbonne concerne à la fois les principes et les instruments. La nouvelle « approche holistique » développée à cette occasion est destinée à renforcer la mise en œuvre de la Stratégie au plan national et conduit, en même temps, à éclipser la Stratégie européenne pour l'emploi.

a. Une « approche holistique » : objectifs politiques et instruments de gouvernance après la révision de Lisbonne

Les activités de révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne menées en 2003-2004 préparent la réforme de cette dernière en 2005. De manière générale, les objectifs de la Stratégie sont considérés comme pertinents, mais trop vastes. En réponse à ces problèmes, le rapport Kok préconise de recentrer la stratégie de Lisbonne autour de la croissance et de l'emploi². Le rapport invite les États membres à renforcer la *flexibilité* des marchés du travail, à supprimer les obstacles au travail à temps partiel et à promouvoir de nouvelles formes de *sécurité* dans le domaine de l'emploi et des revenus. Alors que la qualité de l'emploi constituait un chapitre des rapports de la Commission sur *L'emploi en Europe* jusqu'en 2003, cette dimension est absente du rapport de 2004 et ne figure pas non plus dans le rapport Kok sur l'emploi, davantage préoccupé par la quantité de l'emploi que par la qualité (Davoine et al. 2008, 164-165). Il annonce que « *le défi pour le marché du travail consiste à trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la sécurité* »³. Selon S. Bekker, le second rapport Kok a ainsi permis à la Commission de transformer le concept académique de la flexicurité afin de lui donner une substance plus politique (2011, 101).

Au second semestre de l'année 2004, les réflexions européennes sur le futur du droit du travail constituent un sujet d'une importance particulière pour la présidence néerlandaise du Conseil. À cette occasion, les représentants du gouvernement hollandais

¹ *Idem*.

² Les dimension de la cohésion sociale et du développement durable ne sont pas abandonnées mais reléguées au second plan.

³ Kok 2004, p.38.

organisent une conférence qui porte sur « *la flexicurité avant et après la relation d'emploi* »¹. Le programme accorde une place importante aux débats sur le droit du travail et le droit des travailleurs. Il regroupe principalement des juristes spécialisés en droit du travail plutôt perplexes à l'égard du concept de flexicurité (Bekker 2011, 104). La réunion de ces juristes illustre l'attention politique de la Commission pour les acteurs (et notamment les experts) qui ne sont pas acquis au principe de flexicurité. Elle peut être analysée comme un premier effort politique pour convaincre les acteurs sceptiques, un point développé dans le chapitre suivant (voir *infra*. Chapitre 3.).

Pour favoriser l'appropriation des objectifs de Lisbonne, le rapport Kok suggère de réformer les instruments afin de renforcer une approche intégrée qui articule la croissance et l'emploi. Il s'intéresse à deux volets essentiels de la MOC : les lignes directrices et les programmes nationaux de réforme.

Les auteurs du rapport considèrent que les instruments que sont les Grandes orientations de politique économique (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi « *sont perçus comme représentant deux mondes distincts, alors qu'en réalité, ils portent tous deux sur des éléments essentiels de la croissance en Europe* »². Lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne, les LDE et les GOPE sont absorbées dans de nouvelles *Lignes directrices intégrées* (LDI), une réforme en ligne avec les analyses du rapport Kok.

Les PNAE sont transformés en Programme National de Réforme (PNR) et doivent, à partir de la révision de la Stratégie de Lisbonne, inclure les mesures nationales dans trois domaines clés : emploi, politiques micro économiques et politiques macro économiques³. Cette nouvelle approche était également proposée par le rapport Kok comme une solution globale susceptible de corriger les défaillances de Lisbonne : « *cette approche permet d'atteindre trois objectifs : elle corrige l'absence de participation nationale à la stratégie de Lisbonne, elle contribue à garantir la cohérence et la compatibilité entre les mesures prises et elle associe la totalité des intervenants* »⁴.

La réforme de la Stratégie de Lisbonne n'est pas anecdotique. En raison de la limitation des objectifs vers la croissance et l'emploi et de l'approche intégrée des politiques économiques et de l'emploi certains acteurs administratifs de la Commission considèrent que la révision de la Stratégie de Lisbonne donne lieu à « *l'absorption de la*

¹ La Conférence « *Flexicurity in entering and leaving the employment relationship* » a lieu le 30 septembre et le 1^{er} octobre 2004 à Leiden aux Pays-Bas.

² Kok, 2004, pp. 46-47.

³ Le Conseil européen de mars 2005 fixe également une nouvelle approche fondée sur un cycle de trois ans (2005-2008) au lieu de l'approche à moyen terme (« l'objectif 2010 » formulé en 2000) qui avait été préférée jusque là. Ce nouveau cycle, plus restreint, devrait permettre à la Commission de mener un suivi plus efficace des mesures prises par les États membres.

⁴ Kok 2004, p.46.

SEE»¹. « Absorption » ou « approche holistique » selon les termes de M. Keune et P. Pochet (2009, 105), cette nouvelle approche a des conséquences politiques et institutionnelles. Politiquement, elle contribue à articuler plus fortement les régulations économiques et sociales européennes. Institutionnellement, elle impose des changements liés aux instruments de l'action publique. Les réformes économiques et sociales nationales sont désormais évaluées « *comme un tout* » et s'inscrivent dans un processus coordonné².

Certains travaux évaluent ces changements comme le signe de l'affaiblissement de la dimension sociale européenne, au profit de la croissance économique. Pour J.-C. Barbier (2010), la révision de la Stratégie de Lisbonne marque la fin de l'âge d'or de l'Europe sociale initiée par Jacques Delors au début des années 1990. D'autres travaux soulignent que la dimension liée à la compétitivité a été renforcée (Armstrong, Begg, et Zeitlin 2008). Pour J. Goetschy, l'intégration des LDE et des GOPE au sein des LDI est révélatrice des ambiguïtés de l'Europe sociale. La réforme de la stratégie de Lisbonne pose ainsi une question : s'agit-il du retour à la logique de marché qui primait au début de la construction européenne ou, au contraire, de la création d'un agenda européen pour les politiques sociales et de l'emploi qui tend à renforcer l'égale importance des deux domaines ? (Goetschy 2007). Sans nier les ambiguïtés de l'Europe sociale, l'argument présenté dans le chapitre suivant renforce l'idée selon laquelle l'absorption de la SEE dans la Stratégie de Lisbonne ne signe pas la disparition de la première. Au contraire, elle a permis à la Commission, et notamment à la DG EMPL, de renforcer le suivi des politiques nationales de l'emploi. La DG EMPL a su mettre à profit ces changements : si elle n'obtient pas un pouvoir plus important face à la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), traditionnellement plus forte (voir *infra*. Chapitre 3.), elle confirme néanmoins sa légitimité dans les processus d'évaluation des réformes structurelles nationales.

b. Accentuer les processus de désignation et de stigmatisation : l'histoire d'un aller-retour

Le rapport Kok suggère à la Commission de rendre l'approche cyclique de la MOC plus dynamique et plus contraignante pour les différents acteurs. Selon les auteurs du rapport, l'absorption des PNAE dans les PNR devrait aussi permettre d'encourager les

¹ Entretiens E3, E7. Commission européenne.

² Entretien E5. Commission européenne.

processus de désignation et de stigmatisation des progrès nationaux (*naming, shaming and faming*)¹ :

*« la Commission européenne devrait présenter, de la manière la plus publique possible, un classement annuel des progrès accomplis par les États membres sur la voie de la réalisation des quatorze indicateurs et objectifs clés de Lisbonne. Les pays qui ont obtenu de bons résultats devraient être félicités, tandis que ceux dont les performances sont médiocres devraient être blâmés »*².

D'abord écartées en 2004 par le cabinet du président de la Commission, J.-M. Barroso, les propositions du rapport Kok concernant les processus de désignation et de stigmatisation sont finalement mises en œuvre dès 2005. Les paragraphes suivants expliquent pourquoi ils ont d'abord été rejetés puis finalement retenus, une question importante si l'on considère que le choix des instruments – ou, selon la formule de P. Lascoumes et de P. Le Galès, « l'innovation instrumentale » (2004, p.357-358) – reflète les préoccupations sous-jacentes des institutions qui les décident et informe sur les contraintes liées à l'environnement de ces institutions.

C'est à partir de ces éléments théoriques sur le choix des instruments que nous interrogeons les raisons qui permettent d'expliquer que la Commission ait d'abord écarté une opportunité pour renforcer son contrôle et son pouvoir de sanction politique sur les États membres avant de la mettre en œuvre quelques mois plus tard. Du point de vue du président de la Commission, le statu quo semblait d'abord préférable. Dans une perspective rationnelle d'analyse coûts-bénéfices, le cabinet du président pouvait miser sur l'idée que la Commission serait moins sujette aux critiques des États en maintenant une situation existante qui, bien que critiquée par certains observateurs, avait le mérite de ne pas mettre les mauvais élèves en difficulté. Selon un acteur administratif de la Commission, cette marche arrière s'explique par la volonté du président, de ne « *pas prendre le leadership sur les États (...), d'éviter de prendre des risque, pour être réélu* »³.

Les ambitions du président Barroso et la perspective d'un deuxième mandat à ce poste doivent, évidemment, être mises en perspective avec les rapports de pouvoir entre les États au sein du Conseil (dont dépend directement la nomination du président de la Commission). Bien qu'une minorité d'États (par exemple, la France) soit opposée aux classements et à l'affichage des résultats des activités de *benchmarking*, les États favorables au renforcement des processus de désignation et de stigmatisation (par exemple, la Grande Bretagne ou les pays scandinaves et, généralement les autres bons élèves de la

¹ Kok, 2004, p. 43.

² *Idem*, p. 49.

³ Entretien E29. Commission européenne.

Stratégie de Lisbonne) n'en ont pas fait un cheval de bataille au sein du Conseil ; le statu quo était davantage consensuel. Le recul de la Commission par rapport aux propositions du rapport Kok confirme la vision selon laquelle, dans le domaine des politiques de l'emploi, « la Commission hésite entre le rôle de professeur et le rôle de coach » (Pisani-Ferry 2005, 9).

Le renforcement des processus de désignation et de stigmatisation, écartés en 2004-2005, est finalement remis à l'ordre du jour dès le premier cycle de Lisbonne II, en 2006. Les acteurs administratifs européens chargés des évaluations des PNR reconnaissent qu'à partir du moment où la Commission demandait à chaque État de lui soumettre ce rapport, elle devait rendre sinon des conclusions ou une « évaluation », au moins un avis sur les rapports qu'elle reçoit. L'instrument des Recommandations s'est, en quelque sorte, imposé aux acteurs administratifs de la Commission car il légitimait l'instrument des PNR¹, les deux s'articulant dans le cadre d'une approche cyclique de la gouvernance inspirée de celle de la SEE.

La quatrième séquence ouverte par l'introduction d'un Titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam est donc caractérisée par le renforcement des synergies entre la sphère économique et sociale. Les instruments des méthodes souples de gouvernance européenne créés au début de la séquence connaissent des évolutions régulières au cours de la période. En 2005, la révision de la Stratégie de Lisbonne ouvre le répertoire institutionnel européen parce qu'elle renforce l'articulation des différentes procédures de coordination dans le domaine des politiques macroéconomiques et dans celui des politiques de l'emploi. L'absorption de la SEE dans la Stratégie de Lisbonne engage une approche plus « holistique » des procédures de coordination dans les deux sphères qui préparent une cinquième séquence. Dans le chapitre suivant (chapitre 3.), nous montrons que la définition d'un modèle européen de flexicurité est caractéristique de la nouvelle séquence, une direction confirmée par l'approche européenne de la gestion de la crise de la dette souveraine.

*

* *

Peu dynamiques jusqu'au projet de la monnaie unique, les politiques européennes de l'emploi se sont développées progressivement par le caractère cumulatif des changements, avant de connaître une accélération à partir de la fin des années 1990. Comme nous l'avons vu, cette accélération s'explique à la fois par le développement des

¹ Entretiens E5 et E16. Commission européenne.

activités européennes dans le domaine des politiques économiques qui, dans le contexte de la montée persistante du chômage, conduisent les institutions européennes à investir le domaine social. Le développement des activités européennes dans le domaine social et de l'emploi est largement permis par les contextes politiques nationaux de la fin des années 1990, auxquels s'ajoutent des initiatives politiques transnationales (telles que l'IEE) et l'activisme de la Commission et particulièrement de la DG EMPL.

Le découpage séquentiel proposé dans ce chapitre s'achève sur la mise en œuvre d'une « approche holistique » (Keune & Pochet 2009, p.105) qui ouvre une cinquième séquence, étudiée dans le chapitre suivant. Le renforcement de la coordination des politiques économiques et sociales nationales trouve une illustration concrète avec le développement du modèle européen de flexicurité. Les négociations autour du modèle de flexicurité analysées dans le chapitre suivant ne peuvent donc être comprises qu'après avoir identifié le contexte politique et institutionnel dans lesquelles elles s'inscrivent (ici, chapitre 2.).

CHAPITRE 3

LE MODÈLE DANOIS ET LA FLEXICURITÉ EUROPÉENNE : UNE « STRATÉGIE EN DEUX BANDES » DE PERSUASION PAR L'EXPERTISE

« Les réformes des marchés du travail ont pris une tournure shakespearienne, mais le nom de "flexicurité" nous rappelle l'importance des noms dans Roméo et Juliette. Si Roméo n'avait pas été un Montague et Juliette une Capulet, leur histoire d'amour aurait sûrement été un peu banale »¹ (Auer 2010, 372).

Le chapitre précédent rappelle que, dans le domaine des politiques européennes de l'emploi, les institutions européennes disposent de faibles compétences exécutives pour inciter les États membres à adopter les objectifs et les mesures qu'elles défendent. Dans ce troisième chapitre, nous analysons les conditions de l'adoption du modèle européen de flexicurité dans ce contexte de faible contrainte institutionnelle. La plupart des recherches intéressées par la construction du modèle européen de flexicurité montrent que « l'ambiguïté sémantique » constitutive du néologisme qui nous intéresse explique pourquoi des acteurs aux positions variées ont pu défendre des principes qui répondaient à leurs intérêts parfois opposés (Serrano Pascual 2009, 61). Ce n'est qu'à partir d'un dialogue entre acteurs politico-administratifs de la Commission et experts universitaires, que les premiers ont mis l'accent sur un cadrage social-démocrate de la flexicurité (notamment à travers la valorisation du « triangle d'or de la flexicurité danoise »). Ce cadrage était destiné à convaincre les représentants des syndicats européens des bienfaits du modèle de flexicurité. Les acteurs politico-administratifs de la Commission ont ensuite procédé à un ajustement de ce cadrage pour persuader les États membres qui demandaient à la Commission de s'éloigner d'une « politique à taille unique » (*one size-fits-all policy*) fortement marquée par le modèle danois.

Les politiques nationales de flexicurité ont été largement analysées (Clegg, Graziano, et Jessoula 2013; Jepsen et Keune à paraître), mais les travaux académiques directement concernés par l'analyse du processus politique de construction du modèle européen de flexicurité sont plus rares. Ces recherches s'accordent largement sur le rôle de la Commission, reconnue comme un acteur pivot (Jepsen et Keune 2007, 9), un courtier politique (*broker of interests*) (Uslu 2009, 6), ou encore un entrepreneur de cause (*issue entrepreneur*) (Vesan 2011, 13). Ces travaux permettent de retracer les étapes de la construction du modèle (voir par exemple, Bekker 2011; Vesan 2011). Cependant, ils sont rarement sensibles à l'interaction entre les différents acteurs et aux adaptations consécutives à ces interactions, qui constituent l'objet de ce chapitre.

¹ « *Labour market reform seldom takes on a Shakespearean dimension, but the name flexicurity' reminds us of the importance of names in Shakespeare's Romeo and Juliet. If Romeo were not a Montague and Juliet not a Capulet, their love story would probably be quite banal* ».

Pour contribuer à la compréhension de ce processus, nous voulons montrer ici que les acteurs politico-administratifs de la Commission ont su s'appuyer sur les moyens d'action pourtant limités dont ils disposent dans le domaine des politiques européennes de l'emploi (voir *supra*. Chapitre 2.). Ces méthodes souples de gouvernance ont permis à la Commission de mobiliser différents experts pour persuader des acteurs aux intérêts variés. C'est essentiellement grâce à ce que nous appelons une « stratégie en deux bandes » que la Commission a pu convaincre les syndicats et les États membres avant de publier sa *Communication sur les principes communs de flexicurité* en juin 2007.

La première partie (I.) de ce chapitre fait office de transition entre le chapitre historique précédent (chapitre 2.) et le chapitre plus analytique présenté ici (chapitre 3.). Elle s'intéresse aux dernières étapes de la construction du modèle durant l'année et demie qui a précédé la publication de la Communication de la Commission.

Dans la seconde partie du chapitre (II.), nous nous intéressons à la fonction politique de la mobilisation des « modèles vertueux ». Nous étudions particulièrement les processus politiques qui accompagnent l'émergence de ces « modèles » afin de comprendre le passage d'un modèle (le « miracle hollandais ») à un autre (« le triangle d'or de la flexicurité danoise »). Ensuite, nous identifions les effets de ce cadrage que nous définissons comme une « promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme » et qui constitue « une offre que les syndicats ne pouvaient pas refuser »¹.

Dans la troisième partie (III.), nous soulignons que ce cadrage social-démocrate a dû être nuancé pour éviter la résistance des représentants des exécutifs nationaux vis-à-vis d'une politique largement cadrée autour d'un modèle national spécifique. Nous nous interrogeons ici sur le type d'expertise mis en avant par la Commission et sur les enjeux de la mobilisation des travaux d'experts universitaires. Nous reviendrons ici sur les négociations politiques qui accompagnent les stratégies de dépolitisation.

¹ Référence inspiré de l'ouvrage de I. Lodemel et H. Trickey, *An offer you can't refuse : workfare in international perspective* (2000).

I. Les dimensions politiquement visibles du processus de définition du modèle

Le rôle limité des leaders nationaux conduit à s'interroger sur la place du politique dans le processus que nous étudions. Celle-ci est relativement ambiguë car les acteurs de la Commission oscillent entre des stratégies de dépolitisation (d'abord par les chiffres et le *benchmarking*, mais aussi par l'expertise) et des stratégies de persuasion, qui soulignent les origines sociales-démocrates du modèle, destinées aux syndicats. En d'autres termes, le modèle de flexicurité que les acteurs de la Commission tentent de *dépolitiser* par l'expertise est largement présenté comme un modèle *apolitique* alors même que, dans le même temps, et pour persuader les représentants des syndicats des biens-fondés du modèle, ces mêmes acteurs mettent également en avant le soutien des leaders politiques sociaux-démocrates (A.). En discutant les moyens, la nature et les effets de la mobilisation des leaders politiques nationaux et européens, les paragraphes suivants répondent à la question du rôle du politique dans la construction d'un modèle présenté comme un compromis mesuré, non pas un jeu à somme nulle mais gagnant-gagnant pour les parties prenantes. Par ailleurs, la dimension politique doit également être étudiée à partir du rôle joué par les États membres, c'est pourquoi nous mettons l'accent sur la coalition régulatrice du Conseil durant l'année 2006, et plus particulièrement par les Présidences successives de l'Autriche et de la Finlande (B.) Ensuite, nous soulignons le contexte difficile dans lequel s'engagent les négociations autour du modèle de flexicurité. En effet, durant cette période, l'échec des tentatives d'harmonisation du droit du travail (C.) explique que les services de la Commission se tournent finalement vers le projet d'une *Communication sur les principes communs de flexicurité*, Communication dont nous analysons les enjeux dans une dernière sous-partie (D.).

A. Des tentatives de dépolitisation limitées : la mobilisation des leaders politiques sociaux-démocrates

Dans cette sous-partie (A.) nous évaluons le rôle des leaders politiques dans la promotion du modèle européen de flexicurité. Cette question nous permet de discuter deux axes essentiels des recherches sur l'intégration européenne. D'abord, elle conduit à évaluer les approches stato-centrées de l'intégration et à spécifier le rôle des représentants des exécutifs nationaux dans la définition des politiques européennes. Le rôle des leaders politiques et de leurs représentants est analysé à la lumière des recherches sur les stratégies de transfert des politiques nationales vers l'UE (*uploading*) (A. 1.). Alors que le « modèle danois » constitue, depuis qu'il a succédé au modèle

hollandais, un élément central du cadrage proposé par la Commission, les représentants de ces pays pionniers de la flexicurité n'ont pas été les plus grands promoteurs de la définition du modèle européen de flexicurité. Les leaders politiques ont été moins centraux que les experts universitaires qui demeurent un type d'acteurs peu étudiés par la littérature sur les processus de transfert des politiques nationales vers les institutions européennes. Dans cette sous-partie, nous mettons ensuite en évidence la façon dont les services de la Commission ont mis en avant des acteurs politiques sociaux-démocrates. Compte tenu du nombre limité de ces leaders, cette stratégie ne doit pas être surestimée, mais attire néanmoins l'attention sur les limites des stratégies de dépolitisation de la Commission (A. 2.).

1. Les processus de transfert : le rôle limité des acteurs politico-administratifs des pays pionniers de la flexicurité

Dans un article sur les étapes du consensus européen sur le modèle de flexicurité, M. Mailand propose d'analyser plus en détail les positions nationales durant le processus de construction du modèle. Il s'intéresse particulièrement aux deux pôles formés par les coalitions concurrentes du Conseil. La première, la « coalition minimaliste » (contre l'accroissement des pouvoirs de la Commission dans ce domaine) regroupe des États comme le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède et l'Espagne. La seconde, la « coalition régulatrice », composée de la Belgique, de la France, du Luxembourg de la Grèce et appuyée par la DG EMPL favorise l'accroissement de la réglementation en matière de politique de marché du travail ainsi que la recherche d'un équilibre entre la flexicurité et la qualité de l'emploi (2010, 243). Même si le clivage entre ces deux coalitions existe depuis des années, M. Mailand reconnaît qu'elles n'ont joué qu'un rôle mineur dans le processus de construction du modèle de flexicurité (2010, 244). En effet, comme le rappelle B. Conter peu d'États se sont montrés franchement enthousiastes » au début du processus de promotion de la flexicurité (2011a, 21). M. Mailand souligne néanmoins le rôle de la présidence autrichienne de 2006 (notamment parce qu'elle met en place le Groupe de travail sur la flexicurité au sein du Conseil (voir *infra*. I.). Notre objectif n'est pas de minorer l'intérêt de la présidence autrichienne pour la flexicurité, mais il faut noter que les termes « flexibilité », « sécurité », « marché du travail » n'apparaissent pas dans les *Conclusions de la présidence*¹. Le peu d'attention dédiée à la flexicurité affaiblit l'argument de M. Mailand, ou du moins,

¹ Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 17 juillet 2006.

infirmes les capacités de l'Autriche à convaincre ses partenaires¹. Les travaux de M. Mailand mettent enfin l'accent sur l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy en 2007. L'auteur montre que l'agenda social du gouvernement Fillon explique l'évolution des positions devenues plus conciliantes des représentants du gouvernement français au Conseil. Les ambitions de Nicolas Sarkozy et de son gouvernement contribuent, par ailleurs, à expliquer l'évolution du scepticisme des représentants allemands qui ont fini par soutenir le modèle, une étape importante puisque l'Allemagne préside le Conseil au premier semestre de l'année 2007 (Mailand 2010, 246).

Dans les paragraphes suivants, nous montrons que, si les leaders politiques n'ont pas été cruciaux dans la défense du modèle européen de flexicurité, ils n'ont pas été pour autant absents du processus. Compte tenu de l'importance du cadrage de la flexicurité autour du modèle danois, l'hypothèse de la mobilisation des représentants des exécutifs danois – ou plus généralement scandinaves ou nordiques – peut être émise. Comme nous l'avons vu dans le chapitre théorique de ce travail (voir *supra*. Chapitre 1), au sein des travaux académiques sur l'européanisation, la métaphore du « *uploading* » décrit le transfert de politiques nationales vers l'UE (Liefferink & Andersen 2001; Börzel 2002). Les recherches sur ces processus de transferts ont tendance à se concentrer sur le rôle des acteurs politico-administratifs. Dans le cas de la flexicurité, les publications politiques et universitaires se réfèrent inévitablement au modèle danois et certains travaux sur la flexicurité mettent l'accent sur le rôle des acteurs politiques danois dans la promotion du modèle national. Cependant, peu de travaux interrogent directement le caractère politique de la valorisation des « modèles vertueux » (Rey 2011). Le premier ministre conservateur danois de 2001 à 2009, Anders Fogh Rasmussen, prétend à la paternité du terme de « flexicurité » mais le terme a d'abord été popularisé par Per Madsen (Barbier 2007, 9-10), un universitaire danois dont les travaux sont largement mobilisés par les acteurs de la DG EMPL (voir *infra*). J. Gautié reconnaît également que les élites danoises ont mis en avant l'expression de « triangle d'or de la flexicurité » (2006, 92), tandis que F. Rey rapporte des anecdotes liées à la communication officielle du Danemark qui, sur son site internet mettait largement en avant la reconnaissance internationale des performances danoises. Ce dernier auteur rappelle également le rôle joué par les ministres et notamment par Poul Nyrup Rasmussen² (premier ministre social-démocrate de 1993 à 2001), qui met en œuvre, à partir de 1993-94, les réformes qui seront, ensuite, considérées comme décisives dans l'amélioration de la situation danoise. Son successeur,

¹ Un seul paragraphe réfère à « l'emploi » et il s'agit surtout de discuter le futur de la stratégie de Lisbonne.

² Voir par exemple, la publication de P. Nyrup Rasmussen, « Learning from the North – let's focus on best practice in all of Europe ». (2005) in C. Buhigas Schubert and Hans Martens, *The Nordic model: a recipe for European success ?*. Brussels: European Policy Centre, p. 50-55.

Anders Fogh Rasmussen (parti conservateur) ne change pas de stratégie lorsqu'il prend le pouvoir en 2001 (Rey 2011, 179).

Les acteurs que nous avons rencontrés dans les Représentations permanentes des États nordiques reconnaissent effectivement que les leaders politiques – et leurs administrations – ont été sollicités par les acteurs politico-administratifs des autres États membres et des institutions européennes. Cependant, ils soulignent que les leaders politiques danois attiraient l'attention sur les spécificités du « triangle d'or » danois et sur les cadres institutionnels différents des grands États conservateurs corporatistes, comme la France et l'Allemagne (sans parler de ceux des pays du sud), qui rendaient difficile la transposition du modèle dans d'autres contextes¹. L'un de ces acteurs rappelle que, lors de la Conférence sur la flexicurité organisée par la Commission avec les parties prenantes en avril 2007 (voir *infra*), la représentante danoise invitée pour présenter le modèle danois rappelait les coûts de la flexicurité et insistait sur les adaptations nationales nécessaires². Enfin, les États pionniers de la flexicurité appartiennent à la « coalition minimaliste », peu favorable au développement du contrôle européen sur les politiques nationales de l'emploi. Cet élément est essentiel pour comprendre pourquoi leurs représentants n'ont pas engagé des stratégies actives de transfert de leurs modèles.

Sans sous-estimer la mobilisation des leaders politiques danois dans la promotion du modèle national, notre argument met l'accent sur le rôle des experts académiques dans les processus de valorisation que nous étudions (voir *infra* III.). Notre argument n'est pas incompatible avec l'intérêt des leaders politiques danois pour la publicité internationale qui légitime leurs pratiques. Toutefois, leur rôle secondaire affaiblit les approches intergouvernementales de l'intégration européenne, une tendance confirmée par le rôle d'entrepreneur innovant de la Commission. De plus, dans les paragraphes suivants, nous insistons sur le rôle des acteurs politico-administratifs de la DG EMPL pour expliquer l'intervention des acteurs politiques nordiques et notamment celui de Wim Kok, dont l'investissement au plan européen et en tant que leader politique d'un des pays pionniers de la flexicurité, fait figure d'exception.

Analyser le processus de définition du modèle européen de flexicurité à l'aune de la littérature sur le *uploading* conduit ainsi à une conclusion importante pour notre propos. L'argument présenté ici ne rejette pas l'existence de processus de transferts. Au contraire, il met en lumière un type d'acteurs (les universitaires) peu étudié par cette littérature.

¹ Entretiens E21, E22, E23. Représentations permanentes de trois États membres auprès de l'UE.

² Entretien E22. Représentation permanente auprès de l'UE.

2. *Mettre en avant les acteurs politiques sociaux-démocrates*

Même si le nombre d'acteurs politiques sociaux-démocrates mis en avant par les services de la Commission est limité, cette dimension doit être soulignée dans le cadre de l'évaluation des stratégies déployées par les acteurs politico-administratifs de la Commission. Ces derniers souhaitent, en effet, justifier la définition et l'adoption du modèle de flexicurité auprès des représentants de la gauche (et particulièrement des syndicats).

a. Wim Kok : un leader politique entre la droite et la gauche

Le modèle de flexicurité est présenté par ses défenseurs comme une approche « gagnant-gagnant » pour les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs¹. Cependant, certains acteurs (libéraux) semblaient davantage convaincus de ce qu'ils pouvaient gagner, alors que d'autres (comme les représentants des syndicats) étaient moins affirmatifs. Pour défendre le modèle, les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL ont donc cherché à mettre en avant le soutien des leaders politiques sociaux-démocrates, plutôt que celui des leaders libéraux, laissant penser que les forces politiques acquises aux seconds avaient moins besoin d'être convaincues. Comme l'a montré M. Keune, l'évaluation des documents des institutions européennes montre que la Commission promeut la flexibilité à travers la réduction de la protection de l'emploi et la normalisation des contrats de travail non standards (voir les débats sur le *Livre Vert sur l'organisation du travail* en 2006. Voir *infra*. I. C.), alors que la sécurité n'est envisagée que dans une dimension limitée à travers la formation continue et les politiques actives du marché du travail (2008, 96). Ces caractéristiques expliquent que l'un des acteurs que nous avons rencontré à Business Europe puisse déclarer : « *nous n'avons pas d'opposition de principe vis-à-vis de la flexicurité* »².

Alors que nous défendons l'idée selon laquelle les acteurs politiques nationaux n'ont pas été cruciaux, les activités européennes de Wim Kok font exception et répondent aux objectifs classiques d'une mobilisation partisane destinée, sinon à convaincre, au moins à rassurer les acteurs politiques de gauche, au premier rang desquels les syndicats. Premier ministre travailliste des Pays-Bas de 1994 à 2002, la carrière politique de Wim Kok témoigne de son engagement dans la poursuite de l'intégration européenne dans le domaine social. D'abord, en tant que premier ministre, il

¹ « Le but est aussi d'aider les travailleurs comme les employeurs à saisir les opportunités offertes par la mondialisation. La flexicurité crée donc un environnement dans lequel la sécurité et la flexibilité se renforcent mutuellement ». *Communication sur les principes communs de la flexicurité*, p.4.

² Entretien E28. Business Europe.

a été en charge de la présidence du Conseil lors des négociations sur l'introduction du nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam en 1997 (voir *supra*. Chapitre 2. IV. A.). Ensuite, son leadership de la « coalition violette » néerlandaise alliait sociaux-démocrates, libéraux et conservateurs. Ce marqueur politique constituait un avantage crucial pour la Commission qui cherchait un intermédiaire politique entre la droite et la gauche¹. Enfin, en 2003, à l'invitation du Conseil présidé par le premier ministre socialiste grec Georges Papandréou, Wim Kok avait présidé la *Task Force sur l'emploi*, laquelle bénéficiait d'un secrétariat administratif auprès de la DG EMPL. Cette étape a permis de renforcer les liens entre le leader néerlandais et les acteurs administratifs de cette Direction générale. Le titre de son rapport, « *L'emploi, l'emploi, l'emploi* » s'inspirait librement du slogan de sa campagne politique aux Pays-Bas². Le rapport plaidait pour que la combinaison entre la flexibilité et la sécurité guide les politiques du marché du travail. Nous avons dit dans le chapitre précédent (voir *supra*. Chapitre 2. II. B. 2. c), qu'un an plus tard, le Conseil européen invite de nouveau Wim Kok à présider un *Groupe de Haut Niveau* afin de procéder à une évaluation indépendante de la Stratégie de Lisbonne. D'une portée plus générale que le premier rapport, ce second exercice réaffirme, dans le domaine des politiques de l'emploi, les priorités énoncées dans le premier : « *le défi pour le marché du travail consiste à trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la sécurité* »³. Cette seconde invitation prouve que le Conseil n'était pas en désaccord avec le premier rapport sur l'emploi. La succession des deux rapports Kok, l'un dédié à l'emploi et soutenu administrativement par la DG EMPL (2003), l'autre consacré à la Stratégie de Lisbonne et suivi par la Secrétariat général de la Commission (2004) a, sans doute, permis de renforcer les positions défendues par la DG EMPL et de diffuser ses prescriptions au sein de la Commission (voir *supra*. II. B. 2. C.).

b. Le Commissaire social-démocrate à l'emploi et aux affaires sociales

Lors du processus de construction du modèle européen de flexicurité, l'appartenance du Commissaire pour l'emploi et les affaires sociales Vladimír Špidla⁴ au Parti social-démocrate tchèque a été mise en avant pour rassurer les acteurs sceptiques à l'égard des principes de la flexicurité, défavorables à l'influence des politiques de l'emploi

¹ Entretien E1. Parlement européen.

² Nous devons ce rapprochement à l'un des acteurs que nous avons interrogé dans le cadre de cette recherche (Entretien E17. Commission européenne).

³ Kok 2004, p. 38.

⁴ Vladimír Špidla détient ce portefeuille de 2004 à 2009 durant le premier mandat de José Manuel Barroso en tant que Président de la Commission.

libérales à l'anglo-saxonne¹. Dans un discours consacré à la flexicurité, prononcé en septembre 2005, Vladimír Špidla rappelle les besoins de flexibilité accrue dans le contexte actuel des économies mondialisées en recul démographique. Mais il insiste surtout sur l'idée selon laquelle la flexibilité ne peut s'envisager sans proposer de nouvelles formes de sécurité pour les travailleurs qui les ont récemment perdues :

« L'avenir appartient à ceux qui réussiront à développer une approche globale des grands défis économiques et sociaux, et à impliquer tous les acteurs sociaux. C'est là où le concept de "flexicurité", tel qu'il a été développé dans certains pays, trouve tout son sens (...). Pas de "flexibilité" possible sans cette "sécurité". Je dirai même plus : nous devons accroître la flexibilité de nos économies et de nos sociétés grâce à la création de ces nouvelles sécurités »².

Dans ce discours, Vladimír Špidla explique que « la "flexicurité" doit être une approche globale et intégrée, qui porte à la fois sur le fonctionnement du marché du travail, sur la protection sociale, sur le "capital humain" et sur la "gouvernance" ». Il mobilise à son tour l'exemple danois : « le Danemark en offre un exemple frappant : le marché du travail est flexible et fluide, mais les travailleurs bénéficient d'une protection sociale efficace – et coûteuse –, ainsi que d'une politique de l'emploi développée, le tout avec une forte implication des partenaires sociaux »³.

Dans un autre discours prononcé la veille de la publication de la Communication, Vladimír Špidla rappelle que « la flexicurité vise à améliorer – en même temps – la flexibilité et la sécurité. (...) Il ne s'agit donc pas d'un jeu à somme nulle mais d'un jeu à sommes positives »⁴.

Enfin, le tableau de la mobilisation des leaders politiques nationaux ne serait pas complet sans évoquer le rôle de deux présidences du Conseil de l'année 2006, qui précèdent la publication de la Communication.

B. La « coalition régulatrice » et les présidences du Conseil en 2006

Durant l'année 2006, le soutien des présidences du Conseil est sans doute très important pour expliquer les avancées de la Commission dans la définition d'un modèle de flexicurité. D'abord, ce soutien permet, dans le cadre d'une approche intergouvernementale de l'intégration européenne à la Moravcsik (1993; 1997), de discuter le rôle des leaders des exécutifs nationaux (et de leurs représentants) dans

¹ Entretiens E3, E12. Commission européenne.

² Discours prononcé à l'occasion d'un séminaire sur la flexicurité, organisé par le think-tank européen *European Policy Center* à Bruxelles. Source : Speech/05/506, September, 14th.

³ *Idem*.

⁴ Source : Discours de Vladimír Špidla, *La Flexicurité en Europe: modernisation du marché du travail européen au 21^{ème} siècle*. European Policy Centre, Bruxelles, le 26 juin 2007. Référence: SPEECH/07/421.

l'intégration européenne. L'argument présenté dans le cadre de ce chapitre met plutôt l'accent sur les capacités d'adaptation et les stratégies des acteurs de la Commission face à un contexte politique et institutionnel peu favorable au développement de l'intégration européenne dans le domaine social. Comme nous l'avons signalé, l'Autriche (B. 1.) et la Finlande (B. 2.) faisaient ainsi partie de la « coalition régulatrice » du Conseil favorable au développement des compétences européennes dans le domaine de l'emploi (Mailand 2010). S. Bekker rappelle que l'Autriche défendait particulièrement la flexicurité *externe* (qui concerne les arrangements contractuels dans le domaine de l'embauche et du licenciement et insiste sur la mobilité des travailleurs sur les marchés du travail), alors que la Finlande mettait davantage en avant la flexibilité *interne* (liée à l'organisation du travail au sein des entreprises) (2007, 27).

1. *La présidence autrichienne : lancement du processus bureaucratique*

En 2006, l'Autriche prend la présidence du Conseil européen dans un contexte social difficile après l'échec des deux référendums ratés sur la Constitution, en France et aux Pays-Bas, qui ont mis en lumière avec plus d'acuité encore, les attentes citoyennes vis-à-vis de la dimension sociale de l'Europe. Durant cette période, les évaluations pessimistes de la Stratégie de Lisbonne à mi-parcours interrogent la cohérence des objectifs européens et les instruments de suivi des politiques nationales dans ce domaine (voir *infra*. Chapitre 2. IV. B.).

Lors de sa prise de fonction en tant que président du Conseil européen, le Chancelier autrichien conservateur Wolfgang Schüssel (*Österreichische Volkspartei – ÖVP*) rappelle que la Stratégie pour la croissance et l'emploi (Lisbonne II) répond au principal problème des citoyens européens, celui de l'emploi¹. Dans le contexte de la mondialisation, la Présidence autrichienne fait de la défense du modèle social européen une des priorités de son mandat et confirme la vision selon laquelle la compétitivité et la protection sociale se renforcent mutuellement². La protection sociale est envisagée comme un facteur productif essentiel pour garantir la compétitivité de l'économie européenne, laquelle participe directement à garantir la soutenabilité des systèmes de protection sociale européens³.

¹ Austrian Presidency (2006), *Press Conference with Schüssel and Barroso*, 9 january 2006.

² Austrian Presidency 2006, *Federal Ministry of Foreign Affairs*, 23 novembre 2005.

³ Austria (2006), *Why «flexicurity?»*. *Background information for the informal EPSCO meeting*, Villach, 19-21 January 2006.

a. Le Conseil informel sur la flexicurité à Villach (janvier 2006)

À la fin du mois de janvier, le premier Conseil de la présidence autrichienne est consacré à la flexicurité. Les ministres européens de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et de la consommation sont réunis au Conseil informel (EPSCO) de Villach. Le texte proposé par la représentation autrichienne est intitulé « *La flexibilité par la sécurité* » et présente la flexicurité comme « *un paradigme transversal pour la réforme des systèmes nationaux de la protection sociale et de l'emploi* »¹. La présidence autrichienne donne une première définition de la flexicurité en tant que stratégie, un élément important du modèle présenté dans la Communication de 2007 :

*« une stratégie politique globale composée de mesures coordonnées pour promouvoir, d'un côté, la flexibilité des marchés du travail ainsi que la modernisation de l'organisation du travail et des relations de travail, et, de l'autre côté, la sécurité de l'emploi et de la protection sociale en prenant en compte la vulnérabilité de certains groupes désavantagés sur les marchés du travail »*².

Pour S. Bekker, cette définition se distingue des approches académiques en ce qu'elle s'intéresse à une « stratégie politique », mais aussi parce qu'elle met l'accent sur la sécurité de l'emploi et sur les groupes les plus vulnérables sur les marchés du travail (2011, 120). Politique, la représentation autrichienne ne se prive toutefois pas de l'intervention des experts universitaires. Lors de ce Conseil, Per Madsen, spécialiste de la flexicurité danoise (voir *infra*. II. A.) intervient dans le cadre d'une présentation intitulée « *La flexicurité, une nouvelle perspective pour les marchés du travail et les États providence européens* »³. À cette occasion, il introduit une matrice composée de quatre formes de flexibilité et de quatre formes de sécurité (voir Madsen 2004). Lors de cette réunion à Villach, la segmentation croissante des marchés du travail européenne est envisagée comme la cause de l'augmentation des risques de précarité de l'emploi et comme le résultat d'un déséquilibre entre la flexibilité et la sécurité⁴. La représentation autrichienne accorde, enfin, une attention particulière à l'établissement de bases favorables aux négociations avec les partenaires sociaux, le dialogue social étant une tradition importante dans le système de protection sociale autrichien. Bien reçue par les services de la Commission européenne, la présidence prévoit de présenter des Conclusions sur le concept de flexicurité au prochain Conseil européen de mars, un rendez-vous annuel consacré, depuis la Stratégie de Lisbonne, à l'emploi.

¹ *Idem*.

² Austria (2006), *Press information : flexicurity – flexibility through security*, p.2.

³ Conference: *Informal meeting of EU Employment and Social Policy Ministers*, Villach, Austria, 20 January 2006.

⁴ Conseil Informel Emploi et Affaires Sociales, Villach, 19-21 janvier 2006.

b. Le Groupe de travail sur la flexicurité et la Contribution commune des Comités du Conseil (printemps 2006)

Après le Sommet informel de Villach et à l'invitation de la présidence autrichienne, le Comité de l'emploi (EMCO) du Conseil de l'UE met en place un *Groupe de travail sur la flexicurité*, présidé par le Danemark¹. Ce Groupe de travail devait permettre de trouver les bases d'un consensus auprès des représentants des exécutifs nationaux. À cette période, plusieurs États membres étaient, en effet, toujours relativement critiques à l'égard du modèle de flexicurité. Le Royaume-Uni craignait notamment que les réformes de flexicurité affaiblissent la flexibilité des marchés du travail. C'est la raison pour laquelle les représentants britanniques au sein de EMCO ont cherché à convaincre d'autres États (mais sans succès) de donner une définition qui mette l'accent sur la sécurité *de* l'emploi et la compétitivité, plutôt que sur la sécurité *des* emplois et du revenu (Mailand 2010, 245).

Le Groupe de travail est chargé de préparer un rapport pour le prochain Conseil européen dédié aux discussions sur la croissance et l'emploi du mois de mars suivant. Formé par un certain nombre d'États intéressés par les réflexions sur la flexicurité, le Groupe de travail accorde une attention importante aux mesures mises en œuvre au Danemark et aux Pays-Bas², deux pays clés pour la stratégie de « modélisation » de la Commission (voir *infra*. II.). D'autres exemples nationaux sont également cités, comme celui de la Suède et de l'Autriche, mais sont développés en annexe³. Dans son rapport, le Groupe de travail rappelle clairement une des positions qui fait consensus au sein de EMCO: « *l'équilibre optimal entre flexibilité et sécurité diffère selon les pays ; e.g., en raison des différentes configurations institutionnelles et du climat économique. Chaque pays doit choisir lui même la bonne combinaison* »⁴. Avec la présentation du rapport, le Groupe de travail invite également Ton Wilthagen à présenter une contribution sur la flexicurité. De son côté, le Comité pour la protection sociale du Conseil souhaite favoriser la modernisation des systèmes de protection sociale afin que ces derniers prennent en compte les nouvelles formes d'emploi et d'interruption des carrières⁵.

En mai 2006, un mois avant le Conseil EPSCO, le Commissaire Špidla accueille un séminaire sur la flexicurité, auquel participent soixante agents des services de la Commission (DG EMPL, Secrétariat général (SG), ECFIN, Éducation et Culture – EAC, Entreprise and Industrie – ENTR) afin d'introduire une approche commune au

¹ Le Groupe de travail est composé du Danemark, de la République Tchèque, de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie, de l'Autriche, de la Suède, de la Slovaquie, de la Slovénie et regroupe également des représentants de la Commission.

² EMCO, *Working Group on Flexicurity*, Bruxelles, mimeo, may 2006, p.10-11.

³ *Idem*, p. 13-17.

⁴ *Id.*, p. 2.

⁵ Comité de la protection sociale, *Flexicurité : le rôle de la protection sociale*, 2006.

sein des services de la Commission et auprès des acteurs administratifs (Bekker 2011, 119).

Les travaux respectifs des deux Comités du Conseil (EMCO et CPS), servent de base à la rédaction d'une Contribution conjointe sur la flexicurité, présentée lors du Conseil EPSCO du 1^{er} et 2 juin 2006.

Sur la forme, les deux comités soulignent que :

« étant donné que chaque État membre est dans une situation initiale différente et est doté d'un cadre institutionnel qui lui est propre, le défi de la flexicurité ne pourra pas être relevé partout de manière identique. Plusieurs voies existent dès lors en la matière »¹.

Sur le fond, la Contribution conjointe préfère mettre l'accent sur la question des « *arrangements contractuels adéquats* » plutôt que sur celle des « *contrats de travail suffisamment flexibles* » proposée par la Commission dans le rapport sur *L'emploi en Europe* de 2006 (Bekker 2007, 24), une formule qui laisse davantage de marges de manœuvre aux États membres. La Contribution commune revient également sur la nécessité de garantir des droits aux travailleurs, indépendamment du type de contrats dont ils bénéficient. Ces droits devraient permettre de faciliter les périodes de transition du travail à temps partiel au travail à temps plein, ainsi que le passage des contrats à durée déterminée aux contrats à durée indéterminée. Enfin, le texte de ces deux comités propose de déterminer les prochaines étapes et invite la Commission à présenter un *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* ainsi qu'à analyser les différents aspects de la flexicurité dans son rapport de progrès annuel.

L'intérêt de la présidence autrichienne pour la flexicurité permet à la DG EMPL d'initier de premiers échanges entre les représentants des exécutifs nationaux et de créer les bases du consensus entre les États membres. Les *Conclusions de la présidence* du Conseil européen de mars 2006 confirment l'attention des États membres pour la flexicurité. Elles soulignent que « *des stratégies globales pour améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* » doivent être élaborées² et demandent aux États membres « *d'accorder une attention particulière au défi majeur de la "flexicurité"* »³.

Au printemps 2006, les acteurs de la DG EMPL se donnaient dix-huit mois pour présenter une Communication sur la flexicurité. Cette longue période paraissait nécessaire pour convaincre tous les partenaires (d'un côté, le Conseil EMCO, de l'autre, les partenaires sociaux, au premier rang desquels les syndicats représentés au sein de la

¹ Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, Flexicurité. Contribution conjointe du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale. 12 mai 2006, p. 2.

² *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Bruxelles, 23-24 mars 2006, p. 12.

³ *Idem*.

CES). Il leur faudra finalement un peu moins de temps (quinze mois) pour réaliser cet objectif puisque les services de la Commission commencent à travailler sérieusement sur ce projet à partir de mars 2006 et que la Communication est publiée en juin 2007. Au mois de juillet 2006, le directeur de la direction A de la DG EMPL¹, Antonis Kastrissianakis, met en place un Groupe d'experts sur la flexicurité en vue de préparer la *Communication sur les principes communs de la flexicurité*. Placé sous la responsabilité de Ton Wiltthagen, il est composé d'universitaires (notamment le français Pierre Cahuc) et de représentants des partenaires sociaux (voir la liste des membres du Groupe d'experts sur la flexicurité, Annexe 3.1.). L'administration et l'organisation des travaux du Groupe d'experts relève de la responsabilité de Jos Kester, expert national détaché hollandais auprès de la DG EMPL qui a déjà été le conseiller politique principal de Wim Kok dans le cadre de la *Task Force* sur l'emploi en 2003 (voir *infra*.) (voir l'encadré biographique en Annexe 3.2.). Comme nous allons le voir plus loin, le rapport final du Groupe d'experts, remis en juin 2007, illustre les difficultés de la CES face aux stratégies de la Commission (voir *infra*. II. B.).

2. La présidence finlandaise et le Sommet social tripartite d'octobre 2006

Au second semestre de l'année 2006, la présidence finlandaise succède à celle de l'Autriche. Les priorités de la Finlande s'organisent autour du futur de l'UE, de la compétitivité de l'Europe et des États membres, ainsi que de la question de la transparence politique et administrative. Pour répondre aux défis de la mondialisation et du vieillissement de la population, la Finlande propose de mettre l'accent sur le développement de l'emploi et de la qualité du travail². Conscient de l'écart qui se creuse entre l'UE et ses citoyens, le premier ministre finlandais, Matti Vanhanen (Parti du Centre) insiste sur les besoins de sécurité des travailleurs : « *si nous échouons sur ce point [garantir des niveaux suffisants de sécurité], les citoyens pourraient se détourner de l'Union. À cet égard, les pays du Nord peuvent contribuer à l'intégration européenne* »³. La ministre du travail, Tarja Filatov (du Parti social-démocrate finlandais ou *Suomen Sosialidemokraattinen Puolue*, SDP) confirme la place des politiques de l'emploi, à la croisée des politiques économiques et des politiques sociales, telle qu'elle est abordée dans la Stratégie de Lisbonne, puis dans Lisbonne II : « *c'est vers l'emploi que la dimension économique de la vie des*

¹ À cette période, la Direction A de la DG EMPL est chargée de l'emploi et de la coordination des fonds structurels.

² Finnish Presidency (2006). *EU, labour market organisations and NGOs want to develop the quality of working life and well-being at work*, Press release, 6 July 2006.

³ Finnish Presidency (2006). *Prime Minister Matti Vanhanen's adress to the European Parliament*. 21 June 2006.

individus rencontre la dimension sociale et la dimension environnementale»¹. Ces positions politiques révèlent l'appartenance de la Finlande à la coalition régulatrice.

Pour améliorer la productivité des économies européennes, la présidence finlandaise s'intéresse directement, avec le soutien de la ministre du travail, à l'amélioration de la qualité de l'emploi (*decent work*)², des positions défendues par la ministre dans diverses instances (l'OIT, par exemple³), au cours de la présidence.

Si elle soutient les principes de la flexicurité, la ministre finlandaise insiste également sur la dimension « nationale » des solutions qui doivent être apportées à des problèmes communs: « *Pour ce qui concerne la sécurité flexible, ou flexicurité, il est important que chaque pays développe un modèle de flexicurité qui convienne à ses circonstances spécifiques de manière à garantir que les individus qui perdent leur emploi à la suite de changements structurels peuvent évoluer aussi vite que possible* »⁴.

Dans le contexte des négociations européennes sur la révision de la Directive sur le temps de travail⁵, la présidence finlandaise est également fortement impliquée dans les débats sur l'organisation du travail qui correspond à la dimension *interne* de la flexibilité : « *la sécurité devrait également être associée avec l'utilisation de la flexibilité des horaires de travail liée aux besoins des employeurs et des entreprises. La question du temps de travail est ainsi directement connectée au débat sur la "flexicurité"* »⁶. Enfin, la présidence finlandaise insiste spécialement sur le rôle du dialogue social et organise un Sommet social tripartite à Lathi en octobre 2006. Pour la ministre du travail : « *Les gouvernements ne peuvent pas faire avancer la*

¹ Finnish Presidency (2006). *Speech of the Minister of Labour Tarja Filatov at the United Nations*, p. 2.

² Finnish Presidency (2006), *Speech of the Minister of Labour Tarja Filatov at the Conference on promoting decent work in the world : the Contribution of the EU*. Brussels, 4. December 2006.

³ Speech of the Minister of Labour Tarja Filatov at the International Labour Conference, *Decent Work for Young People*. Geneva, 3 July 2006.

⁴ « *As regards flexible security, or flexicurity, it is important that each country will develop a flexicurity model that is suitable for its specific circumstances in order to guarantee that those losing their jobs in connection with the structural change can move on as fast as possible. In many EU member states including Finland, the participation of the national labour market organisations in the development of a national model is an absolutely vital precondition for its successful implementation. It is also important not to brand all labour legislation as something that hampers productivity and competitiveness. On the contrary, balanced regulation also has the impact of increasing the quality of work and productivity* ». C'est nous qui soulignons. Ms Tarja Filatov, Minister of Labour at the European Parliament Committee on Employment and Social Affairs in Brussels, 10 July 2006

⁵ Finnish Presidency (2006), *Working life flexicurity, equality and working capacity discussed at EU ministerial meeting*, Presse Release, 7 July 2006.

⁶ « *Security should also be associated with the use of flexible working hours arising from the needs of the employers and companies. The working time issue is thus essentially connected to the debate on "flexicurity"* ». Ms Tarja Filatov, Minister of Labour at the Working Time Seminar of the European Parliament and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Brussels, 17 October 2006.

flexicurité tous seuls. La participation active des partenaires sociaux est nécessaire pour planifier et réaliser la flexicurité »¹.

Dans une newsletter d'octobre 2006, le secrétaire général de la CES, John Monks confirme que la flexicurité a été le débat principal du Sommet social, réaffirme le soutien de la CES pour la flexicurité, à condition qu'elle bénéficie aux travailleurs et aux employeurs, et réclame une approche équilibrée². De son côté, l'organisation patronale européenne (Union des industries et des employeurs d'Europe – UNICE³) soutient, par l'intermédiaire de Cristoffer Taxell⁴, les principes de la flexicurité et met l'accent sur les liens qu'ils entretiennent avec les politiques de l'innovation. Il souligne également l'importance de la flexibilisation du droit du travail et des principes de l'assurance chômage. Il rappelle que trois composantes sont généralement prises en compte pour évoquer les principes de la flexicurité⁵ mais souligne que l'autre face de la pièce est « *simplement enfouie sous le tapis* »⁶. Pour combler ces limites, il met l'accent sur 1) la flexibilité du droit du travail ; 2) les devoirs des chômeurs de participer à des programmes d'activation ; 3) des politiques budgétaires équilibrées et capables de financer l'investissement dans les politiques actives⁷.

Le Sommet social tripartite est l'occasion d'un premier échange de vues entre les partenaires sociaux. B. Conter souligne que les partenaires sociaux européens étaient en désaccord sur le contenu la flexicurité mais qu'ils s'accordaient en apparence sur la pertinence de l'approche. Il y avait donc, à ce moment des discussions, suffisamment d'éléments permettant la poursuite du dialogue (2011a, 33-34).

Le soutien de la CES s'est, en fait, constamment émoussé au cours du processus de construction du modèle européen de flexicurité. Si la CES a d'abord éprouvé des difficultés à s'opposer au cadrage social-démocrate proposé par la Commission, le début de la crise économique, à partir de l'automne 2008, a renforcé la résistance des

¹ « *A good balance of flexibility and security is necessary in the labour market as well as in working life. Governments cannot further flexicurity alone. The active participation of Social Partners is needed both in the planning and realization of flexicurity* ». Minister of Labour Tarja Filatov's conclusions as chair of the meeting of the social partners and the troika presidency countries. 6 July 2006.

² « *Nous soutiendrons la flexicurité à condition qu'elle soit profitable tant aux travailleurs qu'aux employeurs. La CES reste bien évidemment ouverte au dialogue sur la flexicurité, mais elle tient à avoir une approche équilibrée sur ce sujet, et surtout nous veillons à ce que la flexibilité ne l'emporte pas sur la sécurité* », CES, Editorial, Newsletter, n°11, octobre 2006.

³ En 2007, à l'approche de son cinquantième anniversaire, l'UNICE est renommée BusinessEurope, nom que nous utilisons donc à partir de cette date.

⁴ Cristoffer Taxell est alors Président de la Confédération des industries finlandaises (EK).

⁵ Christoffer Taxell cite les trois principes suivants : 1) des politiques actives des marchés du travail ; 2) des systèmes de protection sociale généraux ; 3) les négociations collectives. Source : Address by EK President Christoffer Taxell (on behalf of UNICE President Ernest-Antoine Seillière), *Tripartite Social Summit : Managing change through flexicurity*, 20 October 2006.

⁶ « *simply swept under the carpet* ». *Idem.*, p. 2.

⁷ *Id.*

représentants des syndicats à Bruxelles qui insistent, depuis, sur les déséquilibres du modèle européen. Ce chapitre insiste sur l'importance des stratégies des acteurs politico-administratifs de la Commission pour apaiser les conflits afin de rendre possible la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*.

En 2006, les présidences autrichienne et finlandaise du Conseil de l'UE se montrent enthousiastes vis-à-vis de la définition d'un modèle européen de flexicurité. Du point de vue de la Commission, ce soutien est sans doute crucial pour avancer sur son projet de Communication mais ne doit pas être surestimé. En effet, nous allons voir dans les parties suivantes (voir *infra*. III.) que ces présidences sont loin d'avoir réglé tous les problèmes que les acteurs de la Commission rencontraient pour recueillir le soutien des États membres.

C. Échecs des tentatives d'harmonisation et climat difficile de négociation

Cette sous-partie s'intéresse au contexte politique qui précède la publication de la *Communication sur les principes communs de la flexicurité* en juin 2007. Elle indique l'origine des composantes de la flexicurité dans le rapport de la Commission sur *L'emploi en Europe* paru en 2006 (C. 1.) avant de souligner le contexte politique difficile créé par la publication du *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* à la fin de cette même année. Nous revenons ensuite sur les raisons qui expliquent l'hostilité des partenaires économiques et sociaux à l'égard de ce Livre Vert (C. 2.), centré sur l'harmonisation du droit du travail européen et la flexibilité externe des entreprises (C. 3.). Enfin, nous évoquons le rôle de la Présidence allemande du Conseil qui, au premier semestre de l'année 2007, accompagne les travaux sur la Communication qui nous intéresse (C. 4.).

1. Le rapport sur « L'emploi en Europe » (octobre 2006) et les quatre composantes de la flexicurité

Évoqué par le Commissaire Špidla dans un discours en septembre 2005, le néologisme de flexicurité apparaît pour la première fois dans les documents officiels des institutions européennes dans le rapport annuel de la Commission sur *L'emploi en Europe*, publié en octobre 2006 dont le second chapitre est consacré à la flexibilité et à la sécurité sur les marchés du travail. La Commission constate que « le concept de "flexicurité" est d'abord fondé sur l'idée selon laquelle les deux dimensions de la flexibilité et de la sécurité ne sont pas contradictoires, mais qu'elles se renforcent mutuellement, particulièrement dans le contexte des nouveaux

défis – particulièrement la mondialisation – auxquels sont confrontées les économies développées »¹. La Commission révèle qu'il n'existe pas une définition unique de la flexicurité mais s'intéresse particulièrement à « la flexicurité telle qu'elle est actuellement envisagée dans le contexte du modèle danois et du modèle hollandais et présentée avec d'autres propositions politiques qui partagent un objectif similaire concernant l'amélioration de l'équilibre entre flexibilité et sécurité sur les marchés du travail »². Comme nous allons le discuter dans la suite de ce chapitre, le modèle hollandais et le modèle danois constituent des exemples inévitables dans les discours politiques, médiatiques ou universitaires. Dans ce rapport, la Commission met l'accent sur la définition de la flexicurité proposée par Ton Wilthagen et Frank Tros, universitaires hollandais spécialistes des marchés du travail³ et dont le rôle crucial durant le processus de définition du modèle de flexicurité est discuté plus loin (voir *infra*. III.).⁴ Elle identifie trois domaines qui doivent bénéficier de l'attention politique : la taxe sur les licenciements, les comptes individuels chômage et les contrats uniques de travail⁵. Enfin, le rapport souligne les quatre domaines qui doivent être articulés pour former le principe de flexicurité, domaines que l'on retrouve directement dans les quatre composantes du modèle présentés dans la Communication de 2007.

Encadré 3.1.

Les quatre domaines de la flexicurité dans le rapport *L'Emploi en Europe* (2006)

- 1) les contrats de travail ;
- 2) les politiques actives des marchés du travail ;
- 3) les systèmes d'apprentissage tout au long de la vie ;
- 4) la modernisation des systèmes de sécurité sociale⁶.

¹ *Employment in Europe*, 2006, p. 77. « the concept of "flexicurity" is primarily based on the idea that the two dimensions of flexibility and security are not contradictory, but mutually supportive, particularly in the context of the new challenges – such as globalisation – faced by developed economies ».

² *Employment in Europe*, 2006, p. 76. « the chapter initially covers the concept of flexicurity, as currently understood in the context of the Danish and Dutch models, presented together with other policy proposals with a similar objective of improving the balance between flexibility and security in the labour market ».

³ « flexicurity is a degree of job, employment, income and combination security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labour markets' (and individual companies') timely and adequate adjustment to changing conditions in order to maintain and enhance competitiveness and productivity » (Wilthagen and Tros, 2004). », *Employment in Europe*, 2006, p. 77.

⁴ Voir *Employment in Europe*, 2006, pp. 78-79.

⁵ *Ibid.*, pp. 79-80. Comme nous le verrons dans le chapitre consacré au cas français, les rapports Blanchard et Tirole (2003, 2005) ou encore Cahuc et Zylberberg (2005), ont, notamment, défendu de telles mesures, propositions qui ont eu une grande importance dans la conduite des débats politiques (voir *infra*. Chapitre 6.

⁶ *Employment in Europe*, 2006, p. 76.

À la fin de l'année 2006, la Commission engage une « *stratégie visible de communication* » et ajoute une nouvelle question au sondage Eurobaromètre (Barbier 2007, 25). Le questionnaire permet de demander aux individus interrogés dans quelle mesure ils sont d'accord avec une série de propositions¹. J.-C. Barbier montre que les conclusions de la Commission posent, d'un point de vue sociologique et politique, des problèmes méthodologiques puisque cette batterie de questions – dont la formulation apparaît biaisée – conduit la Commission à conclure qu'une large majorité de citoyens soutient indirectement le modèle européen de flexicurité puisqu'ils sont d'accord avec ces propositions (*ibid.*, 25).

Dès le début de cette période pendant laquelle la flexicurité devient de plus en plus saillante à l'agenda européen, le cadrage autour du modèle danois commence à être largement mobilisé par les acteurs de la Commission. En mars 2006, la revue *Agenda Social* qu'elle publie dédie un dossier spécial à la flexicurité et fait état de la « *politique gagnante* » du Danemark. Le dossier rappelle que l'approche de la flexicurité « *mise au point par des politiciens sociaux-démocrates, a permis de diminuer sensiblement le taux de chômage et de redynamiser le marché du travail* »².

Comme nous allons le montrer dans les paragraphes suivants, la valorisation des origines politiques et géographiques sociales-démocrates de la flexicurité constitue un volet majeur des stratégies déployées par les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL pour convaincre la CES. Durant cette période, la Commission est en grande difficulté dans les débats sur ses projets dans le domaine de l'harmonisation du droit du travail, une question qui contribue à contrarier les discussions sur le modèle de flexicurité.

2. *La flexibilité externe dans le Livre Vert sur le droit du travail (novembre 2006)*

En novembre 2006, la Commission publie un Livre Vert sur la modernisation du droit du travail qui rappelle que : « *Les marchés du travail européens doivent relever le défi de la conciliation d'une flexibilité accrue avec la nécessité d'offrir à tous le maximum de sécurité* »³. Très conflictuelles auprès des partenaires sociaux (l'UNICE et la CES), les propositions du Livre Vert rendent d'abord difficiles les négociations sur le modèle de flexicurité

¹ « *La formation régulière améliore les opportunités de trouver un emploi* », « *les emplois à vie avec le même employeur sont une chose du passé* », « *être capable de changer facilement d'emploi constitue un avantage pour aider les individus à trouver un emploi* », « *les contrats de travail devraient être plus flexibles pour encourager la création d'emploi* ».

² Commission européenne, *Agenda Social*, mars 2006, p. 16.

³ *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail*, p. 3.

(Tangian 2007; Bekker 2007; Conter 2011a). Plusieurs acteurs de la Commission interrogés à Bruxelles nous ont fait remarquer que la publication du Livre Vert a télescopé les discussions sur le projet de Communication sur les principes communs de flexicurité¹.

Dans l'introduction de ce Livre Vert, la Commission note que « *la modernisation du droit du travail est l'une des principales conditions d'une capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises qui produit des résultats* »², une formulation qui, comme le note D. Méda, reflète « l'habillage plus seyant d'une idée ancienne » (2011, 104). Le Livre Vert fait référence à trois mesures prises au plan national: le *Dutch Flexibility and Security Act* (1999), la loi autrichienne sur les indemnités de licenciement (*Abfertigungsrecht*) de 2002, et le décret espagnol de juin 2006 facilitant la conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée assortis d'indemnités de licenciement réduites³. Les deux premiers exemples étaient déjà cités dans le rapport de la Task Force sur l'Emploi de 2003 (voir *supra*. Chapitre 2. IV. B.) et dans le *Rapport Emploi en Europe* de 2004. Ces trois exemples témoignent de l'importance de la mobilisation des exemples étrangers, que nous détaillons dans la partie suivante (voir *infra*. II.).

Le plaidoyer sur l'adaptation du droit du travail auquel se livre la Commission dans le Livre Vert reste très prudent. D'un point de vue général, les contraintes de la mondialisation sont présentées comme l'une des raisons principales de la nécessaire évolution du droit du travail (Conter 2011a, 26). B. Conter note que la Commission ne fait jamais référence aux « *licenciements* » ou à la « *durée des contrats de travail* ». Au contraire, la rhétorique utilisée s'appuie sur des notions moins directement problématiques pour les syndicats, telles que : « *réforme du droit du travail* », « *adaptation du droit* », « *souplesse des contrats* », « *assouplissement des législations* », « *clarification des définitions juridiques nationales* », « *clarification du statut des travailleurs* », *adaptation des obligations* », etc. (2011a, 26). Pour A. Tangian, le Livre Vert est écrit d'une manière qui « oriente le débats vers certaines conclusions particulières [et] présente la dérégulation des marchés du travail européen comme une nécessité par défaut, de telle façon que la seule question qui peut être discutée est celle de l'assouplissement de la législation de manière à faciliter la flexibilisation de l'emploi »⁴ (2007, 7). Durant ce processus, la Commission doit faire face à plusieurs problèmes qui demandent des réponses difficilement conciliables. D'un côté, il faut convaincre les employeurs ainsi que la coalition minimaliste du Conseil, opposée à

¹ Entretiens E1. Parlement européen ; E3, E12. Commission européenne.

² *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail*, p. 3.

³ *Idem*, pp. 10-11.

⁴ « (...) the Green Paper is written in a particular way, channelling the debate towards certain conclusions. It presents the current deregulation of European labour market as a necessity by default, so that the only question to be discussed is how to relax the legislation to facilitate a further employment flexibilization. Social measures get much less attention ».

l'entrée de la Commission dans le domaine de l'harmonisation du droit du travail. Pour cela, la Commission met l'accent sur la flexibilisation. De l'autre, en mettant ainsi en sourdine la promesse sociale-démocrate, la Commission attise alors la résistance des syndicats. En raison du contexte tendu des négociations, la Commission abandonne un projet de publication d'une *Communication sur la modernisation du droit du travail*¹ à laquelle l'UNICE mais aussi le Royaume-Uni et la Suède étaient fortement opposés². Enfin, les retards successifs relatifs à la publication du Livre Vert ainsi que l'abandon du projet de Communication sont également liés aux conflits entre les services de la Commission, et notamment la DG EMPL, la DG ENTR (entreprises), la DG MARKT (marché intérieur) et le Cabinet du président Barroso³. Attendu au début de l'année 2006, le Livre Vert est finalement publié à la fin du mois novembre (Bekker 2011, 160).

a. Le patronat européen contre l'harmonisation européenne du droit du travail

Pour les organisations patronales, le Livre Vert est excessivement porté sur l'harmonisation du droit du travail en Europe. Le patronat européen pouvait faire de la flexicurité un instrument de réforme du droit du travail dans les États membres, il était néanmoins tout à fait opposé à ce que la flexicurité devienne un instrument de développement de la législation sociale au niveau européen. Dans une déclaration officielle recueillie sur le site de la Commission européenne, Ernest-Antoine Sellière, président de l'organisation rappelle, que:

« il n'existe pas un modèle unique de flexicurité à mettre en œuvre dans toute l'Union européenne. Les décisions sur des mesures concrètes ne peuvent être prises que par les États membres, mais l'UE peut jouer un rôle utile en identifiant des principes communs et des moyens de faciliter les débats et l'évolution des politiques au niveau national » (cité par Koster 2008, 182).

Dans une lettre envoyée le 3 octobre 2006 au cabinet du président de la Commission, J-M. Barroso, l'UNICE demande à la Commission de reconsidérer le contenu et la temporalité de la publication (Conter 2011a, 35). Pour S. Bekker, cette lettre illustre le « tumulte créé par l'opposition des employeurs » (2011, 163). Deux jours plus tard, le 5 octobre 2006, la Commission annonce qu'elle reporte la publication du Livre Vert (Bekker 2011, 162-163), une attitude fortement critiquée par la CES. Dans un entretien avec *Euractiv*, Catelene Passchier, Secrétaire confédérale de la CES chargée des

¹ Entretiens E1. Parlement Européen; E3, E12. Commission européenne.

² Euractiv, *Commission to cancel Labour Market Communication*, 20 november 2006.

³ Euractiv, *Labour Law : Green Paper delay raises tempers*, 9 October 2006.

questions du droit du travail regrette que « *l'UNICE tente de saboter [le Livre Vert] avant même qu'il ait été publié officiellement. Pour les travailleurs européens, c'est vraiment déplorable, car cela illustre le fait que les employeurs ne sont pas prêts à un débat sérieux sur la dimension 'sécuritaire' de la flexibilité* »¹. La CES regrette les délais tardifs de la publication du Livre Vert dans sa *Newsletter* d'octobre 2006. Elle rappelle que les partenaires sociaux ont été consultés il y a six ans et demande à la Commission de ne pas céder aux pressions de l'UNICE pour retarder encore cette publication².

b. La flexibilité externe et la critique de la Confédération européenne des syndicats

Le Livre Vert est également très mal reçu par les représentants des syndicats à Bruxelles. La Confédération européenne des syndicats (CES) reproche à la Commission d'envisager la flexibilité contractuelle comme un moyen de favoriser l'emploi³. Elle demande au Conseil des ministres de l'emploi de promouvoir de meilleurs emplois et de lutter contre la progression du travail précaire en Europe, plutôt que de développer une approche qui favoriserait le développement de la flexibilité au détriment de la sécurité de l'emploi et des conditions de travail⁴. Dans une position adoptée lors du Comité exécutif en mars 2007, après la publication du Livre Vert, la CES se déclare en « *total désaccord avec le cadre analytique présenté par la Commission, et, plus particulièrement lorsque celle-ci suggère que les problèmes identifiés [l'adaptabilité des travailleurs, l'accès des exclus à un emploi régulier, les transitions d'un emploi à un autre] pourraient ou devraient être résolus en "flexibilisant" le droit du travail* »⁵. L'organisation qualifie d'« *inacceptable* » la réduction du débat sur la modernisation du droit du travail à la question des contrats individuels⁶. Elle reproche à la Commission de vouloir réduire la protection de l'emploi en promouvant la flexibilité des contrats de travail (flexibilité *externe*) alors qu'il faudrait plutôt favoriser la flexibilité *interne* pour permettre aux employeurs et aux entreprises de s'adapter aux conjonctures

¹ Euractiv, L'UNICE et la CES en désaccord au sujet de la modernisation du droit du travail, 10 octobre 2006.

² CES, *Newsletter*, n°11, p.3.

³ ETUC, Editorial, *Newsletter*, n°12, Novembre 2006.

⁴ À cette période, la Directive sur le temps de travail est également discutée. Dans ce contexte, et dans une lettre à la Ministre finlandaise du travail, John Monks déclare que la CES est déçue que l'ensemble des mesures proposées ne permettent pas un équilibre entre la flexibilité et la sécurité. Source : *Letter by John Monks to the Finnish Ministry of Labour*, Re: Revision of Directive 93/104/EC, concerning the organisation of working time. Brussels, 2 November 2006.

⁵ *Position de la CES sur le Livre Vert*, adoptée lors du comité exécutif des 20 et 21 mars 2007. Voir CES, Résolutions 2007. p.8.

⁶ *Idem*, p. 9.

économiques sans provoquer des résultats négatifs sur la sécurité des travailleurs¹. Enfin, la CES « *n'accepte pas le concept de flexicurité présenté dans le Livre Vert, dans lequel une notion particulièrement limitée de la flexibilité (principalement centrée sur la flexibilité contractuelle) et une notion tout aussi limitée de la sécurité (améliorer l'employabilité par le biais de la formation et de politiques actives sur le marché du travail) sont utilisées* »².

La publication et les réactions au *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* constituent une étape importante pour expliquer la construction d'un modèle européen de flexicurité. Repoussée par les représentants des employeurs et des syndicats européens lors de la publication de ce Livre Vert, la Commission revient avec un autre instrument (une Communication) et un thème plus vaste (la flexicurité). Ce processus illustre les capacités d'adaptation des acteurs politico-administratifs faibles de la DG EMPL face au contexte politique (configurations et interactions entre les acteurs) et institutionnel (les méthodes souples de gouvernance) difficile. Face aux échecs de ses initiatives dans le domaine de l'harmonisation du droit du travail, la publication de la Communication de 2007 apparaît aux acteurs de la Commission comme un « *moindre mal* »³, même si elle ne permet pas de développer la question de l'harmonisation des législations nationales (notamment du droit du travail), comme ils le souhaiteraient.

3. *La présidence allemande et la dimension sociale de l'intégration européenne*

Au début de l'année 2007, lorsque l'Allemagne assume la présidence tournante du Conseil européen, la situation économique européenne est plutôt favorable, les taux de chômage généralement en baisse. Compte tenu des discussions qui ont eu lieu dans les mois précédents, mais aussi du contexte politique difficile en Allemagne après les réformes Harz du marché du travail et des priorités de sa présidence, la délégation allemande aborde le sujet de la flexicurité en écartant les questions liées aux différents arrangements contractuels et évite celui, délicat, de la législation sur la protection de l'emploi (Bekker 2011, 180). Le 7 février 2007, neuf ministres de l'emploi européen adressent à la présidence allemande une lettre de félicitation pour ses efforts concernant la dimension sociale de l'Europe⁴. Par ailleurs, dans un document préparé par la troïka composée des représentants allemands, portugais et slovènes, ces derniers propose de lier la flexicurité avec l'approche des marchés transitionnels et de renforcer la dimension

¹ *Idem*, p.11.

² *Id.*

³ Entretien E12. Commission européenne.

⁴ Il s'agit des ministres de l'emploi de la Belgique, de la Bulgarie, de la Grèce, de la France, de l'Italie, de chypre, de l'Espagne, du Luxembourg et de la Hongrie.

interne de la flexicurité (Bekker 2011, 183). La *Communication sur les principes communs de flexicurité* est publiée à la fin de la présidence allemande en juin 2007. Comme nous l'avons signalé, cette Communication constitue une alternative aux débats sur l'harmonisation du droit du travail qui n'avaient pu aboutir.

D. La Communication sur les principes communs de flexicurité (2007)

Cette dernière sous-partie est consacrée à l'analyse de la Communication sur les principes de flexicurité qui nous intéresse. Elle revient d'abord sur les derniers événements qui ont précédé son adoption, c'est-à-dire sur la Conférence avec les parties prenantes et sur la constitution du Groupe d'experts organisés par les acteurs administratifs de la DG EMPL de la Commission (D. 1.). Elle analyse ensuite la structure de la Communication afin de souligner les débats qui ont porté sur les composantes, les principes et les « parcours » du modèle européen de flexicurité (D. 2.). Enfin, elle s'intéresse à la réception de cette Communication auprès du Parlement européen, un angle qui permet d'aborder une autre dimension politique (D. 3.).

1. *Derniers instruments du cadrage : les « parties prenantes » et les experts*

Après la publication du *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* en novembre 2006, et deux mois avant la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, la Commission organise à Bruxelles, le 20 avril 2007, une Conférence sur la flexicurité avec les parties prenantes (*Stakeholders conference on flexicurity*). Avec 450 participants, les acteurs majeurs du processus de construction du modèle européen de flexicurité sont tous présents : experts universitaires, représentants d'États membre, de la Commission et des partenaires sociaux. Le Commissaire Špidla, les ministres de l'emploi allemand, portugais et danois, le président du Comité emploi et affaires sociales du Parlement européen, le Secrétaire général de la CES et de Business Europe et Ton Wilthagen, rapporteur du Groupe d'experts sur la flexicurité donnent les présentations les plus remarquées (Bekker 2009, 18).

Lors de la présentation introductive, John Monks, secrétaire général de la CES, rappelle l'équilibre des composantes du modèle danois de flexicurité. Il souhaite attirer l'attention de la Commission sur le rôle de la sécurité des travailleurs, la formation tout au long de la vie, mais aussi l'accompagnement des chômeurs. Il rappelle que la flexicurité est « *une série de compromis, pas un menu à partir duquel chaque pays choisi son plat* ».

favori » et conclut que « *l'agenda de la flexibilité/sécurité ne doit pas être séparé de l'agenda de la "qualité des emplois"* »¹.

Lors de cette conférence, le Groupe d'experts créé en 2006 présente également son rapport intérimaire. À cette occasion, Ton Wilthagen qui dirige les travaux du Groupe, propose un inventaire des pratiques de flexicurité dans les 27 États membres². Ces pratiques sont envisagées à partir des quatre composantes de la flexicurité présentées dans le rapport sur *l'Emploi en Europe* de 2006 : 1) la flexibilité contractuelle ; 2) les politiques actives du marché du travail ; 3) la formation tout au long de la vie ; 4) l'adaptation aux transitions de la Sécurité sociale (voir *supra*. I. C.). Au-delà de ces composantes, le rapport s'intéresse à une cinquième dimension : celle du dialogue social dans la promotion des politiques de flexicurité.

Dans son rapport final présenté au mois de juin et intitulé « *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones* », le Groupe d'Expert reconnaît que le débat politique sur la modernisation des marchés du travail européen est un débat compliqué, non seulement en raison de ses aspects techniques, mais aussi de son caractère politiquement sensible³. Le rapport présente quatre parcours différents de flexicurité, une approche critiquée par les représentants des États membres. Dans la perspective du Groupe d'experts et de la Commission, ces quatre « parcours de flexicurité » permettent d'identifier les différents types de défis rencontrés par les États membres, tout autant qu'ils légitiment des façons de faire différentes qui peuvent s'adapter aux contextes institutionnels et politiques nationaux. Alors que la Communication de 2007 est largement inspirée de ce rapport, « les parcours » ne figurent que dans les annexes de la Communication, une concession de la Commission étudiée plus en détail dans la troisième partie de ce chapitre⁴, (voir *infra*. III.).

2. *La Communication sur la flexicurité : composantes, principes et « parcours »*

Les paragraphes suivants distinguent les « composantes », les « principes » et les « parcours » de la flexicurité présentés dans la Communication.

¹ *Stakeholder conference on flexicurity*, Introduction by John Monks General Secretary, ETUC. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.etuc.org/a/3593>.

² Entretien E17. Commission européenne.

³ « *The debate on how EU labour markets should be modernised is complicated not only from a technical point of view, because of the many variables involved, but especially because it is politically sensitive* ». Flexicurity Pathways, 2007, p.3.

⁴ L'une de nos interlocutrices en France évoque « *la lutte contre les "pathways"* ». Entretien F12. Secrétariat général des affaires européennes.

a. Quatre composantes et huit principes

Dans la Communication, la flexicurité est conceptualisée comme une stratégie de réformes qui met l'accent sur quatre *composantes politiques* clés, déjà présentée dans le rapport *L'emploi en Europe* de 2006 et dans les premières LDE (voir *infra*. Chapitre 2.), assorties de huit *principes communs* (voir encadré 3.2.).

Encadré 3.2.

Composantes et principes communs de la flexicurité européenne

Les quatre composantes

- 1) La souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles;
- 2) Les stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie;
- 3) Les politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces;
- 4) Les systèmes de sécurité sociale modernes.

Les huit principes communs du modèle européen de flexicurité

- 1) La flexicurité implique la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles, 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.
- 2) La flexicurité suppose un équilibre entre droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs, des personnes à la recherche d'un emploi et des pouvoirs publics.
- 3) La flexicurité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque État membre.
- 4) La flexicurité doit réduire l'écart qui sépare les travailleurs en place et les exclus du marché du travail.
- 5) La flexicurité interne (dans l'entreprise), mais aussi externe (entre les entreprises), doit être encouragée.
- 6) La flexicurité doit soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes en promouvant l'égalité d'accès à des emplois de qualité pour les femmes et les hommes et en offrant des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, ainsi qu'en donnant les mêmes chances aux travailleurs migrants, jeunes, handicapés et plus âgés.
- 7) La flexicurité 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.

D. Méda rappelle que la flexicurité reflète « “l’habilage” plus seyant d’une idée ancienne ». Elle convient, comme beaucoup d’auteurs, que « parmi les quatre composantes de la flexicurité, la souplesse des dispositions contractuelles tient une place très importante – la première au moins dans l’ordre d’apparition » (2011, 104). L’ordre des composantes donne ainsi une plus grande visibilité à la flexibilisation des contrats de

travail, un attrait important pour l'organisation de représentations des employeurs européens. De plus, alors que la Communication de la Commission présente une vision très consensuelle (mais aussi relativement vague) de la première composante du modèle (« *la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles* »), une lecture attentive du document informe du déséquilibre entre *souplesse* et *sécurisation*. En effet, alors que les annexes présentent les « *indicateurs de références en matière de flexicurité* », ces derniers concernent, pour cette première composante, uniquement la dimension de « *souplesse* » mais laissent totalement de côté celle de la « *sécurisation* »¹. Dans les faits, la Commission est donc revenue à une approche peu équilibrée qui accorde davantage de place à la « *flexibilisation des contrats* » qu'à leur « *sécurisation* ».

Après les critiques de l'UNICE sur le Livre Vert de 2006, le changement d'approche de la Commission explique l'accord de l'organisation patronale pour la flexicurité. M. Keune souligne que la position de l'UNICE est relativement proche de l'approche présentée dans la Communication. Cette position, qui met l'accent sur la flexibilité du droit du travail et la variété des contrats de travail, les politiques actives et la formation professionnelle trouve aussi, dans la flexicurité, des justifications à la réduction du niveau et de la durée de l'assurance chômage (2008, 98). En effet, pour ce qui concerne la « *modernisation des systèmes de sécurité sociale* » (soit la quatrième composante du modèle), les indicateurs présentés en annexe de la Communication intègrent la question des « *pièges du chômage comme mesure des niveaux de prestations* »². L'UNICE peut donc constater que la flexicurité est concernée par la création de nouveaux emplois plus qu'elle n'essaye de préserver les emplois qui existent et que le modèle soutient les efforts des entreprises et des travailleurs pour s'adapter aux changements³. S'appuyant sur l'enquête Eurobaromètre 2006, l'organisation patronale souligne que « *76 % des citoyens européens reconnaissent que l'emploi à vie chez un même employeur est un fait du passé et que 72 % d'entre eux estiment que les contrats devraient être plus flexibles afin d'encourager la création d'emplois* » (cité par Conter 2011a, 38). Cet argument est mobilisé à nouveau dans une prise de position sur la flexicurité en novembre 2007⁴ afin de renforcer la légitimité des positions défendues par l'organisation patronale européenne.

¹ Pour cette composante, les deux indicateurs sont les suivants : - Rigidité de la protection de l'emploi : en général, pour les travailleurs permanents et non permanents (OCDE) ; - Diversité des modalités contractuelles et de travail et justifications (EUROSTAT). Voir COM(2007)359, p.25.

² *Idem*.

³ « *Flexicurity is about facilitating the creation of new jobs as opposed to trying to preserve existing ones, and supporting companies and workers' efforts to adapt to market changes* ». Source: Business Europe, Position Paper, 6 November 2007.

⁴ Business Europe, *Position Paper*, 6 November 2007.

Finalement, par rapport aux conflits liés au projet du Livre Vert de 2006 sur l'harmonisation du droit du travail, la définition d'un modèle européen de flexicurité apparaît plus consensuelle. L'évolution des positions des partenaires sociaux vis-à-vis des propositions de la Commission est principalement liée au changement d'approche entrepris par cette dernière. Du point de vue de l'UNICE, le modèle de flexicurité a l'avantage de ne pas imposer une harmonisation du droit du travail à laquelle elle est opposée. Du point de vue de la CES, le modèle de flexicurité a le mérite de promouvoir la flexibilité interne et de placer la formation tout au long de la vie comme la seconde des composantes.

b. Les « parcours » de flexicurité

Avec cette Communication, l'un des messages principal que la Commission souhaitait délivrer a trait au caractère transposable de la flexicurité dans différents contextes politiques et institutionnels. Comme nous allons le voir dans la troisième partie de ce chapitre, la Commission a dû s'adapter aux positions des États membres. Certains étaient défavorables à l'augmentation des pouvoirs de la Commission dans le domaine des politiques de l'emploi ; d'autres étaient sceptiques face à ce qu'ils percevaient comme une « politique fourre-tout », incapable de s'adapter aux différents contextes nationaux (« *one-size-fits-all policy* ») ; parfois, ces deux positions se recoupaient. Montrer que le modèle européen de flexicurité qu'elle proposait figurait une approche globale, compatible avec différents systèmes de protection sociale, apparaissait comme une nécessité politique pour la Commission. Du point de vue de cette dernière, l'approche des « parcours » avait le mérite de proposer des directions pour les réformes. Ces parcours devaient s'adapter aux contextes et aux besoins nationaux et laisser assez de marges de manœuvre aux exécutifs qui pouvaient décider, non seulement du parcours dans lequel ils reconnaissaient la situation de leur pays, mais aussi, des mesures qu'ils proposaient de mettre en œuvre.

L'encadré 3.3. présente brièvement les quatre parcours de flexicurité proposés dans l'annexe de la Communication de la Commission. Après chaque parcours, nous indiquons en italique les modèles de protection sociale implicitement assignés à chacun d'eux.

Encadré 3.3. Les quatre parcours de flexicurité¹.

1 ^{er} parcours : résoudre les problèmes de la segmentation contractuelle → <i>Type conservateur-corporatiste de protection sociale</i>
2 ^{ème} parcours: développer la flexicurité au sein de l'entreprise et offrir la sécurité lors des transitions → <i>Type social-démocrate de protection sociale</i>
3 ^{ème} parcours: remédier à l'insuffisance des compétences et des opportunités au sein de la main-d'œuvre → <i>Type méditerranéen de protection sociale</i>
4 ^{ème} parcours: améliorer les chances des allocataires sociaux et des travailleurs informels → <i>Type libéral de protection sociale</i>

Dans la perspective des acteurs politico-administratifs de la DG EMPL, ces parcours permettaient de cadrer les réformes nationales et d'assurer un équilibre entre les deux axes de la flexibilité et de la sécurité. Certains acteurs administratifs de la DG EMPL reconnaissent l'idée selon laquelle les parcours ont été définis à partir des approches théoriques des régimes de protection sociale et notamment des travaux de G. Esping-Andersen mais qu'ils n'ont pas souhaité mettre en avant cette influence de manière explicite². Les acteurs administratifs de la DG EMPL préfèrent souligner la définition d'une « *approche analytique mais fondée sur une expérience concrète de la réalité de la situation politique des États membres, une approche qui rapproche les cadres théoriques parfois trop éloignés de la réalité* »³. Dans un discours prononcé au European Policy Center, un think-tank européen, Vladimír Špidla souligne que :

« l'intention [de la Commission] n'est pas de proposer une recette unique, bien entendu, mais de partager les expériences et aider les États membres et les partenaires sociaux à créer des solutions adaptées aux situations nationales spécifiques. Un certain nombre de

¹ COM (2007), 359 final: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, 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* {SEC(2007) 861} {SEC(2007) 862}, p.15-20.

² Entretien E7. Commission européenne. Le Commissaire Špidla reconnaît, par exemple, que : « *certaines pays peuvent se reconnaître dans plusieurs parcours. Ils répondent à des défis spécifiques que connaissent les États membres: le premier parcours présente un intérêt pour les pays, comme la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou la Grèce (...). Le deuxième parcours présente un intérêt pour les pays comme l'Allemagne, l'Autriche, ou la Belgique (...). Le troisième parcours présente un intérêt pour les pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou L'Irlande (...). Le quatrième parcours présente un intérêt pour les pays, comme les nouveaux États Membres* ». Source: European Policy Centre, *La Flexicurité en Europe: modernisation du marché du travail européen au 21^{ème} siècle*. Bruxelles. 26 juin 2007. Speech/07/421.

³ Entretien E11. Commission européenne.

problèmes "typiques" peuvent être définis auquel correspondent des "approches typiques" de la flexicurité. Les approches typiques ne reflètent pas la situation concrète d'un pays en particulier »¹.

c. Un compromis plutôt qu'un consensus

Alors que le néologisme de flexicurité souligne l'articulation entre deux axes que les leaders politiques et les experts des marchés du travail ont longtemps considéré comme incompatibles, les promoteurs du modèle ont tendance à insister sur l'équilibre consensuel auquel sont parvenus les différents acteurs. Cependant, dans les paragraphes suivants, nous soulignons les ambiguïtés de ce compromis et, *in fine*, son déséquilibre au profit du premier axe, celui de la flexibilité.

– Le néologisme : ambiguïté sémantique ou compromis ?

Parce qu'elle tente explicitement de concilier les deux axes (flexibilité et sécurité) pour promouvoir les intérêts des employeurs et ceux des salariés, la flexicurité est emblématique de l'ambiguïté de l'Europe sociale. Comme le signale M. Jepsen et A. Serrano Pascual: « la polysémie associée au concept [de « modèle social européen »] peut également être comprise en termes rhétorique, comme un moyen de passer d'un "répertoire interprétatif" (Wetherell and Potter, 1988) à un autre, pour une variété de raisons (par exemple, légitimer une proposition politique, construire un sentiment d'appartenance, faire des régulations supranationales une nécessité »² (2005, 232). La « compatibilité multiple de la flexicurité » (compatibilité avec le rôle et les discours de la Commission dans le domaine des politiques économiques et sociales, ou avec la défense du modèle social européen, par exemple) (Jepsen et Keune 2007, 9) contribue à expliquer pourquoi la Commission en a ainsi organisé la promotion.

« L'ambiguïté sémantique et la polyphonie normative » du néologisme (Serrano Pascual 2009, 61) a été abondamment discutée par la littérature académique. Cette ambiguïté explique sans doute qu'un grand nombre d'acteurs puissent se retrouver derrière les principes d'une « formule magique », qu'ils évaluent différemment selon les priorités qu'ils assignent aux politiques des marchés du travail (Sarfati 2003). Le caractère relativement vague du terme de flexicurité peut être utilisé pour décrire un grand nombre de politiques, aux ambitions parfois contradictoires (Rogowski 2008, 86). Pour

¹ Source: European Policy Centre, *La Flexicurité en Europe: modernisation du marché du travail européen au 21^{ème} siècle*. Bruxelles. 26 juin 2007. Speech/07/421.

² « But the polysemy associated with the concept may also be understood in rhetorical terms, as a means of moving from one 'interpretative repertoire' (Wetherell and Potter, 1988) to another, for any one of a variety of purposes (e.g. to legitimize a policy proposal, to construct a sense of belonging, to turn supranational regulation into a need, etc.) ».

R. Hyman la flexicurité, qui regroupe une « résolution composite » en un seul mot, est une pure combinaison linguistique qui peut être appliquée à toutes les formes de *policy mix* (2005, 26). Cette confusion babélienne tend à masquer les intérêts et opinions variés des différents acteurs (Burroni et Keune 2011, 79).

Durant les premières étapes des débats et avant que ceux-ci ne se stabilisent, l'expression de *flexisécurité* (*flexisecurity*) était parfois employée. Cependant, le vocabulaire européen a fini par s'arrêter autour du terme de *flexicurité*. A. Serrano Pascual insiste sur le fait que « la racine – ou lexème – est déterminé par la notion de flexibilité. Le lexème d'un mot est une composante qui ne change pas, reste invariable et communique l'essence même du concept. La "sécurité" est le morphème, ou la part du mot qui sert à nuancer sa racine »¹ (2009, 56). Malgré la reconnaissance unanime de l'ambiguïté du néologisme, celle-ci doit donc finalement être interrogée. En effet, les recherches sur la flexicurité reconnaissent les effets agrégateurs de l'ambiguïté tout autant qu'elles soulignent le caractère *déséquilibré* du modèle. Ainsi, pour M. Keune et ses collègues « le concept de flexicurité établit la flexibilité au-dessus de la sécurité, les objectifs économiques au-dessus des objectifs sociaux et les intérêts des employeurs avant ceux des travailleurs » (2008, 98). Comme nous l'avons signalé, au-delà de l'ambiguïté même du néologisme, un autre consensus est établi : celui du caractère finalement déséquilibré de la flexicurité. Le résultat du déséquilibre s'explique également par le caractère composite de la flexicurité, ses diverses composantes pouvant – et devant – être ajustée en fonction des contextes nationaux, des priorités des dirigeants et des compromis qu'ils parviennent à établir au plan national. On peut ainsi dire que la flexicurité est, en elle-même, une stratégie flexible. Comme nous allons le voir dans la troisième partie (III.) de ce chapitre, c'est l'une des raisons pour lesquelles la Communication de la Commission qui en définit les principes a été acceptée par les États membres.

– Un compromis illustrateur du néolibéralisme de « l'Europe sociale » ?

À la fin des années 1990, L. Hooghe et G. Marks montraient que les politiques européennes doivent être analysées dans le contexte de l'articulation entre deux projets politiques : le néolibéralisme et le capitalisme régulé (1997). Depuis, A. Antoniadès a souligné que la mondialisation a mis en lumière un espace politique fortement polarisé, largement dominé par l'antagonisme entre le modèle anglo-saxon et le modèle continental. Il considère que la flexicurité constitue un réalignement autour des objectifs

¹ « *Within the concept of flexicurity, the root – or lexeme – is determined by the notion of flexibility. The lexeme of a word is the component that does not undergo change, remaining invariable and communicating the essence of the concept. 'Security' is the morpheme, or part of the word which serves to nuance its root.* ».

sociaux du modèle continental et de ceux du modèle anglo-saxon tourné vers la compétitivité (2008, 343)¹. Comme le résume M. Jepsen et M. Keune, l'une des raisons de « l'intérêt grandissant pour la flexicurité est qu'elle constitue une alternative à la faillite de la vision néolibérale du marché du travail qui a dominé le débat pendant les années 1980 et 1990 »² (2007, 6).

L'ambiguïté constitutive du néologisme et la large coalition d'acteurs aux intérêts hétérogènes prête à accepter la définition de principes communs de flexicurité n'est pas sans rappeler le cas de la promotion, à partir du début des années 1980, du répertoire d'idées lié au *marché*, décrite par N. Jabko (2009) dans une perspective théorique de constructivisme stratégique. Les stratégies d'unification politique qu'il décrit dans le cas de la construction du marché commun et de la monnaie unique mettent en évidence le rôle d'acteur pivot joué par la Commission européenne. N. Jabko montre que, notamment en raison de sa position institutionnelle mais également des innovations stratégiques qu'elle propose, la Commission est capable de créer des coalitions d'acteurs dont l'alliance paraît, *a priori*, contre nature. L'analyse de la mobilisation des idées du *marché* – et des directions variées que ce répertoire permettait d'emprunter³ – montre que « l'unification européenne ne se déroule pas selon un scénario fixé à l'avance de libéralisation tous azimuts – pas plus qu'elle n'est appelée à servir de rempart contre la mobilisation des marchés » (Jabko 2009, 12). De façon comparable, du point de vue de la Commission, l'intérêt politique du modèle de flexicurité réside bien en sa capacité à distinguer des composantes dans lesquelles des acteurs aux intérêts variés, voire souvent opposés (au premier rang desquels les partenaires sociaux), peuvent identifier des axes qui correspondent aux positions qu'ils défendent dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail.

Comme le montre N. Jabko, la mobilisation de répertoires d'idées composites met en lumière le caractère néolibéral de ces « révolution[s] tranquille[s] ». Néanmoins, le développement de l'UEM et le transfert de certaines compétences nationales vers le centre européen sont également accompagnés par une « réaffirmation considérable de la puissance publique » (2009, 19). La flexicurité fait écho à cette analyse de changement multidimensionnel. Elle n'est pas seulement une victoire du néolibéralisme. Si elle implique, en effet, l'assouplissement des régulations dans certains domaines (les contrats

¹ A. Antoniadis conclue que l'engagement européen dans le débat sur la mondialisation a eu un impact significatif sur l'UE elle-même (2008, 343).

² « *Another reason for this growing interest in flexicurity seems to be that it constitutes an alternative to the bankrupt neo-liberal view of the labour market which dominated the debate during much of the 1980s and 1990s* ».

³ Le *marché* peut ainsi recouvrir différentes acceptations: le marché comme contrainte, le marché comme norme d'organisation économique, le marché comme espace consacré au développement économique ou encore le marché comme totem du discours politique (Jabko 2009, 22-23).

de travail, par exemple), elle requiert davantage d'intervention publique dans d'autres (les politiques actives et la formation professionnelle, notamment).

Cette combinaison illustre le compromis défini par les acteurs de la Commission afin d'éviter le conflit sclérosant entre les positions libérales et les positions sociales-démocrates qui l'avait mise en difficulté lors des débats sur le Livre Vert en 2006. Plutôt qu'un « consensus ambigu », la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité* marque l'établissement d'un « compromis ambigu » entre des acteurs aux intérêts variés ; compromis qui penche davantage vers la flexibilisation que vers la sécurisation, mais qui inclut néanmoins cette dernière dimension. Finalement, par rapport à la lente institutionnalisation du lien entre « flexibilité » et « sécurité » que nous avons analysée dans le chapitre précédent (voir *supra*. Chapitre 2.), la Communication sur la flexicurité n'apporte pas d'éléments majeurs de changements. Les Lignes Directrices pour la période 2008-2010 restent d'ailleurs inchangées par rapport à la période précédente. Le modèle présenté dans la Communication ne prescrit pas une solution mais tout un champ de possibilités et de combinaisons (Burroni et Keune 2011, 77).

C'est bien cette dimension, celle d'un modèle qui prescrit une perspective analytique et un cadre conceptuel pour débattre des problèmes, plutôt que des interventions spécifiques (Keune 2008), qui nous intéresse dans l'analyse des cas nationaux (voir *infra*. Chapitres 5. et 6.). Il est évident que le caractère ambigu de la flexicurité doit être pris en compte pour analyser les conditions et les mécanismes de l'appropriation de ce modèle par des acteurs nationaux qui n'ont pas directement participé à sa définition. À la suite de ces contributions sur la dimension stratégique de la mobilisation des idées, le travail présenté dans ce chapitre ne présage pas des formes de traduction qui seront ensuite proposées, imposées ou négociées par les différents acteurs concernés par ces questions au plan national et européen. Il met plutôt en évidence le caractère composite – mais néanmoins déséquilibré - du modèle de flexicurité. Ce déséquilibre explique les efforts des acteurs de la Commission pour persuader les représentants des syndicats d'accepter les principes définis dans le projet de Communication, efforts que nous proposons d'étudier dans la seconde partie de ce chapitre, après avoir brièvement analysé la façon dont la Communication est reçue au Parlement européen.

3. *L'avis du Parlement européen*

Pour aborder la manière dont les acteurs Parlement européen ont reçu la Communication sur la flexicurité, nous présentons d'abord l'avis critique du rapporteur danois sur le texte, avant d'analyser la structure des votes des députés européens sur le texte qui nous intéresse.

a. L'avis critique du rapporteur danois

En novembre 2007, la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen adopte un rapport relativement critique sur les principes communs de la flexicurité. Le rapporteur, le député danois social-démocrate Ole Christensen était plutôt favorable au projet de Communication mais émet des critiques de plusieurs ordres à l'égard de la proposition finale de la Commission. D'abord, il regrette que la formulation des principes et des composantes de la flexicurité ne prenne pas en compte la question des inégalités entre hommes et femmes, qu'il s'agisse de la participation sur les marchés du travail ou du partage des tâches¹. Ensuite, le rapport rappelle que la flexicurité ne doit pas être envisagée comme une politique qui pourrait être appliquée de la même manière dans des contextes nationaux différents. Pour Ole Christensen, chaque État doit pouvoir composer avec les éléments de la flexicurité, sur les bases de sa situation et de ses traditions². Sur ce point, le Parlement partage la même position que le Conseil qui n'aura de cesse de rappeler à la Commission que la flexicurité n'est pas une « *politique pour tous* » (*one-size-fits-all policy*) (voir *infra*. III.). Du point de vue des États, le refus d'une « politique pour tous » devrait surtout leur permettre de garantir les marges de manœuvres dont ils disposent au plan national pour articuler les différentes composantes du modèle européen de flexicurité.

Pour B. Conter, l'avis « relativement équilibré » du Parlement européen sur la Communication de la Commission « résulte d'un important travail du rapporteur (...) afin de parvenir à un large consensus » (2011a, 32). Si l'on peut reconnaître que le rapport n'est pas radicalement critique à l'égard du modèle de flexicurité, il semble néanmoins exagéré de définir l'avis du rapport comme « relativement équilibré ». Le Parlement suggère, en effet, à la Commission d'« adopter un ensemble de principes commun de la flexicurité, fondé sur la création d'emplois de qualité et la consolidation des valeurs du modèle social européen »³. Il semblerait donc plutôt, comme le dit M. Keune, que le « Parlement indique clairement que la perspective de la Commission penche d'un côté plutôt que de l'autre et est trop centrée sur la flexibilité »⁴ (2008, 97).

¹ Report A6-0446/2007, p.7.

² « [The European Parliament] recalls that there is no one-size-fits-all approach to flexicurity and that each Member State should compose the elements of their flexicurity concept on the basis of its own situation and national traditions, within the framework of the common principles », Report A6-0446/2007, p.11.

³ « [The European Parliament] proposes, therefore, that the European Council in December 2007 adopt a more balanced set of common principles of flexicurity, based on the creation of quality employment and the strengthening of the values of the European Social Model », Report A6-0446/2007, p. 9.

⁴ « The Parliament strongly states that the view of the Commission is one-sided and too focused on flexibility ».

b. Les votes au Parlement européen

Le tableau 3.4. montre que la proposition de la Commission a été reçue assez positivement par les députés européens. Les Commissions permanentes directement concernées par le texte ont majoritairement voté en faveur de la Communication.

Tableau 3.4.
Vote dans les Commissions permanentes du Parlement européen

Commissions permanentes	Pour	Contre	Abst.
Emploi et des affaires sociales	36	6	1
Affaires économiques et monétaires	39	0	0
Culture et l'éducation	20	1	0
Droits de la femme et égalité des genres	16	0	0
Vote final du 29 novembre 2007	492	93	51

Source: Legislative Observatory, European Parliament¹

L'analyse du vote des députés européens par groupes politiques présente cependant une situation plus contrastée (voir tableau en Annexe 3.3.). L'indicateur de cohésion établi par le site *Vote Watch.eu* indique la mesure dans laquelle un même groupe politique a voté comme un « bloc » ; il est particulièrement utile pour étayer ce propos. L'indicateur de cohésion des groupes politiques sur la flexicurité mérite d'être confronté avec celui de la cohésion dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales en général. Ces résultats montrent que la flexicurité a été un sujet plus conflictuel pour les députés européens de gauche que pour leurs homologues de droite². Au Parti socialiste européen, la cohésion sur la flexicurité connaît un écart de près de 20 points par rapport aux affaires générales³ (voir tableau en Annexe 3.3.). Les écarts entre la gauche et la droite peuvent s'expliquer par le déséquilibre du modèle que nous avons discuté plus haut. Ambiguë, la flexicurité est néanmoins davantage marquée par des avancées néolibérales concrètes (l'assouplissement des dispositions contractuelles, par exemple), alors que la

¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5531922>

² Le groupe de l'Union pour l'Europe des Nations (UEN)² est le plus cohésif (100% de cohésion) sur la flexicurité mais pas sur l'emploi et les affaires sociales en général (75% de cohésion). Sur la flexicurité, les Verts sont le moins cohésif (52,86%, soit 37,14 points d'écart avec la cohésion moyenne sur les sujets liés à l'emploi et aux affaires sociales). Les députés socialistes sont également moins cohésifs au sujet de la flexicurité (72,13%) que sur l'emploi et des affaires sociales (92%). Au contraire, le groupe du Parti populaire européen et des démocrates chrétiens (PPE-DE) est plus cohésif sur le sujet de la flexicurité (90,83%) que dans les autres domaines relatifs à l'emploi et aux affaires sociales (86%).

³ Le Parti Socialiste Européen (PSE) a été rebaptisé l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) depuis le début de la législature de 2009.

partie sécurisation (politiques actives et formation tout au long de la vie) demeure moins détaillée.

Enfin, les tableaux en Annexe 3.4. et 3.5. permettent d'analyser le vote par pays. Ils montrent que les États membres d'Europe centrale et orientale (sauf Chypre et la République tchèque) sont parmi les plus cohésifs : la plupart atteignent des taux de cohésion de 100%. Il est également intéressant de noter que les pays pionniers de la flexicurité et modèles de la Commission, comme le Danemark et les Pays-Bas, ne sont pas les plus cohésifs, même s'ils enregistrent des taux de cohésion relativement élevés (respectivement 70% et 60,87%). Les pays qui nous intéressent particulièrement dans le cadre de ce travail de recherche connaissent des situations différentes. Les députés portugais ont voté de manière plus cohésive (78,57%)¹ que les députés français (19,23%) qui enregistrent le taux de cohésion le plus bas de l'Europe des 27, ce qui conduit à émettre l'hypothèse selon laquelle la flexicurité est politiquement plus conflictuelle en France qu'au Portugal².

Jusqu'ici, nous avons souligné que les acteurs politico-administratifs de la Commission sont confrontés à un contexte politique et institutionnel difficile. Politiquement, le contexte est épineux car, comme nous l'avons signalé, en raison des critiques émises par les partenaires sociaux, la Commission a dû abandonner ses initiatives les plus récentes dans le domaine de l'harmonisation du droit du travail. Institutionnellement, le contexte n'est traditionnellement pas favorable. En effet, les acteurs engagés dans la définition de la politique européenne de l'emploi ne sont pas majoritairement convaincus de la légitimité de l'intervention de la Commission dans ce domaine (la « coalition minimale » du Conseil ou encore les représentants des employeurs à Bruxelles) ou de l'équilibre du modèle de flexicurité qui est en train de se dessiner (la « coalition régulatrice » du Conseil, mais aussi – et surtout – la CES). Les caractéristiques institutionnelles des méthodes souples de gouvernance dans le domaine des politiques européennes de l'emploi place la Commission dans une position peu claire et donc peu confortable. Enfin, le contexte institutionnel est également difficile pour les acteurs de la DG EMPL qui doivent composer avec les autres services de la Commission et notamment la DG ECFIN, plus puissante institutionnellement.

Pour comprendre l'émergence du modèle européen de flexicurité, il faut s'intéresser aux capacités d'adaptation et d'innovation de la Commission et plus

¹ 18 députés portugais ont voté « pour », aucun n'a voté « contre » et 3 se sont abstenus. Compte tenu de l'opposition sociale au sujet de la flexicurité, le soutien des députés portugais pour cette Communication mérite d'être discuté. Nous proposons d'analyser cette question dans le chapitre consacré au Portugal (chapitre 4).

² Pour la France, on enregistre 30 voix « pour », 20 voix « contre » et 15 abstentions.

particulièrement des acteurs politico-administratifs de la DG EMPL, traditionnellement faible au sein de l'institution. Pour convaincre les acteurs qui pouvaient potentiellement refuser le modèle européen de flexicurité, la Commission a mobilisé ce que nous appelons une « stratégie en deux bandes de persuasion par l'expertise ». En premier lieu (partie II.), elle a mis en avant le « modèle danois » de flexicurité (ou « triangle d'or » de la flexicurité danoise), qui fonctionne (au moins dans un premier temps) comme une promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme destinée à convaincre les syndicats. Efficace pour persuader les acteurs de gauche du bien fondé du modèle de flexicurité, cette stratégie s'est néanmoins révélée contre productive pour persuader les États membres de la légitimité d'une *Communication sur les principes commun de la flexicurité*. Ainsi, la Commission a dû, en second lieu (partie III.), tempérer le cadrage danois de la flexicurité afin de présenter aux États membre un modèle « dénationalisé » susceptible d'être mis en œuvre dans des contextes politiques et institutionnels différents. En analysant les processus de construction et les tentatives de dépolitisation, les deux parties suivantes ont également vocation à identifier les dimensions politiques de ce processus et de ces stratégies.

L'argument défendu dans ce travail contribue de deux manières à la littérature sur l'intégration européenne. D'abord, il montre que les tentatives de transfert d'un modèle national vers l'UE (*uploading*) ne sont pas nécessairement déployées par les acteurs politiques et/ou par les acteurs administratifs des pays qui servent de modèles. Même si certains acteurs politiques des pays pionniers de la flexicurité ont, par certains aspects, participé à ces processus de modélisation et de transfert, ce chapitre montre que les experts universitaires ont été, en général, davantage mobilisés que les acteurs politico-administratifs danois ou hollandais. Ensuite, ce chapitre montre que, contrairement aux principaux arguments proposés par les recherches sur le pouvoir de l'expertise au plan européen, la *structure* de l'expertise mobilisée par le pouvoir politique compte moins que son *type*. Dans un domaine où la Commission entend se différencier des organisations internationales classiques (et notamment de l'OCDE et l'OIT) et propose un modèle nouveau et adapté au contexte européen, elle a préféré solliciter des experts universitaires non structurés qui permettaient d'ajuster ses demandes aux contextes politiques et institutionnels spécifiques dans lesquels elle s'inscrit.

II. Fonction politique des « modèles vertueux ».

Le modèle danois comme promesse d'alternative sociale-démocrate pour convaincre les syndicats

Cette seconde partie (II.) est consacrée au rôle du « modèle danois » au sein de la stratégie de construction du compromis de la Commission. Forgé principalement par des experts universitaires et des organisations internationales comme l'OCDE, le modèle danois n'a pas été inventé par la Commission ; cette dernière l'a néanmoins pris au sérieux – et surtout mis en avant parce qu'il répondait à un besoin politique. Elle a notamment pu le faire parce qu'elle pouvait s'appuyer sur les instruments souples de gouvernance et plus particulièrement, les indicateurs et le *benchmarking*.

Alors que le « modèle danois » constitue une référence inévitable des travaux sur la flexicurité, peu de recherches se sont attachées à déconstruire explicitement les raisons et les effets de cette mobilisation, c'est-à-dire sa fonction politique notamment pour convaincre les acteurs potentiellement opposés – ou sceptiques – vis-à-vis de la flexicurité. Pour analyser la portée politique du « modèle danois », il faut analyser ces processus de valorisation dans le contexte institutionnel du développement des méthodes souples de gouvernance, étudiées dans le chapitre précédent (chapitre 2.). En effet, comme les institutions européennes ne disposent pas d'un pouvoir de contrainte formelle dans le domaine des politiques de l'emploi, elles doivent d'autant plus convaincre les acteurs auxquels elle s'adresse du bien-fondé des politiques qu'elle recommande.

Dans cette seconde partie du chapitre, nous établissons d'abord la relation entre les instruments souples de gouvernance et l'émergence des « modèles vertueux » (II. A.). Ce faisant, nous soulignons les raisons politiques qui expliquent le passage du « miracle hollandais » au « triangle d'or danois ». Ensuite, nous analysons les effets politiques du cadrage danois – cadrage constituant une « promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme » – sur les positions des représentants des syndicats et leurs interactions avec les acteurs politico administratifs de la Commission (II. B.).

A. Du « miracle hollandais » au « triangle d'or danois » : le rôle des indicateurs

Comme l'a montré F. Rey, « le concept de modèle est très rarement défini et interrogé, malgré sa forte polysémie et sa normativité potentielle » (2010, 4). Partant de l'observation de l'importance du modèle danois dans les discours politiques, médiatiques et universitaires sur la flexicurité, cet auteur distingue quatre dimensions du concept de

modèle. Selon lui, l'articulation et la combinaison entre ces quatre dimensions expliquent la visibilité politique du « modèle danois ». En premier lieu, le modèle *normatif* comporte une démarche de valorisation et de promotion. En second lieu, le modèle *descriptif* présente le réel. En troisième lieu, le modèle *empirique* fait référence à l'objet existant, alors que, en quatrième lieu, le modèle *théorique* s'intéresse à la traduction de l'objet en concept (le triangle d'or de la flexicurité danoise) (Rey 2010, 8). F. Rey souligne que, dans le cas du « modèle danois », ces différentes dimensions sont souvent combinées et que ces combinaisons sont spécifiquement attachées à un certain type d'acteurs.

Le modèle *empirique-normatif* a plutôt tendance à être utilisé par la Commission et certains gouvernements nationaux. Le modèle *empirique-descriptif* et le modèle *théorique-descriptif* sont principalement portés par les travaux académiques qui présentent le modèle à partir de ses caractéristiques (empiriques) ou proposent d'enrichir l'analyse du système danois par un « outil conceptuel [théorique] associé au modèle » (Rey 2010, 12). Enfin, les experts, responsables d'organisations professionnelles ou les consultants ont tendance à utiliser le modèle danois dans un sens *théorique-normatif*. Toutefois, l'auteur montre que, dans les faits, les dimensions – et les usages – s'entremêlent¹, faisant du « modèle danois » un « sur-modèle » qui peut être simultanément mobilisé par des leaders politiques de toutes sensibilités, par des partenaires sociaux aux intérêts variés (organisations patronales et syndicales, ainsi que par les journalistes et les experts universitaires spécialistes des politiques sociales).

Avant de détailler les effets du cadrage centré sur le modèle danois, cette sous-partie propose d'évaluer le processus politique par lequel, à partir du modèle hollandais, les acteurs politico-administratifs de la Commission ont finalement attiré l'attention sur le modèle danois. Elle s'intéresse d'abord au rôle politique des indicateurs de performances et aborde, à travers leur construction, l'influence réciproque des organisations internationales (particulièrement l'OCDE) et les institutions européennes (A. 1.). À partir de ces questions, nous évaluons le rôle des indicateurs dans la construction politique des modèles de bonnes pratiques et nous insistons sur la dimension politique de ces modèles qui nous permet d'expliquer l'émergence et l'évanouissement du modèle hollandais (A. 2.) qui a précédé le modèle danois. Nous montrons comment l'apparition de ce dernier a bénéficié des discussions politiques consacrées aux indicateurs pertinents pour évaluer les performances des politiques nationales de l'emploi (A. 3.). Enfin, après avoir souligné le rôle des indicateurs de performances dans la construction des modèles de bonnes pratiques, nous insistons sur

¹ Par exemple, dans la dimension *théorique* du « triangle d'or », la référence au métal précieux a également un effet *normatif* qui « illustre une certaine porosité des frontières » (Rey 2010, 9).

les marges de manœuvres politiques dont disposent les acteurs qui mobilisent ces indicateurs pour mettre en avant certains modèles plutôt que d'autres (A. 4.).

1. *Indicateurs de performances, organisations internationales et politique européenne*

Les paragraphes suivants mettent l'accent sur les influences des travaux de l'OCDE sur la définition des exigences européennes tout en insistant sur les raisons qui conduisent les institutions européennes à se démarquer de la première.

a. L'OCDE et l'UE : influence et prise de distance

L'influence, dans les années 1990, des prescriptions de l'OCDE sur les politiques de l'emploi de l'Union européenne est maintenant bien connue (Noaksson et Jacobsson 2003; Casey 2004; Dostal 2004). L'influence est importante, tant du point de vue des objectifs (flexibilisation des marchés du travail) que du point de vue des instruments puisque la consolidation, à partir de 1997, du *benchmarking* dans le domaine des politiques de l'emploi est fortement inspirée par les méthodes de l'OCDE, notamment présentées dans son rapport de 2004 sur l'emploi (Atkinson, Marlier, et Nolan 2004, 316). Dans le domaine des politiques de l'emploi, l'OCDE et l'UE mobilisent donc des instruments comparables. Comme l'UE, l'OCDE propose aux États membres des Recommandations qu'elle n'a pas le pouvoir de faire exécuter. Si les deux organisations bénéficient des moyens de contrainte politique semblables (stigmatisation, réputation), ils sont cependant fondés sur une légitimité politique et institutionnelle différentes¹.

Si la stratégie pour l'emploi de l'UE est largement influencée par celle de l'OCDE, l'expansion des politiques européennes doit cependant être analysée dans le contexte de l'environnement multi-organisationnel de l'UE. Cette dernière doit fonder la légitimité de ses politiques sur l'implication de ses partenaires. Les délibérations européennes étant déterminées par le pluralisme et la représentation de nombreux groupes d'intérêt, elles fonctionnent moins autour d'un « discours organisationnel fermé » que les délibérations de l'OCDE (Dostal 2004, 452). Bien que les prescriptions des deux institutions ne varient pas fondamentalement, leur fonction dans le processus de mise à l'agenda est différente. Alors que l'OCDE est plutôt l'initiatrice des propositions de réformes liées à une doctrine économique néolibérale singulière (*first mover*), ses propositions contribuent

¹ Par exemple, selon une représentante syndicale française, « les évaluations [de l'OCDE] paraissent plus fondées, plus 'scientifiques'...elles sont peut-être autant, voire plus, marquées politiquement mais elles sont plus 'scientifiques' » que celles de la Commission qui dispose de moins de moyens dans ce domaine. Entretien F1. Conseil Économique et social français, représentante syndicale.

à préparer le terrain des délibérations politiques européennes (Dostal 2004, 445). Finalement, J.-M. Dostal montre que les interactions discursives entre l'OCDE et l'UE prennent place dans le contexte du contrôle, par ces sphères, de « cadres politiques partagés » (ibid., 444).

Sans présenter une comparaison exhaustive des Recommandations proposées par les deux institutions, il faut néanmoins rappeler les grandes lignes qui permettent de comprendre à la fois l'influence des prescriptions de l'OCDE sur les stratégies de la Commission, mais aussi pourquoi et comment la seconde a cherché à se distinguer de la première. Pour B. Casey, la SEE est plus explicite que la stratégie pour l'emploi de l'OCDE dans le sens où la première établit des liens plus clairs que la seconde entre les politiques de l'emploi et les politiques sociales. La SEE est également plus attentive aux contextes politiques nationaux ainsi qu'au rôle des partenaires sociaux dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Dans un article sur le modèle social européen, F. Scharpf notait en 2002 que « les pays et les groupes d'intérêt qui défendent les réglementations et les transferts sociaux attendent de l'UE qu'elle protège le « modèle social européen » et qu'elle « rétablisse le parallélisme constitutionnel des intérêts économiques (*market making*) et des intérêts de la protection sociale (*market-correcting*) »¹ (2002, 649). Dans le contexte de la crise de légitimité de l'UE, les acteurs de la Commission reconnaissent qu'il leur fallait proposer un projet différent – mais néanmoins compatible – avec la stratégie néolibérale de l'OCDE. L'influence de cette dernière ne constitue pas un élément favorable pour les négociations avec les syndicats. Après la publication de la Communication, la CES s'inquiète, lors de son Comité exécutif, de l'introduction « *extrêmement inquiétante* » de l'indicateur de l'OCDE relatif à la protection de l'emploi : « *non seulement cet indicateur est brut, peu fiable et incomplet, mais sa focalisation simpliste sur le niveau, au lieu de la conception de la protection de l'emploi le rend impropre à donner une image réelle du degré auquel un certain système de protection de l'emploi encourage les changements productifs* »². Proposer une alternative aux politiques de l'OCDE est important, non seulement pour convaincre les syndicats mais aussi pour renforcer la légitimité de la Commission et sa plus value politique par rapport aux organisations internationales. Les acteurs de la DG EMPL soulignent que l'UE n'est « *pas une organisation internationale classique* »³. Elle doit d'abord prendre davantage en compte les contextes politiques et électoraux nationaux. Ces acteurs rappellent aussi que l'UE est

¹ « *It is no wonder, therefore, that countries and interest groups that had come to rely on social regulation of the economy and generous welfare state transfers and services are now expecting the European Union to protect the 'European social model' and thus to re-establish the constitutional parallelism of economic ('market-making') and social-protection ('market-correcting') interests* ».

² Comité exécutif du 17 et 18 octobre 2007, dans CES, *Résolutions 2007*, p. 72.

³ Entretien E10. Commission européenne.

chargée de garantir « *l'amélioration des conditions de vie des peuples européens et les progrès sociaux* »¹ comme le stipule le Traité de Rome. Persuader les représentants des syndicats à Bruxelles du bien fondé de l'approche européenne des marchés du travail passait par un impératif : se distinguer de l'approche de l'OCDE qui constituait, pour ces derniers, un repoussoir².

b. Les rapports annuels sur l'emploi de l'OCDE et de l'UE : un terrain propice à la construction de « modèles vertueux »

Comme le souligne J. Desrosières, l'activité de « quantification, entendue comme l'ensemble formé des conventions socialement admises et des opérations de mesure, crée une nouvelle façon de penser, de représenter, d'exprimer le monde et d'agir sur lui » (2008, 11). Par ailleurs, nous avons vu que le processus cyclique d'évaluation et de comparaison de la MOC encourage la « gouvernance par objectifs » et participe au développement de la « co-opétition », mélange de coopération et de compétition entre les systèmes de protection sociale (Bruno et al. 2006; Bruno 2010), une rencontre entre le consensus et la coercition également soulignée par J. Arrowsmith et ses collègues (2004). Le *benchmarking* est ainsi destiné à favoriser l'identification des pays qui réussissent mieux que d'autres (*best practices*). Les rapports annuels sur l'emploi de l'OCDE et de l'UE constituent un terrain propice à la construction des « modèles vertueux » lorsque les indicateurs d'un pays sont mis en lumière dans un domaine particulier et/ou de manière récurrente. Pour I. Bruno, le *benchmarking* constitue ainsi un outil hybride entre jugements scientifiques et jugements politiques (2010).

Les recherches qui se sont intéressées à l'émergence du modèle danois sur les scènes internationale, européenne ou même nationales, soulignent le rôle primordial des organisations internationales comme l'OCDE – et de sa stratégie pour l'emploi définie en 1994 et révisée en 2004. Des outils comme le rapport annuel de l'OCDE sur les *Perspectives pour l'emploi* (qui rappelle d'ailleurs le rapport annuel de la Commission sur *L'emploi en Europe*) présentent une évaluation régulière des situations politiques nationales au regard d'une batterie d'indicateurs. J.-C. Barbier rappelle notamment qu'à l'occasion du premier rapport de suivi de sa stratégie pour l'emploi, en 1995, l'organisation met l'accent sur le système d'activation danois (*aktivering*) et l'introduction d'un plan d'action

¹ *Idem*.

² Cette volonté de distinction n'empêche pas les services de la Commission de s'appuyer, dans le cadre des exercices d'évaluation des politiques nationales, non pas seulement sur leur propre expertise (et encore moins uniquement sur les PNR présenté cycliquement par les États) mais d'utiliser également les données de l'OCDE, du FMI et de la Banque Mondiale. Le terme d'« *analyse économétrique* » est souvent utilisé par les acteurs administratifs de la Commission (voir par exemple Entretiens E16, E30. Commission européenne).

pour les chômeurs (*handlingsplan*) pour les chômeurs (2005, 9). En 2003, les *Perspectives pour l'emploi* de l'OCDE relèvent encore les points forts du modèle danois¹. Dans les *Perspectives pour l'emploi* de 2004, l'OCDE reconnaît que « le modèle danois de flexicurité fait donc apparaître une troisième voie entre la flexibilité souvent attribuée aux pays anglo-saxons ayant eu recours à la déréglementation, et une protection de l'emploi stricte caractérisant les pays de l'Europe du Sud »².

Les acteurs administratifs de la DG EMPL, qui édite le magazine *Agenda Social*, reconnaissent qu'ils ne sont pas les instigateurs de la découverte des performances danoises : « ces résultats impressionnants ont attiré l'attention à l'échelon international. Les observateurs internationaux ont fait immédiatement le lien entre ces excellents résultats en matière d'emploi et la formule gagnante: l'adaptabilité à l'évolution de l'environnement international et un système de protection sociale reposant sur la solidarité, qui protège les citoyens des conséquences les plus négatives des changements structurels »³.

Maintenant que nous avons évoqué le contexte international qui contribue à influencer les propositions européennes, il faut souligner, plus particulièrement, le rôle des instruments souples de gouvernance mobilisés par l'UE (et l'OCDE), et notamment les comparaisons des indicateurs de performance, dans le remplacement d'un « modèle vertueux » par un autre.

2. Grandeur et décadence du modèle hollandais

Si les incertitudes qui pèsent sur les politiques du marché du travail expliquent la centralité de la guerre des modèles nationaux dans les débats politiques et économiques (Freeman 1998), il reste néanmoins à expliquer le passage d'un modèle à l'autre, les modèles vertueux d'hier n'étant plus ceux d'aujourd'hui. Les raisons qui permettent d'expliquer le remplacement d'un modèle par un autre sont d'abord d'ordre politique. Alors que, au plan national, les premières réformes qui se réclament de la flexicurité ont été mises en œuvre aux Pays-Bas à la fin des années 1990, les acteurs de la DG EMPL insistent, par la suite, principalement sur le « triangle d'or » de la flexicurité danoise⁴. Le « triangle d'or danois » permettait, en effet, à la Commission d'accentuer les principes sociaux-démocrates de la flexicurité afin de convaincre les syndicats du bien fondé de ce modèle. Les indicateurs, ainsi que leur nature et la façon dont ils sont produits, ont été reconnus comme un élément important de la décision politique (Carter, Klein, et Day

¹ De 9,6% en 1993, le taux de chômage danois est passé à 5,6% en 2003.

² OCDE, *Perspectives pour l'emploi*, 2004, p. 108.

³ Commission européenne, *Agenda Social*, mars 2006, p. 18.

⁴ Au Danemark, le concept de flexicurité est introduit pour la première fois dans une publication du ministère danois du travail. Le texte décrit la fameux « triangle d'or de la flexicurité » (Blache 2010, 1).

1992; Bird et al. 2005; Hood et Bevan 2006). Les classements et les évaluations régulières des progrès nationaux constituent des instruments essentiels pour la Commission européenne et sont cruciaux pour expliquer l'émergence du modèle danois dans le cadrage de l'axe flexibilité-sécurité.

Le néologisme qui nous intéresse a été employé pour la première fois au milieu des années 1990 par le sociologue hollandais Haas Adriaansens, pour exprimer la nécessité de transformer la sécurité *des* emplois (*job security*) en sécurité *de* l'emploi (*employment security*)¹. En 1998, dès le début de son second mandat, le premier ministre travailliste Wim Kok, leader de la coalition violette² reconnu comme l'initiateur du « modèle du polder », une forme de troisième voie hollandaise, met en œuvre des réformes des politiques des marchés du travail qui se réclament directement du principe de flexicurité. La flexicurité hollandaise est initiée avec l'Acte sur les agences d'emplois intérimaires (*Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs ou WAADI Act*) du 1^{er} juillet 1998. Six mois plus tard, le 1^{er} janvier 1999, l'Acte sur la flexibilité et la sécurité (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid*) complète la première mesure. Ces réformes facilitent l'utilisation des contrats atypiques par les employeurs. Elles participent 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 sociale³ (Visser et Hemerijck 1997; Butter et Mosch 2003). Alors que le taux de chômage des Pays-Bas était de 14% en 1983 (et de 6,4% en 1994), le pays retrouve un taux de 3,1% en 2000.

Les performances du « miracle hollandais » attirent alors l'attention de l'OCDE⁴, de l'OIT (Hartog 1999), de la Commission⁵ ainsi que des universitaires qui cherchent à en comprendre les fondements. J. Visser et A. Hemerijck publient leur livre *Le miracle hollandais : réformes sociales et corporatisme aux Pays-Bas* (1997) avant les réformes de Wim Kok ; de nombreux autres travaux sont publiés en anglais à la fin des années 1990 sur le même thème (Becker 1999; Hemerijck et Visser 1999; Gorter 2000).

¹ Membre du Conseil Scientifique des politiques du gouvernement hollandais de 1988 à 1998, Hans Adriaansens a également été doyen de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Tilburg de 1984 à 1987, qui est ensuite devenu un lieu de production majeur des recherches académiques sur la flexicurité, mobilisées par la Commission au début et au milieu des années 2000 (voir *infra*).

² Lors de son arrivée au pouvoir en 1994, Wim Kok forme une alliance entre le Parti du travail (PvdA, auquel il appartient), les libéraux (VVD) et les réformateurs (D66). Il mènera cette coalition jusqu'à la défaite des travaillistes en mai 2002.

³ Les périodes de préavis et les procédures de licenciements sont facilitées et les allocations chômage réduites.

⁴ En 2003, les *Perspectives pour l'emploi* de l'OCDE notent que, entre 1991 et 2001, les deux pays de l'OCDE qui ont connu la plus forte augmentation de leur taux d'emploi sont l'Irlande (13,9 points de pourcentage) et les Pays-Bas (12 points de pourcentage). Source: (OECD 2003).

⁵ Le *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* (2006) est une étape importante dans l'histoire de la flexicurité (Vesan, 2011). Dans ce *Livre Vert*, la Commission identifie les réformes hollandaises comme faisant partie des « mesures normatives qui facilitent les transitions sur le marché du travail ».

Ton Wilthagen, un universitaire hollandais, souvent présenté comme « *Monsieur flexicurité* »¹ (et dont le rôle auprès de la DG EMPL est étudié plus particulièrement dans la troisième partie de ce chapitre), présente ses premiers travaux sur la flexicurité en tant que *stratégie politique* au *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung* de Berlin (WZB); le texte est intitulé *La flexicurité : un nouveau paradigme pour les réformes du marché du travail* (1998). Dans ce texte, il donne, après une présentation du cas hollandais, une première définition de la flexicurité², largement reprise par la Commission (voir *supra*. I. D.) : « *la flexicurité peut être définie comme un concept politique et stratégique qui implique des innovations politiques et juridiques (ainsi que dans le domaine des négociations collectives) parce qu'il est présenté comme un jeu à somme positive ou une approche gagnant-gagnant* »³.

Alors que les réformes néerlandaises deviennent un objet d'analyse privilégié pour les organisations internationales et les spécialistes des marchés du travail, ces derniers ne tardent pas à souligner que le « miracle hollandais » est d'abord porté par les différentes formes de contrats atypiques et cache une forte augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel peu qualifiés, notamment des femmes⁴ (Barbier 2007, 4). Le risque, pour le « miracle hollandais » de « tourner au cauchemar » est pointé du doigt par les universitaires depuis le début des années 2000 (Van Oorschot 2002)⁵. Si le modèle hollandais de flexicurité a été un modèle créateur de nouveaux emplois, il a surtout créé des emplois de faible productivité⁶ (Keune 2008) qui n'ont pas permis de réduire la pauvreté (Marx 2007).

Les débats académiques et politiques auxquels donne lieu l'utilisation de l'expression de « miracle hollandais » éclairent les difficultés inhérentes à la comparaison d'indicateurs nationaux produits par les institutions nationales des vingt sept États membres au sein du Conseil. L'analyse des phénomènes que peut cacher la réduction des

¹ Voir, par exemple, Entretien E17. Commission européenne.

² La seconde définition proposée par Ton Wilthagen est liée aux différences entre la flexicurité et les approches en termes de marchés transitionnels du travail. Cette question est également au cœur de notre approche sur l'utilisation politique de l'expertise par les acteurs administratifs de la DG EMPL qui constitue l'objet de la troisième partie (III.) de ce chapitre.

³ « *Flexicurity could be defined as a political and strategic concept that can be used to induce legal and policy innovations (also in the area of collective bargaining), because it is presented as a positive sum or win-win concept* ».

⁴ J.-C. Barbier parle de « flexicurité genrée » (*gender biased flexicurity*).

⁵ W. Van Oorschot montre que les mesures d'activation néerlandaises mettent en danger les droits sociaux et la citoyenneté, particulièrement pour les groupes les plus vulnérables et que la faible croissance des heures totales travaillées, la grande proportion d'emploi temporaires et à temps partiels pourraient être très problématiques dans un contexte de récession économique (2002).

⁶ Deux raisons expliquent que ce phénomène mondial ait été particulièrement important aux Pays-Bas. Il s'agit d'abord des pactes sociaux des années 1990 (la réduction consécutive du nombre d'heures hebdomadaires a ouvert la porte à l'augmentation du travail à temps partiel) et, ensuite, de l'entrée tardive, mais rapide, des femmes hollandaises sur le marché du travail (McMahon 2000, 134). En 2009, 75,8% des femmes hollandaises travaillent à temps partiel, ce qui constitue de loin le taux le plus haut parmi les États membres. Source: *Eurostat*.

taux de chômage oriente les débats sur le choix des indicateurs nationaux comparés au plan européen. Les paragraphes suivants analysent comment le choix des indicateurs influence quel(s) modèle(s) sont mis en avant dans les débats politiques.

3. *Indicateurs et comparaisons : du taux de chômage au taux d'emploi*

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, le développement, dans les années 1990, des méthodes souples de gouvernance dans le domaine de l'emploi suscite des débats politiques importants sur le choix des indicateurs de performance (voir *supra*. Chapitre 2. IV. B. 1.). Nous avons expliqué précédemment les raisons qui conduisent les représentants des États membres à mettre en avant les indicateurs des taux d'emploi aux dépens du taux de chômage et marquent les discussions au sein du Groupe Indicateur du Conseil au début des années 2000. Ces débats dépassent largement le cadre des discussions autour des limites du « miracle hollandais ». Néanmoins, ils restent très importants pour notre argument car ils attirent l'attention sur les faiblesses des performances hollandaises et permettent aux experts de justifier leurs arguments visant à comparer des taux d'emploi en équivalent temps plein¹. Les débats autour des indicateurs de performance nationaux jouent ainsi un rôle parce qu'ils accompagnent l'évolution de l'attention politique du « miracle hollandais » au profit du « triangle d'or de la flexicurité danoise ». Ce contexte conduit les acteurs administratifs de la Commission à reconnaître que l'analyse des faiblesses des performances hollandaises rend le modèle « *difficile à vendre* » aux autres États membres et aux partenaires sociaux². Pourquoi les acteurs politico-administratifs se tournent-ils alors spécifiquement vers le modèle danois ? Dans les paragraphes suivants, nous montrons que pour cadrer le modèle de flexicurité, l'expérience danoise s'est imposée parce qu'elle offrait une « promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme », un argument susceptible de désamorcer les critiques des représentants des syndicats à Bruxelles.

4. *D'un « modèle » à l'autre : choix et marges de manœuvre politique*

Les modèles ont vocation à être remplacés, d'une part, parce qu'il faut un certain nombre de conditions pour qu'ils soient mobilisés par un grand nombre d'acteurs variés

¹ À titre d'exemple, en 2005, le taux d'emploi des 15-64 ans était de 63,1% pour la France (58,5% en équivalent temps plein) et de 75,9% pour le Danemark (68,1% en équivalent temps plein). Source : *Employment in Europe* (2006). La même année, 52,7% des employés hollandais le sont dans des formes d'emploi non-standard (*non-standard employment*). En 2009, 75,8% des femmes hollandaises travaillent à temps partiel, de loin le plus haut taux parmi les États membres. Source: *Eurostat*.

² Entretien E17. Commission européenne.

(Rey 2010), d'autre part, parce que les acteurs qui les défendent le plus activement ont souvent besoin de souligner leur capacité d'innovation.

a. Le modèle « théorique-descriptif » et les experts universitaires danois

En nous intéressant directement à la valorisation du modèle danois, nous proposons de mettre en lumière les choix politiques révélés par la promotion de ce modèle. Alors qu'il souligne l'enthousiasme des hommes politiques et la valorisation du triangle d'or danois (Poul Nyrup Rasmussen, du Parti social-démocrate, à l'origine des réformes en 1993-1994, puis son successeur à partir de 2001, Anders Fogh Rasmussen, du parti conservateur du peuple), F. Rey reconnaît aussi l'implication des experts universitaires danois, au premier rang desquels Per Madsen (2011, 179). Sans sous-estimer la mobilisation des leaders politiques danois dans la promotion du modèle national à l'étranger, notre argument souligne plutôt le rôle des experts académiques dans les processus de valorisation du modèle de flexicurité. Aussi, si les hommes politiques danois ont eu un rôle dans le processus de valorisation du « modèle national », ils n'ont cependant pas été cruciaux dans la construction du modèle européen de flexicurité.

Professeur à l'Université d'Aarhus au Danemark, Per Madsen, a notamment formalisé le modèle danois de flexicurité autour des trois dimensions du « triangle d'or » (Madsen 2002; 2004; 2005; Bredgaard et al 2006). Mises en place à partir du milieu des années 1990, alors que, sur fond de crise économique, le chômage augmente considérablement (14% en 1994), la stratégie des sociaux-démocrates danois repose sur trois éléments désignés, plus tard, comme le « triangle d'or » de la flexicurité danoise. Il s'agit : 1) des marchés et des contrats de travail *flexibles* ; 2) des allocations chômage *généreuses* ; 3) des politiques *actives* des marchés du travail (Madsen 2002; 2004; 2006).

Les acteurs de la Commission s'intéressent à ces trois éléments facilement mémorisables (flexibilité/sécurité/activation) qu'ils considèrent comme un cadre de communication attractif pour garantir l'attention politique des nombreux acteurs auxquels ils s'adressent¹. Ce « triangle d'or » permet de souligner le principe « gagnant-gagnant » du modèle (la flexicurité couplée à la sécurité) renforcé par l'idée selon laquelle ces principes appellent moins de régulation dans certains domaines mais plus de dépenses publiques dans d'autres (Mailand 2010, 253). Le troisième élément – l'activation – précise le rôle d'une politique interventionniste étatique efficace, opposée au laisser-faire et susceptible de rassurer les représentants des syndicats à Bruxelles. Cependant, la définition de la flexicurité présentée dans la Communication accorde

¹ Entretiens E11 et E14. Commission européenne.

moins d'importance à l'un des éléments centraux du « triangle d'or » danois, les transferts sociaux généreux, qui sont seulement vaguement couverts par les *principes communs*. Contrairement à d'autres éléments, cette dimension n'a pas bénéficié d'une coalition d'acteurs susceptibles de la défendre et la Commission n'a pas cherché à en forcer la définition (Fink 2011, 124), ce qui souligne le déséquilibre du modèle (plus de flexibilité que de sécurité) que nous avons discuté précédemment.

L'expression et les définitions de Per Madsen et de ses collègues ont largement été mobilisées dans les documents de la Commission. En mai 2006, le Groupe de travail sur la flexicurité du Comité de l'emploi du Conseil, fait référence aux travaux de Per Madsen sur le « triangle d'or » de la flexicurité danoise¹. Le même mois, durant la période de consolidation du processus bureaucratique au sein de la Commission, il est invité, avec deux autres experts des marchés du travail (Maria João Rodrigues et Bernard Gazier), à intervenir dans le cadre du premier séminaire interne de la Commission sur la flexicurité par la DG EMPL. En 2006, le rapport de la Commission sur *l'Emploi en Europe* mobilise également largement les travaux de l'universitaire danois, dont ceux écrits pour l'OIT dans un ouvrage édité par P. Auer (Madsen 2003), un des fondateurs de l'approche des marchés transitionnels (voir *infra*. III.). Le chercheur danois est également le représentant de son pays dans le cadre du réseau européen SYSDÉM coordonné par la DG EMPL². Per Madsen a ainsi participé à un nombre considérable de séminaires, d'ateliers, présentations, etc., organisés par les institutions européennes.

Les publications des universitaires danois, particulièrement importantes au début des années 2000, détaillent les principes et les modalités de fonctionnement du système national. En cela, elles se rapprochent plutôt du modèle *empirique-descriptif* de F. Rey puisque le système est « étudié, analysé et présenté sans intention de valorisation ou de promotion, dans une recherche d'objectivité (...) centrée sur les caractéristiques, la trajectoire et les faits observés qui peuvent rendre compte de la réalité du système ou de l'objet » (2010, 8). Mais, et c'est selon F. Rey, l'une des caractéristiques du « modèle danois » (en fait, du « sur-modèle » car il articule différentes dimensions), les experts universitaires nordiques mobilisent également la dimension *théorique-descriptive* du modèle, l'image du « triangle d'or » figurant un « outil conceptuel [théorique] associé au modèle » (Rey 2010, 12) qui propose d'en décrire le fonctionnement formalisé. La flexicurité étant aussi présentée comme une stratégie, le modèle *théorique-normatif* est également présent dans les recherches du champ des marchés transitionnels et « se situe alors entre la

¹ EMCO, *Working Group on Flexicurity*, Bruxelles, mimeo, may 2006, p.10-11.

² SYSDÉM est le Système communautaire de documentation sur l'emploi créé en 1989 à l'époque où la Commission développe le rôle de ses partenaires dans le domaine des politiques de l'emploi (voir *supra*. Chapitre 2. II. B.).

normativité nécessaire au processus d'imitation et la formalisation en tant que préalable à sa réalisation » (2010, 8-9). Finalement la dimension *empirique-normative*, qui relève plutôt de la valorisation et de la promotion de l'objet ne constitue pas le domaine privilégié de la mobilisation des experts universitaires, même s'il est difficile de distinguer la part d'une entreprise spécifique de valorisation dans leurs travaux théoriques sur le « triangle d'or ».

Per Madsen et ses collègues sont également très actifs avec – et à travers – le Centre de recherche CARMA (voir par exemple Bredgaard, Larsen, et Madsen 2005). Regroupant les principaux universitaires spécialistes des marchés du travail du pays, comme Henning Jørgensen, Flemming Larsen ou encore Thomas Bredgaard, CARMA entend contribuer aux débats académiques internationaux sur les marchés du travail et les politiques de l'emploi à partir de l'analyse empirique des programmes de formation professionnelle, de la mise en œuvre et de l'évaluation de programmes variés des politiques des marchés de l'emploi¹. Le site internet du Centre de recherche informe que, théoriquement, les recherches sont fondées sur les concepts de flexicurité et les marchés transitionnels du travail². Comme le stipule le site internet du Centre de recherche, c'est grâce à Per Madsen que CARMA a été directement associé au développement du concept de flexicurité. En 2006, le Centre a invité une grande conférence internationale sur la flexicurité, un événement qui a permis aux chercheurs qui lui sont affiliés de participer directement aux travaux de la Commission.

D'autres chercheurs danois ont également été mobilisés par les organisations internationales et les institutions européennes. C'est le cas de B.-A. Lundvall qui a notamment participé à la rédaction de la Stratégie européenne de l'OCDE en 1994 et publié sur le modèle danois (Lundvall 2002). Les universitaires danois ont également été intéressés par les limites du transfert de ce modèle (Madsen 2004; 2006; Bredgaard 2012). Les activités académiques des experts universitaires des pays pionniers de la flexicurité, les innombrables conférences, ateliers, séminaires ou colloques sur les politiques des marchés du travail et la flexicurité auxquels ils ont participé dans les sphères européennes, internationales ont conduit à tisser des liens évidents entre les experts « nordiques » mais aussi entre eux et les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL. Malgré ces éléments il est exagéré de les définir comme une communauté épistémique au sens de P. Haas. Ce dernier souligne les trois dimensions caractéristiques d'une communauté épistémique: « une communauté épistémique est un *réseau de professionnels* disposant d'une *compétence reconnue* dans un domaine particulier et qui

¹ À cet égard, le rôle de CARMA, à Aalborg au Danemark, fait écho à ReflecT, le Centre de recherche de Ton Wilthagen, basé à Tilburg aux Pays-Bas (voir *infra*. III).

² <http://www.epa.aau.dk/forskningsenheder/carma-english/>.

revendiquent avec autorité leur *connaissance politique* dans ce domaine »¹ (Haas 1992, 3). Superficiellement, on peut analyser ces experts universitaires spécialistes des marchés du travail comme répondant aux critères de cette définition. Ils appartiennent, en effet, à un même *réseau de professionnels* en tant que professeurs et chercheurs statutaires d'université et de centres de recherche principalement danois et hollandais, disposent d'une *compétence reconnue* (la connaissance des « modèles » locaux, danois et hollandais, la capacité de faire dialoguer l'analyse empirique des cas nationaux avec les théories de politique économique et des marchés du travail), *et* revendiquent avec autorité leur *connaissance* (par leurs publications académiques et les interventions dans des séminaires, groupes de travail, et plus largement des travaux des organisations internationales et des institutions européennes). Cependant, nous allons voir dans la troisième partie de ce chapitre (voir *infra*. III.) qu'ils ne présentent pas toutes les caractéristiques des communautés épistémiques car il leur manque principalement une approche causale et des notions de validité communes. Ces experts fournissent néanmoins des éléments d'accords et de convergences sur les analyses des politiques européennes et nationales des marchés du travail.

b. Au-delà des indicateurs : quelles marges de manœuvre politique ?

Le modèle libéral à l'anglo-saxonne aurait pu constituer un autre terme de l'alternative possible au modèle hollandais. Cependant, au début des années 2000, plusieurs études mettent en lumière les coûts sociaux du modèle britannique et insistent sur le nombre croissant de travailleurs pauvres au Royaume-Uni (Gallie et Paugam 2000; Lefresne 2005; Dustin 2007). Avant la fin du second mandat de Tony Blair en 2007, la « Troisième voie » qu'il souhaitait mettre en œuvre semble arriver à l'épuisement (Gallie et Paugam 2000; Geyer 2003). De plus, nous avons vu que la distinction entre le « capitalisme à l'américaine » et la défense du « modèle social européen » (une position qui va de pair avec la distanciation vis-à-vis des « *politiques assez néo-libérales de l'OCDE* »²), constituaient des orientations majeures pour la Commission européenne. Dans ces conditions, le modèle britannique pouvait difficilement représenter une alternative politiquement satisfaisante au modèle hollandais³.

Alors que les performances des Pays-Bas apparaissent rapidement comme surévaluées, les débats sur les indicateurs (notamment des taux d'emploi, et plus particulièrement des taux d'emploi en équivalent temps plein) attirent l'attention sur le

¹ C'est nous qui soulignons.

² Entretien E5. Commission européenne.

³ Entretien E17. Commission européenne.

Danemark qui enregistre, en 2005, le plus fort taux d'emploi (75,9%) au sein des vingt-sept membres de l'UE¹. Entre 1993 et 2000, le taux d'emploi danois a augmenté de 4 points de pourcentage passant de 72,4% à 76,4%. Au milieu des années 1990, la baisse du chômage n'a pas provoqué de tension inflationniste car celle-ci a été contenue par des réformes structurelles du marché du travail (Blache 2010, 8-9). Avec un taux de chômage moyen de 9,1% entre 1982 et 1990 et plus de 12% en 1993, le Danemark connaît une situation économique et sociale difficile jusqu'au début des années 1990, avant que la nouvelle coalition sociale-démocrate au pouvoir ne propose de mettre en œuvre des réformes dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi. Ces mesures portent principalement sur la sollicitation des chômeurs, leurs motivations à retrouver un emploi et la réduction de la durée des allocations chômage (Daemmrigh et Bredgaard 2012). Dans ce contexte, la situation dégradée du pays jusqu'au début des années 1990 (Méda 2011, 103) permet à la Commission (ainsi qu'à l'OCDE) de mettre en avant les conditions qui permettent à des gouvernements de renverser la tendance après avoir été en difficulté².

Ces éléments illustrent le fait que la comparaison des indicateurs n'est pas neutre mais qu'elle s'inscrit comme « pièce argumentative incluse dans des dispositifs plus vastes » (Desrosières 2008, 9). Pour convaincre les opposants potentiels aux principes de la flexicurité, la DG EMPL a présenté le modèle danois comme un modèle plus complet, plus compétitif et performant que les systèmes de protection sociale de type conservatrice corporatiste, mais aussi plus juste et égalitaire que les modèles hollandais et anglo-saxon. Enfin, dans la mesure où les recherches académiques sur la crise des systèmes de protection sociale reconnaissent, depuis une vingtaine d'année et de manière relativement consensuelle, les avantages compétitifs des modèles nordiques et anglo-saxons par rapport aux systèmes des pays d'Europe continentale et/ou méditerranéenne (Esping-Andersen 1990, Sapir 2006), ces derniers ne constituent pas non plus une alternative crédible au modèle hollandais. Ce choix est d'autant plus important à expliquer que les premiers États fondateurs de l'UE appartenaient tous à des systèmes de protection sociale de type conservatrice corporatiste (ou continental) (Hantrais 1995). Dans le contexte de l'affrontement des modèles de capitalisme en Europe (McCann 2010, 70), et si l'on accorde à la flexicurité d'être une manifestation des objectifs des politiques économiques et sociales européennes, l'adoption de ce « modèle social-

¹ Population 15-64 ans. Source: *Eurostat*, 2005.

² Le « modèle hollandais » avait subi le même sort comme l'illustre la Communication de R. Schettkat and J. Reijnders, *The disease that became a model. The economics behind the employment trends in the Netherlands* (1998).

démocrate teinté de libéralisme » signe la défaite des régimes conservateurs corporatistes dans l'affrontement des différents modèles européens de capitalisme.

Le modèle danois n'a donc pas « mécaniquement » remplacé le modèle hollandais. Il a plutôt été mis en avant par la DG EMPL parce qu'il répondait à un impératif politique : convaincre les partenaires sociaux de l'équilibre du modèle et de ses bienfaits. Comme nous allons le voir dans la sous-partie suivante (B.), s'il est exagéré de dire que ces derniers ont été convaincus, la promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme a néanmoins permis d'éviter leur opposition frontale.

B. Le « modèle danois » : une promesse sociale-démocrate empoisonnée pour les syndicats ?

Depuis le début de la crise économique et financière initiée en 2008, la Confédération européenne des syndicats a durci sa position vis-à-vis de la flexicurité. Toutefois, nous montrons que, dans un premier temps, elle n'a pas su contrer efficacement la stratégie de la « promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme » mise en œuvre par la DG EMPL durant la phase de formulation du modèle. Il est indéniable que le soutien des représentants des syndicats s'est émoussé au fur et à mesure des travaux sur la flexicurité. Les stratégies déployées par la Commission pour éviter leur opposition frontale sont néanmoins efficaces – en tout cas suffisantes – pour permettre la publication, en juin 2007, de la *Communication sur les principes communs de la flexicurité*. Le cadrage mobilisé par la DG EMPL a donc eu des effets importants (bien que limités dans le temps) sur les positions de la CES et sur les interactions de cette dernière avec la Commission.

Face aux performances danoises, la CES pouvait difficilement critiquer les dimensions du « triangle d'or danois ». Rappelons que l'organisation est marquée par les courants sociaux-démocrates et chrétiens¹ (Wagner 2005, 15-18). Dans la mesure où elle fait du renversement de l'approche néolibérale des entreprises et des gouvernements une de ses priorités², la « promesse d'alternative sociale-démocrate au néolibéralisme » a d'abord constitué une difficulté réelle pour les membres de la CES, dont certains étaient pourtant opposés au modèle européen de flexicurité. Dans les paragraphes suivants, nous présentons les positions exprimées par la CES dans une perspective chronologique, afin de mettre en évidence l'évolution des réponses de cette organisation face au cadrage

¹ En 2013, la CES représentait 85 syndicats de 36 pays. Site officiel de la CES : <http://www.etuc.org/r/159>.

² Voir « Notre vision de l'Europe », *Résolution adoptée au X^{ème} Congrès de la CES*, juin 2003 (cité par Wagner 2005, 15-18).

développé par la DG EMPL. Dans un premier temps plutôt favorable et réceptive à la « promesse sociale-démocrate » (B. 1.), la CES a néanmoins rapidement tenté d'utiliser le cadrage autour du modèle danois à ses propres fins en insistant sur le volet « sécurité » du triangle d'or de la flexicurité danoise (B. 2.). Cependant, la hausse du scepticisme de la CES n'a pas été suffisante pour contrer les stratégies des acteurs politico-administratifs de la DG EMPL qui ont su capitaliser sur le fait que la CES n'a (du moins dans un premier temps) pas radicalement rejeté le modèle de flexicurité (B. 3.). Si, depuis la crise économique qui démarre en 2008, la CES est largement plus critique à l'égard de ce modèle, la Commission a néanmoins pu publier sa Communication avant que l'opposition des syndicats ne se renforce considérablement.

1. Début 2006 : l'intérêt originel pour les sirènes scandinaves

Lors de la rencontre organisée en janvier 2006 à Villach par la Présidence autrichienne, la CES est particulièrement enthousiaste à l'égard des principes de la flexicurité. Lors de son allocution, John Monks, secrétaire général de la CES¹ souligne l'idée selon laquelle la flexicurité constitue une réponse régulatrice au fonctionnement du marché et reconnaît les succès des pays nordiques :

« Il règne en ce moment une croyance fort répandue, croyance presque théologique, dans de nombreux États membres et parmi quelques services de la Commission européenne, que toute réglementation est fatale pour la croissance et la compétitivité et dangereuse pour l'emploi. Pourtant, ce n'est pas le cas dans certains pays comme le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Autriche, qui ont enregistré de nombreux succès. Ils ont promu la "flexicurité", un concept soutenu par la CES. La "flexicurité" promeut des normes sociales élevées et le changement. C'est la méthode qui permettra à l'Europe d'aller de l'avant »².

Quelques mois plus tard, en mars 2006, le *Programme de travail des partenaires sociaux* convient de la nécessité de développer l'axe flexibilité-sécurité. La CES souligne encore les avantages du modèle scandinave : « Le Danemark et les pays nordiques en général ne se limitent pas à prévenir les travailleurs en avance des changements [les licenciements], ils s'assurent également qu'ils disposent des instruments nécessaires pour réagir à ces changements de manière productive ».

Au printemps 2006, les documents de travail de la CES confirment que ses représentants acceptent le cadrage de la flexicurité autour du modèle danois. Ils reconnaissent les performances du pays, notamment en matière de création d'emploi

¹ John Monks exerce deux mandats, de 2003 et 2011, avant d'être remplacé par Bernadette Ségol.

² John Monks, *Allocution au Conseil Informel Emploi et Affaires sociales*, janvier 2006.

mais aussi pour ce qui concerne les politiques de lutte contre le chômage. Alors que le modèle danois a fait l'objet d'analyses critiques (Westergaard-Nielsen 2001; Madsen 2002; Jespersen, Munch, et Skipper 2004), la CES ne choisi pas de récuser l'« argument statistique » de la Commission. Au lieu de pointer les limites de l'expérience danoise, ou plus simplement de questionner plus directement les possibilités de transfert du modèle dans d'autres contextes politiques et institutionnels, les représentants de la CES choisissent, dans un premier temps, de mettre en avant l'importance de la sécurité dans le système danois. Ils souhaitent ainsi orienter les propositions de la Commission et renforcer l'axe « sécurité » du modèle européen : « *la flexicurité ne devrait certainement pas consister à obliger les travailleurs à accepter n'importe quel travail, mais devrait être considérée comme un instrument en vue d'un changement productif, et pas de n'importe quel changement, à n'importe quel prix* »¹. Dans une note du mois de juin, la CES reconnaît dans le modèle scandinave un moyen de s'éloigner des approches orientées vers la flexibilisation promues à la fin des années 1980 et dans les années 1990².

2. Fin 2006-2007 : dissonances et tentatives d'ajustement à la CES

Malgré l'enthousiasme initial des représentants de la CES, les différentes positions des syndicats européens sur la flexicurité et les conflits internes à l'organisation deviennent plus visibles au cours de l'année 2006. Comme nous l'avons vu précédemment, au mois de juillet 2006, la direction A de la DG EMPL³ met en place un Groupe d'experts sur la flexicurité en vue de préparer la *Communication sur les principes communs de la flexicurité* (voir *supra*. I.). La DG EMPL souhaite que les partenaires sociaux soient représentés dans le Groupe d'experts. Elle prend garde à nommer des responsables *a priori* favorables au projet de la Commission. Originaire d'un pays pionnier de la flexicurité (les Pays-Bas), la Secrétaire Confédérale de la CES, Catelene Passchier⁴ se trouve dans une position délicate. À l'origine plutôt enthousiaste à l'égard des principes de la flexicurité, elle doit rapidement faire face à la pression d'autres

¹ Trade Union Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union, 26 June 2006.

² ETUC (2006), « Protecting the worker not the job ? The real lessons from collective bargaining practice in Denmark and Sweden », *Collective bargaining Information Bulletin*, 2006/3, 21 June 2006.

³ À cette période, la Direction A de la DG EMPL est chargée de l'emploi et de la coordination des fonds structurels.

⁴ Catelene Passchier est élue Secrétaire Confédérale de la CES lors du Congrès de Prague, en mai 2003. 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'OIT. Source : *Curriculum vitae de Catelene Passchier*, site internet du Parlement européen.

acteurs au sein de la CES. Alors que la date de remise du rapport approche, la direction A définit un compromis pour éviter à Catelene Passchier de signer le rapport du Groupe d'expert tout en s'assurant que la marque de sa contribution soit néanmoins reconnue. Les partenaires sociaux sont alors désignés comme « conseillers » plutôt que comme « membres » du Groupe (Mailand 2010, 246). Cet épisode – ou « pirouette administrative » (Conter 2011b, 3) – illustre les difficultés posées par la flexicurité aux représentants de la CES qui reconnaissent la sensibilité du thème, notamment dans les débats avec les syndicats nationaux. Dans un entretien semi directif conduit après la publication de la Communication, un des représentants de la CES reconnaît que « *la question était de savoir si la flexicurité était une politique néolibérale. Venant du Danemark, c'était clair pour nous que le dialogue social est important et permet de la faire tenir. Le problème c'est que le volet "sécurité" n'est pas garanti* »¹.

En mai 2007, un mois avant la publication de la Communication, John Monks finit par questionner l'équilibre du modèle proposé par la Commission:

*« la flexicurité à la danoise est l'exemple à la mode des marchés européens du travail. Au Danemark et dans d'autres pays nordiques, ce processus de changement est basé sur une forte implication des syndicats et sur les négociations collectives. Mais au plan européen, cela devient un menu "à la carte" dont les choix les plus prisés par les hommes politiques sont la fin des contrats sécurisés, la réduction de la protection de l'emploi et des droits aux allocations de chômage »*².

Finalement, les acteurs de la CES étaient loin d'être convaincus des possibilités de transfert du modèle danois à d'autres systèmes institutionnels et politiques. Face à cette question, la Commission tente alors de mettre en avant la nécessité de l'adaptation de ce modèle aux différents contextes nationaux en définissant notamment des « parcours » de flexicurité (voir *supra*. I. D. 2.), une approche finalement repoussée par les États membres (voir *infra*. III.). Malgré ce scepticisme, les représentants des syndicats nationaux pouvaient difficilement mettre en doute les performances danoises en matière d'emploi et s'opposer aux principes du modèle. Les acteurs administratifs de la Commission reconnaissent que le « *label social-démocrate du modèle danois* »³ a permis de convaincre, dans une certaine mesure, les acteurs attachés aux droits des travailleurs et aux valeurs de la gauche:

« Au début des années 2000, la flexibilisation des marchés du travail était un enjeu important pour la Commission. Les indicateurs étaient souvent dans le rouge, mais on

¹ Entretien E27. Confédération Européenne des Syndicats.

² Discours de John Monks, Secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, lors du XI^{ème} Congrès de la CES à Séville en mai 2007.

³ Entretiens E17 et E14. Commission européenne.

aurait été fous de flexibiliser sans proposer de contrepartie. Il fallait qu'on arrive avec un modèle qui pouvait convaincre les syndicats, et notamment la CES. Le modèle danois était un bon argument parce qu'il propose un bon équilibre entre flexibilité et sécurité. Pour nous, c'était un bon compromis, et un compromis performant, en plus. L'idée n'était pas de mettre en œuvre le modèle danois dans chaque pays, mais on voulait montrer que l'on pouvait trouver un équilibre acceptable »¹.

Comme le montre B. Conter, plutôt que de s'opposer au cadrage danois, « l'organisation syndicale européenne a préféré investir le débat pour éviter que celui-ci ne se concentre sur la seule dérégulation ou la diminution des prestations sociales », un argument répété lors du Congrès de l'organisation à Séville en 2007 (2011a, 37). À cette occasion, la CES rappelle que :

« le débat sur la flexicurité et la modernisation du droit du travail ne peut pas servir d'excuse pour cacher l'incapacité des gouvernements de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, et surtout de promouvoir la croissance de la productivité par l'innovation, le développement technologique et les compétences des travailleurs/euses (...) ou continuer à précariser, au moyen de la flexibilité, le marché du travail en vue de diminuer le coût du travail et d'accroître la compétitivité sur le marché mondial, tout en affaiblissant la protection légitime des travailleurs/euses à travers le droit du travail dans son sens le plus large et la sécurité sociale, sans donner de garanties compensatoires en termes de sécurité accrue »² (cité par Conter 2011a).

À partir de cette période, la CES s'engage plus directement dans les débats sur la flexicurité et plaide pour la revalorisation de la dimension de la protection sociale dans le modèle. En mars 2007, le Comité exécutif de la CES adopte un texte sur la consultation des partenaires sociaux à l'occasion du *Livre Vert sur la modernisation du droit du travail* (présenté en novembre 2006). Le texte rappelle que :

« dans le modèle danois, les travailleurs sont protégés contre le licenciement économique, parce qu'ils disposent de préavis plus longs, ce qui leur laisse le temps de trouver un nouvel emploi avant le perdre celui-ci. Deuxièmement, ils sont clairement protégés contre les licenciements abusifs (pour d'autres raisons). Troisièmement, le modèle danois s'est construit sur un long processus historique (qui a débuté en 1898 !), lorsque la protection "par petites touches" faisait partie d'un partenariat social fort. Primauté des négociations collectives et syndicats forts sont une combinaison d'éléments que tous les États membres de l'UE ne sont pas prêts à adopter et à promouvoir ! Le slogan de Špidla ignore totalement le fait que la plupart des entreprises procédant à des licenciements économiques ne sont pas nécessairement en train de couler... »³.

¹ Entretien E11. Commission européenne. Notre traduction de l'anglais.

² CES, « Stratégie et plan d'action 2007-2011 », *Congrès de Séville*, mimeo, mai 2007, p. 44.

³ Comité exécutif du 20 et 21 mars 2007, dans CES, *Résolutions 2007*, p. 34.

Le Comité exécutif conclue que « conformément à la Charte Sociale de 1989, l'objectif premier de la "flexicurité" devrait être d'améliorer les conditions de vie et de travail au regard des formes de travail atypiques et de réduire le niveau de précarité et le manque de droits et de protection de ces contrats »¹.

Après la publication de la Communication de la Commission, John Monks attire l'attention sur les risques qu'encourt le modèle de flexicurité de devenir celui de la « flexexploitation »². Un mois plus tard, le Comité exécutif de la CES défend l'idée selon laquelle :

« la protection de l'emploi diffère de l'emploi à vie mais protège les travailleurs de licenciements abusifs et arbitraires. Elle encourage la flexibilité interne et la compétitivité des entreprises, d'un côté, tout en forgeant une main d'œuvre loyale et motivée, et, d'un autre côté, offrant aux entreprises des mesures incitatives leur permettant d'investir dans la formation continue, l'innovation et la productivité »³.

Le Comité exécutif regrette que la Commission :

« ne propose pas d'agenda politique satisfaisant et crédible afin de promouvoir "la sécurité de l'emploi". Bien que la communication mette l'accent sur l'importance de politiques telles que la formation tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail et les systèmes de prestations, une étude approfondie révèle que cette approche est particulièrement étroite. Fondièrement, la Commission décrit une approche de "workfare" et non de "learnfare" du fait que les travailleurs retrouvent aussi rapidement que possible un nouvel emploi, sans prêter l'attention nécessaire au niveau de précarité de ces emplois »⁴.

De la même manière que la CES avait critiqué l'approche proposée dans le Livre Vert sur la modernisation du travail, elle n'est pas favorable à l'approche de la Commission excessivement centrée sur la flexibilité externe (notamment aux dépens de la flexicurité interne qui permet, selon la CES, de s'adapter aux changements). Sur ce point, la CES reproche à la Commission d'ajouter clairement aux lignes directrices « une dose de partialité pro dérèglementation »⁵. Elle conclue que « la Communication de la Commission présente une vision de la flexicurité sérieusement déséquilibrée en faveur de l'intérêt des entreprises »⁶.

¹ *Idem*, p. 46.

² CES, *Communiqué de presse*, « La flexicurité n'aboutira à rien sans un renforcement des droits des travailleurs, affirme la CES », 13 septembre 2007. Source : <http://www.etuc.org/a/3945>

³ Comité exécutif du 17 et 18 octobre 2007, dans CES, Résolutions 2007, p. 65.

⁴ *Idem*, p. 69.

⁵ *Id.*, p. 71.

⁶ *Id.*, p. 73.

3. *L'agenda social européen et « l'analyse commune » avec Business Europe : un contexte politique délicat pour la CES*

Pour comprendre la résistance plutôt tardive de la CES (résistance encore accentuée à partir du début de la crise économique à l'automne 2008), il faut également envisager le contexte plus général dans lequel s'inscrivent les discussions sur la *Communication sur les principes communs de flexicurité*.

a. Les Directives sur le travail intérimaire et l'aménagement du temps de travail

P. Vesan rappelle que la position *a priori* consensuelle de la CES ne peut se comprendre qu'en prenant en compte l'agenda social européen durant cette période. Les débats entre les acteurs de la CES et ceux de la DG EMPL sont donc de part et d'autre marqués par des stratégies qui doivent être replacées dans des contextes plus vastes de négociation. En 2006-07 l'organisation est particulièrement attentive au développement des négociations sur deux Directives communautaires cruciales pour la CES (2011, 17). La première sur les travailleurs intérimaires¹ et la seconde sur le temps de travail, étaient chères au Secrétaire Général de la CES, John Monks, qui avait ainsi besoin de créer un climat favorable au dialogue avec la DG EMPL, climat qui ne pouvait pas passer par le refus de discuter les principes de la flexicurité.

Lors du 11^{ème} Congrès de la CES, en mai 2007 à Séville, la CES demande la révision de la Directive relative au travail intérimaire et critique le modèle européen de flexicurité :

« La CES condamne une telle approche de flexibilité par le bas et propose, au contraire, que les contrats à durée indéterminée demeurent la règle et que l'on mette l'accent sur une bonne flexicurité, c'est-à-dire, celle qui, en contrepartie d'une certaine souplesse des travailleurs et travailleuses, leur garantissent plus de possibilités de formation permanente (30% des salarié-e-s dans l'UE n'ont pas de qualifications spécifiques) et de conciliation de la vie professionnelle et familiale »².

Dans une lettre du 3 décembre 2007, adressée au Conseil EPSCO de l'UE qui doit avoir lieu deux jours plus tard, John Monks demande aux ministres d'approuver la Directive sur les travailleurs intérimaires, pour *« donner à plusieurs millions de travailleurs vulnérables la protection dont ils ont grandement besoin. Vous pouvez raviver l'idée d'une Europe sociale*

¹ Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative *au travail intérimaire*.

² CES, XI^{ème} Congrès, mai 2007, Séville.

efficace. Vous pouvez donner à la flexicurité une substance sécurisante »¹. La seconde Directive sur le temps de travail est davantage conflictuelle. Dans un rapport du Sénat sur l'Europe sociale, elle est présentée comme « la plus emblématique pour illustrer les difficultés rencontrées actuellement par l'Union européenne dans le domaine social »². Au plus fort des négociations, la CES rappelle dans un document d'information que « l'Europe a besoin de moderniser l'organisation du temps de travail, dans le but d'apporter de la flexibilité à la fois aux travailleurs et aux entreprises, dans un cadre de sécurité et de dialogue social »³, une occasion de rappeler l'importance du volet « sécurité » de la flexicurité.

b. « L'analyse commune » avec Business Europe : un « accord » surestimé par la Commission

Après la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, les représentants des employeurs et des employés à Bruxelles publient une « *analyse commune* » dans laquelle ils reconnaissent la nécessité d'améliorer l'équilibre des deux dimensions de la flexicurité afin de créer une situation « gagnant-gagnant » qui bénéficierait également aux employeurs et aux employés. (ETUC et al. 2007). Les différents acteurs engagés dans la définition des politiques européennes de l'emploi sont loin d'avoir une vision unifiée de la flexicurité et de ses principes. Pour L. Burroni et M. Keune, les positions des partenaires sociaux constituent des « mondes à part » et représentent leurs positions traditionnelles sur le capital et le travail ; s'ils sont d'accord sur le discours général sur la flexicurité, ils sont fortement en désaccord sur les mesures qui doivent être prises pour équilibrer la flexibilité et la sécurité (2011, 79).

Malgré ces divergences qu'ils ne peuvent ignorer, les acteurs politico-administratifs européens se réfèrent souvent à cette « analyse commune » comme à un « accord commun »⁴. Un représentant de la CES remarque que « [les fonctionnaires de la Commission] ont réduit les soixante pages de l'analyse commune à un mot [« accord »], comme si nous avions accepté l'idée alors que la flexicurité n'est citée qu'une fois »⁵. M. Mailand confirme notre propos et remarque que malgré « la brièveté de ce paragraphe innocent », les représentants de la Commission le considèrent comme une étape cruciale dans la construction du modèle (2010, 246).

¹ Site de la CFDT, <http://www.ici-cfdt.info/?p=84>, consulté en décembre 2009.

² *Rapport d'information n° 413* (2008-2009) de M. Richard Yung, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat. « L'Europe sociale, état des lieux et perspectives ». 15 mai 2009.

³ CES, *Brochure d'information* sur la Directive sur le temps de travail et ses enjeux, 13 novembre 2008.

⁴ Entretiens E4, E9, E10, E14. Commission européenne.

⁵ Entretien E27. Commission européenne.

Pour résumer, plusieurs éléments expliquent que la CES ait, dans un premier temps, difficilement pu résister au « cadrage danois ». D'abord, compte tenu de la représentation des sociaux-démocrates au sein de l'organisation, le modèle scandinave suscitait l'intérêt de ses membres. La « promesse sociale-démocrate » de la Commission constituait une difficulté supplémentaire dans la formation d'une position conflictuelle avec la Commission. Ensuite, le contexte politique, et notamment l'agenda social européen de la période (négociations sur les Directives sur le travail intérimaire et le temps de travail) impliquait le développement d'un climat de négociation favorable avec la Commission. Enfin, alors que les partenaires sociaux signaient une « analyse commune », la Commission, comme dans un élan d'enthousiasme, en a profité pour mettre en avant les mérites de cet « accord ». Alors que la CES était tiraillée entre un mouvement d'opposition interne (mené par certains syndicats des pays d'Europe continentale et méditerranéenne, comme la CGTP-IN portugaise) et la pression extérieure de l'agenda social européen, son enthousiasme originel pour les modèles scandinaves a facilité le travail de la DG EMPL. Finalement, durant la période 2006-2007, la CES n'a pas déployé de stratégie combative qui signe son opposition aux principes de la flexicurité. Pour lever les ambiguïtés du modèle de flexicurité que la CES questionnait, la Commission a utilisé le modèle danois comme un argument politique. Toutefois, à trop mettre en avant ce modèle national, les perspectives de son transfert dans d'autres contextes nationaux ont été largement écartées par les États membres.

III. Ajuster le cadrage pour convaincre les États membres

Maintenant que nous avons présenté la « première bande » de la stratégie de la Commission (la promesse sociale-démocrate), nous exposons la « seconde bande » dans cette troisième partie (III.). Comme nous l'avons montré, le cadrage de la Commission autour du « modèle danois » s'est révélé assez efficace pour s'assurer, au moins dans un premier temps, celui qui précède la Communication de la Commission, du soutien de la CES. Cependant, il se révèle problématique pour convaincre les représentants des États membres. Alors que la coalition régulatrice des États membres fait plutôt pencher la position du Conseil en faveur de la définition des principes communs de flexicurité, les États membres entendent néanmoins conserver un maximum de prérogatives dans le domaine de la définition des politiques nationales de l'emploi. Ils demandent à la Commission d'éviter une approche commune (« *one-size-fits-all policy* »)¹. Le cadrage autour du modèle danois était plus difficile à manier auprès des États membres et de leurs représentants qui ne souhaitaient pas être enfermés dans une politique directement inspirée de mesures nationales spécifiques.

Cette partie est consacrée à l'analyse du rôle des experts universitaires (principalement des pays pionniers de la flexicurité (le danois Per Madsen mais surtout le hollandais Ton Wilthagen), mais pas seulement (l'approche des marchés transitionnels du travail défendue par des universitaires français, allemand et autrichien).

La première sous-partie (A.) explique pourquoi telle approche a été mise en avant plutôt que telle autre. Elle confirme que, même lorsqu'elle vise à dépolitiser les débats, la mobilisation de l'expertise n'est pas exempte de choix politiques (Saurugger 2002). La seconde sous-partie (B.) s'intéresse plus spécifiquement à l'approche valorisée par la Commission, celle de Ton Wilthagen. Elle souligne que cette perspective est fondée sur des variables institutionnelles, qui peuvent être ajustées en fonction des contextes politiques et institutionnels nationaux. En cela, l'expertise participe à l'ajustement du cadrage qui avait été défini pour tenter de convaincre les syndicats et, dans le même temps, contribue à assouplir le modèle. Ce second volet de la stratégie de cadrage du modèle de flexicurité vise à corriger les effets négatifs du premier. Il nous conduit à définir la stratégie des acteurs de la DG EMPL comme une « stratégie en deux bandes ».

¹ *Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee*, 12 May 2006.

A. Type d'expertise : les enjeux d'une négociation politique

Dans cette première sous-partie, nous revenons d'abord sur le rôle politique de la mobilisation de l'expertise (A. 1.) avant de souligner la dimension politique de ces choix dans le contexte spécifique qui nous intéresse (A. 2.).

1. *Visibilité politique, incertitude et mobilisation de l'expertise*

D'une manière générale, la relation entre le pouvoir politique et les experts a été largement étudiée. Le rôle des experts dans les processus de décision européens est également bien connu. Si la littérature académique a largement souligné les fonctions politiques de l'expertise et les conditions de son utilisation politique (voir par exemple Weiss 1979; Radaelli 1999; Saurugger 2002), elle tend à mettre l'accent sur les structures organisées du savoir. En effet, selon C. Radaelli, « le savoir a moins à voir avec des acteurs *spécifiques* qu'avec les *structures dans lesquelles ils agissent* »¹ (1999, 769).

Qu'il s'agisse des communautés épistémiques (Haas 1992; Verdun 1999; Zito 2001), des groupes d'experts (Gornitzka et Sverdrup 2008), des groupes de haut niveau (Horn 2008), des réseaux d'expertise (Radaelli 1998), des *thinks tanks* (Stone et al. 1998), des Comités ou des groupes consultatifs (Pedler et Schaefer 1996; Joerges et Vos 1999; Robert 2007; 2009; 2010) l'influence des experts dans la gouvernance européenne n'est pas nouvelle. Dans les paragraphes suivants, nous montrons, cependant, que les experts politiques mobilisés durant la phase de formulation du modèle européen de flexicurité n'étaient pas organisés de manière structurée. Dans le cas étudié, les acteurs politico-administratifs cherchaient, en effet, à se démarquer des politiques défendues par les organisations internationales (comme l'OCDE) ou les réseaux d'experts existants. Ils souhaitaient ainsi mettre en avant leurs capacités d'innovation et souligner l'attention particulière qu'ils accordent aux contextes politiques et institutionnels nationaux. Ici, le *type* d'experts mobilisés semble plus important que la *structure* à laquelle ils appartiennent. Mieux, le fait de ne pas appartenir à une organisation très structurée favorisait leur mobilisation par les acteurs de la Commission. Les caractéristiques de la mobilisation des savoirs qui nous intéresse ici portent sur l'idée selon laquelle les experts engagés par la Commission dans le processus de définition de la flexicurité n'étaient pas organisés au sens formel pour participer à ces processus. Cela ne signifie pas que le savoir sur les politiques de l'emploi et des marchés du travail n'est pas structuré. Les débats académiques traversent, bien sûr cette discipline. De plus, les activités de la Commission et des autres organisations internationales constituent un espace supplémentaire à

¹ « *Knowledge has less to do with specific actors than with the structure in which actors act* ». Nous soulignons.

l'expression de ces débats, aux rencontres et à la formalisation de questions communes qui participent à la structuration de ces réseaux. Cependant, à l'exception du Groupe d'experts sur la flexicurité (juillet 2006-juin 2007), les savoirs mobilisés par la Commission n'étaient pas formellement structurés dans le cadre des processus européen de décision.

Nous avons vu dans le chapitre 1., consacré au cadre théorique de ce travail, que le savoir n'est pas simplement disponible pour les décideurs mais doit être construit – et utilisé – par les différents acteurs (Howlett et Bennett 1992). La production et l'utilisation de l'expertise est également un moyen pour les acteurs de défendre leurs intérêts (Saurugger 2002, 375). Durant la préparation de la Communication, la DG EMPL a eu besoin de convaincre les États membres que la flexicurité pouvait être développée dans différents contextes, c'est-à-dire que les options possibles concernant l'équilibre des composantes pouvaient être variées (plus elles sont nombreuses, plus les États membres gardent des marges de manœuvre). W. Coplin et ses collègues ont distingué trois fonctions des mesures de performances dans la science de gouvernement : la théorisation normative, le développement conceptuel et méthodologique et l'évaluation de la performance d'une ou plusieurs agences de gouvernement (Coplin, Merget, et Bourdeaux 2002, 701). Dans le cas étudié ici, les académiques ont clairement eu un rôle dans le développement conceptuel et méthodologique de la flexicurité. Ils ont été mobilisés pour encadrer la définition des principes du modèle afin que les différents partenaires, notamment les États membres, l'acceptent. Leur rôle dans la définition du modèle européen de flexicurité renvoie ainsi à celui de « lubrifiant » du système communautaire identifié par T. Larsson et J. Murk (2007).

C. Radaelli (1999) met l'accent sur deux dimensions qui permettent d'expliquer l'utilisation de l'expertise dans la décision politique: le niveau de visibilité politique (*policy salience*) et le niveau d'incertitude (*uncertainties*). Le tableau 3.5. montre que dans ce modèle, la décision politique a des chances d'être extrêmement politisée quand les problèmes politiques ont une forte visibilité politique (par exemple, dans les médias, les partis politiques ou l'opinion publique) et que l'incertitude est faible. À l'inverse, quand le niveau d'incertitude et la visibilité sont tous les deux élevés (cas de la flexicurité), les entrepreneurs supranationaux ou les experts peuvent gagner de l'influence. N. Jabko s'inscrit dans une perspective similaire puisqu'il souligne que l'importance des idées, des cadres cognitifs et des paradigmes dans les processus de construction des intérêts des acteurs et dans l'ajustement des positions qu'ils défendent, est d'autant plus saisissante dans les périodes d'incertitude (2009, 32).

Tableau 3.5.
Visibilité politique et incertitude

		Incertainitude	
		Basse	Elevée
Visibilité politique	Basse	Luttes bureaucratiques	Politiques technocratiques
	Elevée	Prise de décision politique	Communauté épistémique

Source : reproduit à partir de C. Radaelli, 1999, p. 48

La visibilité des politiques européennes de l'emploi et des marchés du travail est devenue plus importante depuis la fin des années 1990. Même si des succès sont identifiés par le politique (le « modèle danois », par exemple) ou les académiques (voir le plaidoyer pour le modèle social-démocrate dans les travaux de G. Esping-Andersen 1990, par exemple), l'identification de la variable explicative (dépendante) du développement des politiques de l'emploi dans les économies industrialisées est un problème connu de la littérature académique (Vlandas 2011); on peut donc dire que, dans le cas de la flexicurité l'incertitude (sur les composantes du modèle et leur équilibre) est importante.

Dans le cas de l'émergence de la flexicurité, la forte visibilité politique des politiques des marchés du travail et les incertitudes élevées qui pèsent sur l'identification des mesures politiques fructueuses conduisent, si l'on suit le modèle de C. Radaelli, à émettre l'hypothèse selon laquelle les communautés épistémiques ont toutes les raisons de participer au processus de décision. Si notre argument valide cette hypothèse, il reste néanmoins à expliquer pourquoi les acteurs politico-administratifs ont mis en avant telle expertise plutôt qu'une autre. D'autres approches étaient disponibles et auraient pu être mobilisées par les acteurs de la DG EMP. L'approche des marchés transitionnels du travail (MTT) constituait un modèle alternatif à celui de la flexicurité. Alors que les acteurs administratifs de la DG EMPL étaient particulièrement favorables à cette approche, ils ne l'ont pas autant mobilisé que d'autres. Dans les paragraphes suivants, nous proposons d'analyser les raisons de ce choix ainsi que ses effets sur les contraintes potentielles exercées par les demandes européennes sur les exécutifs nationaux.

2. Les « marchés transitionnels »: un « état d'esprit » proche de la DG EMPL mais moins stratégique pour la Commission

Dans les paragraphes suivants, nous montrons d'abord que l'approche des marchés transitionnels du travail constituait un intérêt majeur pour les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL qui s'en sont largement inspirés. Nous expliquons ensuite

les raisons politiques qui ont conduit ces acteurs à choisir de mettre plutôt en avant une approche centrée sur les variables institutionnelles de la flexicurité.

a. Que sont les marchés transitionnels du travail (MTT) ?

L'approche des MTT a été définie par un économiste allemand du *Wissenschaft Zentrum Berlin* (WZB), Günter Schmid, au milieu des années 1990 (Schmid 1995). Deux autres économistes se joignent à ces travaux. Il s'agit d'abord de Peter Auer, économiste autrichien économiste du WZB, qui dirigera ensuite l'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 de l'Organisation internationale du travail. Ensuite, l'approche des MTT est également développée en collaboration avec Bernard Gazier, un économiste français. Ce dernier fait partie des trois experts spécialistes des marchés du travail (avec Maria João Rodrigues et Per Madsen) invité par la DG EMPL à l'occasion du séminaire interne à la Commission sur la flexicurité en mai 2006.

Peter Auer et Bernard Gazier participent également au développement de cette approche qu'ils défendent respectivement au sein de l'OIT et en France (voir par exemple Auer et Schmid 1998; Schmid et Gazier 2002). Au sein du courant de recherche de l'Économie des conventions, l'approche des marchés transitionnels propose de revoir les fondements du modèle néoclassique à partir d'une approche institutionnelle (Gautié et Gazier 2006). Les MTT entendent adapter les marchés du travail aux défis que constituent la reformulation des systèmes de protection sociale après l'expansion de l'après guerre et des Trente Glorieuses, la mondialisation, les délocalisations, le chômage et la précarité. L'approche des MTT défend l'idée selon laquelle le plein emploi peut être assuré. Elle insiste sur les nouvelles conditions économiques qui impliquent une meilleure gestion des transitions (transition d'un emploi à l'autre, entre les études et le premier emploi, entre la vie professionnelle et la vie familiale, entre l'emploi et la retraite). Comme le rappelle le Commissaire européen pour l'emploi et les affaires sociales, dans un discours de juin 2007 : « *dans nos sociétés, le changement est désormais la condition de la sécurité* »¹, une formulation proche des principes défendus par les MTT. Ces experts sont également mobilisés par la Commission, Günter Schmid ayant été membre de la Task Force sur l'emploi présidée par Wim Kok en 2003 (voir supra. Chapitre 2. IV).

L'approche des MTT mobilise une dimension positive et une dimension normative. Elle insiste sur les trajectoires des individus et leurs déterminants afin

¹ Discours de Vladimír Špidla, « La Flexicurité en Europe: modernisation du marché du travail européen au 21^{ème} siècle ». *European Policy Centre*, Bruxelles, le 26 juin 2007. Référence: SPEECH/07/421.

d'identifier les facteurs qui les influencent. Pour augmenter les taux d'emploi et permettre aux individus de prendre des risques, ces transitions doivent être sécurisées à la fois collectivement et par le marché. Comme l'explique B. Gazier, « les MTT consistent en l'aménagement systématique et négocié de l'ensemble des positions d'activité au sens large, traditionnellement considérées comme les marges de l'emploi et qui deviennent ici les "transitions": période de formation ou de congé parental, mi-temps tout court ou combiné à un autre mi-temps, associatif, par exemple, pré-retraites à temps partiel... » (2008, 118).

b. MTT et flexicurité: quelles différences?

Les débats académiques autour de ces approches disposaient notamment d'un espace d'expression à travers la mobilisation de ces réseaux par la Commission et les organisations internationales et les nombreux séminaires et groupe de travail mis en place dans ce domaine. Les experts qui défendent l'approche des MTT étaient favorables au renforcement des compétences de la Commission dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Pour G. Schmid, le rôle de l'UE doit être renforcé par un processus politique qui lui permette de jouer un rôle de « catalyseur » des réformes sociales (2008). Toutefois, ils sont plutôt critiques à l'égard du modèle de flexicurité proposé par la Commission. Dans plusieurs articles, les spécialistes de cette approche se sont appliqués à comparer les MTT avec le modèle de flexicurité (voir, par exemple, Gazier 2008; Auer et Gazier 2009; Gazier 2009; Schmid 2009).

En fait, les spécialistes des MTT voient dans la flexicurité « un succès remarquable qui n'est pas exempt de critiques ou de scepticismes » (Auer et Gazier 2009, 1). Pour B. Gazier, « il y a de, prime abord, deux faces de la "flexicurité", l'une associée à des menaces de déstabilisation, et l'autre porteuse de promesses » (2008, 117). La première, qui s'apparente au « triangle d'or du modèle danois », consiste en l'échange – auquel les travailleurs devraient consentir – entre la réduction de la protection de l'emploi et le renforcement de la protection sociale. Selon B. Gazier, cette approche propose « deux circuits rapides pour les travailleurs », l'un constitué par le passage rapide de l'emploi au chômage et du chômage à l'emploi, l'autre formé par les politiques actives qui prennent le relai dans les cas où la période de chômage se prolonge. Elle ne propose pas une gamme d'ajustements qui permette de croire aux effets bénéfiques d'une dérégulation par le marché (Gazier 2008, 120). Pour améliorer les perspectives d'ajustement du modèle danois qui repose sur des configurations sociétales spécifiques, l'approche des MTT propose de renforcer le rôle des entreprises dans la formation des travailleurs et d'introduire un pôle territorial d'ajustement susceptible de permettre aux acteurs locaux de générer des positions d'emploi et d'activité. Pour créer ces conditions, B. Gazier reconnaît que la « matrice de Wiltshagen » composée de seize dimensions et mobilisée par

la Commission (voir le Tableau 3.6.) propose un vaste ensemble de mécanismes et d'outils qui placent les transitions en complément des adaptations (2008, 122).

Tableau 3.6.
La matrice de Wilthagen
La « matrice de Wilthagen » (1)

Sécurité	Sécurité de l'emploi occupé	Sécurité de l'emploi	Sécurité du revenu	Sécurité combinée
Flexibilité				
Flexibilité externe numérique	Types de contrat de travail Législation protectrice de l'emploi Retraite anticipée	Services de l'emploi / politiques actives de l'emploi Formation / formation tout au long de la vie	Indemnisation du chômage. Autres prestations sociales Salaire minimum	Protection contre le licenciement durant divers dispositifs de congés
Flexibilité interne numérique	Chômage partiel / horaires courts / temps partiels	Législation protectrice de l'emploi Formation / formation tout au long de la vie	Allocation supplémentaire compensant un temps partiel Bourses d'études Allocations maladie	Différents types de congés Retraite à temps partiel
Flexibilité fonctionnelle	Enrichissement du travail Formation Prêt de travailleurs Sous-traitance Externalisation	Formation / formation tout au long de la vie Rotation des emplois Travail en équipes Polyvalence	Systèmes de rémunération reliés à la performance	Modulations volontaires du temps de travail
Flexibilité du coût du travail/du salaire	Ajustements locaux des coûts du travail Modulation/réduction des paiements de sécurité sociale	Modulation/réduction des paiements de sécurité sociale Subventions à l'emploi Primes pour l'emploi	Accords collectifs sur les salaires Allocation compensatoire pour horaires réduits	Modulations volontaires du temps de travail

(1) EUROPEAN COMMISSION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 2007, p. 4.

Dans ces conditions, les principales critiques de l'approche de Ton Wilthagen portent sur son utilisation à d'autres fins que celle du repérage des outils possibles afin d'identifier un « menu national » qui comporte le risque de « tomber dans un fonctionnalisme postulant la légitimité de l'usage conjoint d'une palette de moyens » (2008, 122). Si B. Gazier ne le formule pas explicitement, c'est bien la dimension « stratégique » de l'approche de la Commission qui est ici indirectement reprochée. Comme nous l'avons évoqué (voir *supra*. I.) et allons le détailler dans la sous-partie suivante (voir *infra*. B.), le Groupe d'experts sur la flexicurité coordonné par Ton Wilthagen propose une approche par les « parcours ». Ces derniers distinguent quatre configurations caractéristiques des situations des États membres. En ce sens, la matrice de Wilthagen rend compte de la diversité des situations nationales et propose d'adapter l'équilibre entre les quatre composantes en fonction des contraintes propres à chaque contexte national. Cependant, pour B. Gazier, elle manque d'une conception dynamique qui permette d'en examiner les conditions de fonctionnement dans un contexte donné (2008, 122). Il conclut que les « objectifs et processus souvent confus voire contradictoires, associés au terme de "flexicurité" pouvaient être clarifiés au moins partiellement par la référence aux MIT » (2008, 127).

c. Choix et négociation politique interne pour la Commission

Le groupe informel formé par les différents experts mobilisés par la Commission – et par les organisations internationales comme l'OCDE et l'OIT – (triangle d'or danois à la Per Madsen, matrice institutionnelle de Ton Wilthagen, MTT de G. Schmid et B. Gazier) se rapproche d'une communauté épistémique au sens de P. Haas (1992). Il n'en pas pour autant toutes les caractéristiques puisque ces experts ne partagent pas tous la même approche causale des phénomènes étudiés. Pour ces raisons, ils ne répondent pas non plus à la définition des coalitions de cause (*advocacy coalitions*) identifiées par P. Sabatier (1998) (voir *infra*. II. A). Plusieurs raisons expliquent que l'approche de Ton Wilthagen, qui travaillait depuis plusieurs années à la définition des variables institutionnelles de la flexicurité (Wilthagen 1998; Wilthagen et Tros 2004), ait finalement été préférée à celle des MTT.

Günter Schmid et Bernard Gazier ont tous les deux été activement engagés dans les activités de l'OCDE, de l'OIT et de la Commission européenne, tout comme auprès des gouvernements de leurs pays respectifs. Dans la mesure où ces experts venaient des pays continentaux, c'est-à-dire des États membres les plus éloignés des orientations européennes en matière d'emploi et de marchés du travail, l'hypothèse selon laquelle la mobilisation de leurs travaux, connus dans ces pays, permettrait à la Commission d'être davantage audible par les représentants de ces États membres, pourrait être émise. Cependant, la DG EMPL devait faire face à d'autres contraintes.

En premier lieu, l'implication de Peter Auer au sein de l'OIT constituait une limite politique pour la Commission. Bien que l'approche européenne des politiques des marchés du travail ait été influencée par la position de l'OIT – et donc par celle des marchés transitionnels – nous avons vu que les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL avaient besoin de se distinguer des organisations internationales afin d'asseoir leur légitimité. Ce besoin de différenciation est d'autant plus important que l'institution européenne partage et se dispute des cadres d'action politique avec d'autres organisations internationales (voir *supra*. II. A.).

En second lieu et en raison des faibles compétences attribuées par les Traités européens, la DG EMPL est, au sein de la Commission, une direction générale qui dispose de faibles marges de manœuvres. Bien qu'elle soit en première ligne dans la définition d'une politique européenne de l'emploi, elle doit composer avec la DG chargée des questions économiques et financières (DG ECFIN). Pour la DG EMPL, cette contrainte est d'autant plus forte que la SEE, définie en 1997, a été absorbée par la nouvelle « approche holistique » (Keune et Pochet 2009, 105) promue par la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent (voir *supra*. Chapitre 2. IV). La DG ECFIN est traditionnellement plutôt favorable à la libéralisation, à la dérèglementation et à la flexibilisation alors que la DG EMPL a

tendance à être attachée à la défense du modèle social européen et insiste sur le rôle de la protection sociale dans la croissance économique.

Au cours des débats sur l'équilibre de l'axe flexibilité-sécurité au sein des services de la Commission, les négociations entre les deux DG ont principalement porté sur la place de la formation tout au long de la vie¹ (qui constitue la seconde composante du modèle de flexicurité). 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 cette dernière ne souhaitait pas rajouter des charges aux entreprises sur le coût du travail et la formation des travailleurs². Pour avancer dans la définition d'une politique européenne de l'emploi, la DG EMPL devait défendre une position médiane, acceptable pour la DG ECFIN. Plus sensible au droit des travailleurs et à leur sécurité que les approches traditionnellement promues par l'OCDE ou par la DG ECFIN, elle n'avait cependant pas d'autres choix que de garantir les conditions minimales fixées par la DG ECFIN. Les variables de la flexicurité telles que définies par Ton Wilthagen (voir *infra*. B.) permettaient à la DG EMPL de s'assurer du soutien de la DG ECFIN, une étape nécessaire qui n'était pas assurée par l'approche des MTT. Ces enjeux mettent l'accent sur le caractère intentionnel de la mobilisation de l'expertise par les services de la Commission³.

En troisième lieu, le néologisme de flexicurité permettait d'illustrer un compromis politique et l'approche gagnant-gagnant que les acteurs de la DG EMPL étaient parvenus à définir avec les partenaires économiques (défendant la flexibilité) et les partenaires sociaux (plaidant pour davantage de sécurité). De par son « ambiguïté sémantique » constitutive (Serrano Pascual 2009, 61), le néologisme de flexicurité est un exemple typique de « consensus ambigu » (Palier 2005). Comme nous l'avons signalé, la polysémie du terme tend à masquer les intérêts divergents des différents acteurs. Le néologisme de flexicurité a séduit les bureaucrates européens qui ont vu un terme au fort pouvoir discursif et un moyen de mettre en avant leur capacité d'innovation de construction du compromis que ne leur permettait pas celui des « marchés transitionnels ».

Pour conclure, l'approche des MTT correspondait à un état d'esprit proche des ambitions objectives des acteurs de la DG EMPL, mais moins stratégique pour enrôler les autres services de la Commission avec lesquels ils interagissent nécessairement. Maintenant que nous avons expliqué les inconvénients politiques de cette approche

¹ Entretien E18. Commission européenne.

² Entretiens E18, E20. Commission européenne.

³ Si les experts deviennent des « entrepreneurs de normes » au sens de C. Sunstein (1996) ou de M. Finnemore et K. Sikkink (1998), le processus est donc différent de celui identifié par D. Dakowska dans ces travaux sur les réseaux de fondations et les processus qui leur ont permis d'accéder aux institutions européennes et d'acquiescer de la légitimité auprès de ces dernières (2009).

pourtant relativement proche des principes normatifs promus par la DG EMPL, nous proposons d'examiner les avantages de ceux que semblaient garantir l'approche institutionnelle de Ton Wilthagen.

B. Les variables institutionnelles de la flexicurité : un compromis nécessaire

Pour comprendre le choix politique de la Commission, il faut rappeler que les États membres (y compris ceux qui se rattachaient à la « coalition régulatrice » du Conseil) tenaient à garder des marges de manœuvre dans le choix des mesures de flexicurité qu'ils décideraient de mettre en œuvre. Face au cadrage du modèle de flexicurité autour du modèle danois, les représentants des exécutifs nationaux refusaient une « politique à taille unique » (*one size-fits-all policy*). Dans son discours de septembre 2005, le Commissaire Vladimír Špidla cherche à rassurer sur ce point :

« [Le modèle social européen] ne pourra pas être le lieu d'une confrontation entre "modèles" nationaux. (...) La "flexicurité" nordique, qui est devenue en peu de temps la "promotion du mois" dans le grand magasin des idées, c'est d'abord cette cohérence d'ensemble entre le système de protection sociale, les rôles respectifs de l'Etat et des acteurs sociaux, la politique de l'emploi et les modalités de fonctionnement du marché du travail »¹.

La matrice institutionnelle de Ton Wilthagen permet d'abord de « dénationaliser » le cadrage initial du modèle de flexicurité. Ensuite, elle insiste sur la capacité du modèle de flexicurité de s'adapter aux contextes politiques et institutionnels nationaux et aux situations nationales diversifiées des États membres. À travers cette analyse, nous souhaitons souligner la dimension constamment négociée du processus de construction du modèle de flexicurité. Nous allons voir que les conditions posées par les États membres expliquent la mobilisation d'un autre type d'expertise. Au-delà des évaluations économétriques des progrès nationaux illustrées par les méthodes souples de gouvernance, la Commission mobilise des experts spécialistes des marchés du travail pour mettre en avant sa neutralité politique et la recherche de solutions adéquates aux problèmes identifiés en commun.

Les paragraphes suivants soulignent les avantages politiques de cette approche du point de vue des acteurs de la Commission (B. 1.) mais insistent également sur la capacité de résistance des États membres aux tentatives de développement des politiques européennes de l'emploi – et du pouvoir de contrôle de la Commission sur les politiques sociales nationales (B. 2.).

¹ Speech/05/506, September, 14th, 2005.

1. *La flexicurité comme « stratégie politique » : une approche acceptable pour des marges de manœuvre nationales*

Si la plupart des travaux sur la mobilisation politique de l'expertise portent sur l'organisation structurée des savoirs, C. Robert apporte une contribution importante en étudiant les groupes d'experts, mobilisés par la Commission mais qui, contrairement à d'autres groupes (comme les comités issus de la comitologie, par exemple), sont dépourvus de prérogatives dans le domaine de la décision et ne dépendent pas exclusivement de la Commission (2010, 8). Elle montre que le rôle de ces groupes est principalement « d'aider à prévenir les oppositions et à légitimer, par avance, les propositions introduites par la Commission » (2010, 14). Leur mobilisation révèle ainsi deux dimensions « souvent présentées comme opposées voire exclusives l'une de l'autre : la recherche de savoirs et celle de l'accord politique ; la délibération et la négociation » (*Ibid.*, 15). Le cas de la flexicurité illustre cette fonction de l'expertise telle qu'elle est utilisée par les acteurs de la Commission et qui consiste à recueillir le soutien des acteurs indispensables à l'action communautaire : ici les représentants des États membres.

Nous avons vu que le document institutionnel de la Commission qui utilise, pour la première fois, le néologisme de flexicurité est le rapport de la Commission, publié en 2006, sur *L'Emploi en Europe*. Ce rapport mobilise extensivement les travaux de Ton Wilthagen et reprend la définition de la flexicurité proposée avec son collègue Frank Tros (2004)¹ dans un article publié dans la revue *Transfer : European Review of Labour Research*, elle-même diffusée par le Département de Recherche de l'Institut Syndical Européen dont l'objectif est de stimuler le dialogue entre les syndicats et la communauté académique². Compte tenu de la nécessité, pour la Commission, de convaincre les syndicats du bien-fondé du modèle de flexicurité, la mobilisation d'un travail publié dans cette revue n'est probablement pas une coïncidence.

Universitaire néerlandais spécialiste des marchés du travail, Ton Wilthagen commence à travailler sur les mesures de flexicurité lorsqu'elles sont mises en œuvre aux Pays-Bas à la fin des années 1990. Cet universitaire est bien connu des forums européens puisqu'il est un ancien membre de plusieurs groupes de travail du Conseil de l'Europe³ et

¹ Dans ce rapport, la flexicurité est définie comme « *a degree of job, employment, income and combination security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labour markets' (and individual companies') timely and adequate adjustment to changing conditions in order to maintain and enhance competitiveness and productivity* », p. 77.

² Cet article est, selon le site internet de la revue, l'un des plus lus de cette publication.

³ Voir, par exemple: *EU working group on self-employment and micro businesses et working group on the Reconciliation of Labour Market Flexibilization and Social Cohesion*.

a contribué aux travaux du Parlement européen sur la modernisation du droit du travail, étapes essentielles du processus de construction du modèle que nous étudions¹. Il est souvent présenté comme « Monsieur flexicurité »².

En 2007, lorsque la DG EMPL met en place le *Groupe d'Experts sur la flexicurité* (voir *supra.*), elle nomme Ton Wilthagen comme rapporteur. Afin de « dénationaliser » le modèle, une étape essentielle pour recueillir l'assentiment des représentants des exécutifs nationaux, les acteurs administratifs de la Commission demandent au *Groupe d'Experts* de définir des « parcours de flexicurité » (*flexicurity pathways*, voir *supra.* I. D.). Les acteurs administratifs de la DG EMPL avaient besoin de proposer un modèle conceptuel et méthodologique, légitimé par la (supposée) neutralité des académiques. Dans leur dimension communautaire, les travaux de T. Wilthagen acquièrent ainsi la double dimension identifiée par C. Robert dans ses travaux sur l'expertise : celle d'instance de production de savoir et celle de pré-négociation (2010, 17) (ici, avec les États membres).

L'approche des « parcours de flexicurité » est plutôt ambiguë. Du point de vue des acteurs administratifs de la DG EMPL, elle devait d'abord permettre de rassurer les États soucieux du maintien de leurs prérogatives dans le domaine de la définition des politiques sociales. Ces « parcours » devaient être définis à partir des quatre composantes du modèle, composantes elles-mêmes inspirées des variables institutionnelles (« la matrice ») de la flexicurité identifiées par Ton Wilthagen³. En définissant des « parcours de flexicurité », la Commission souhaitait renforcer l'idée d'un modèle qui n'était pas seulement inspiré des expériences nordiques mais également pensé à partir d'une matrice conceptuelle, plutôt qu'empirique, et qui pouvait être mise en œuvre dans des contextes politiques et institutionnels différents. Ensuite, l'approche des parcours de flexicurité devait également permettre d'encadrer les réformes nationales. Définie à partir de variables institutionnelles, cette approche de la flexicurité permettait à la Commission de légitimer un suivi (*monitoring*) de ces variables et d'étendre ainsi ses compétences dans ce

¹ Il 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 qui regroupe un réseau important de chercheurs spécialistes des politiques du marché du travail et est devenue un forum académique majeur dans ce domaine.

² Voir, par exemple, le site internet de la conférence TED (*Technology Entertainment Design*) : <http://www.tedxtilburguniversity.nl/speakers/speakers/90-ton-wilthagen>

³ Présentées dans le rapport *Emploi en Europe* 2006, ces quatre variables sont les suivantes : 1) la sécurité des emplois (*job security*), c'est-à-dire la possibilité de conserver un emploi particulier ; 2) la sécurité de l'emploi/la sécurité de l'employabilité (*employment security/employability security*), c'est-à-dire la possibilité de rester dans l'emploi (pas nécessairement avec le même employeur) ; 3) la sécurité de revenus (*income security*), c'est-à-dire le degré de protection du revenu en cas de cessation d'activité salariée ; 4) la sécurité combinée (*combination security*), c'est-à-dire la capacité de combiner un travail salarié avec d'autres activités privées ou sociales. Si elles n'ont pas été directement reprises dans la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, les quatre composantes présentées dans ce texte en sont néanmoins largement inspirées.

domaine¹. Le recours à l'expertise répond tout-à-fait aux besoins des acteurs administratifs de la DG EMPL puisqu'il permet d'occulter la dimension créatrice de leur action tout en masquant la dimension idéologique de cette dernière (Robert 2003, 60). Toutefois, nous allons voir dans les paragraphes suivants que les États membres ne restent pas passifs face à cette stratégie et s'assurent encore de renforcer au maximum les marges de manœuvre dont ils disposent pour définir leurs politiques nationales de l'emploi.

2. *Un revers pour l'approche de Ton Wilthagen : le refus de l'approche par les « parcours »*

Quelques mois avant la publication, en juin 2007, de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, les représentants des exécutifs nationaux étaient disposés à accepter le modèle proposé par la Commission mais rejettent l'approche des « parcours ». Un des représentants français déclare avoir « lutté pour que les « parcours » n'apparaissent pas dans la *Communication* mais seulement dans les annexes »². Un compromis est alors trouvé entre les représentants des États membres et la Commission. Il consiste à présenter ces parcours en annexe de la Communication, ce qui leur donne une moindre importance tout en évitant leur suppression pure et simple³. Les Communications de la Commission ne sont pas considérées comme des actes juridiques au sens propre du terme (elles ne sont pas prévues par les Traités). Elles relèvent plutôt des « actes préparatoires ». Adoptés en amont des processus de décision, ce type de document contribue néanmoins à l'élaboration des normes européennes. La possibilité, pour la Commission, de fixer, à travers les Communications, des « règles indicatives » pour l'exercice de son pouvoir discrétionnaire a pourtant été validée par la Cour de Justice (Isaac et Blanquet 2006, 231), ce qui peut expliquer la volonté des représentants des exécutifs nationaux de reléguer les « parcours » en annexe de la Communication. La portée juridique des Communications de la Commission doit, en effet, s'analyser en fonction de leur contenu et des obligations qu'elles édictent (Raepenbusch 2005, 378). Le fait que les « parcours de flexicurité » ne soient présentés qu'en annexe du document est considéré comme une victoire du Conseil sur la proposition initiale de la Commission. La publication en annexe de ces « parcours » rend cette approche secondaire et permet, éventuellement, aux États membres de s'en affranchir.

¹ Entretien E7. Commission européenne.

² Entretien F12. Secrétariat général des affaires européennes.

³ Entretiens E6, E10, E11. Commission européenne.

Cette dernière partie (III.) examine l'influence des universitaires dans la définition du modèle européen de flexicurité, mais aussi dans le processus de négociation engagé par la Commission avec les États membres. Elle montre que, si les représentants des exécutifs nationaux n'ont pas été activement mobilisés dans la construction de ce modèle, leurs positions ont néanmoins contribué à assouplir le cadrage social-démocrate scandinave proposé par la Commission pour convaincre les représentants des syndicats d'accepter la publication de la Communication. Par ailleurs, le processus de négociation dynamique que nous avons étudié montre que la Commission a dû ajuster le droit de regard qu'elle souhaiterait exercer sur les politiques nationales du travail, ajustement illustré par l'écartement de l'approche des « parcours ». Nous proposons de conclure cette partie par une réflexion sur le caractère structuré de l'intervention des experts que nous avons étudié. Nous avons, en effet, noté que ces acteurs partagent certaines caractéristiques des communautés épistémiques au sens de P. Haas. Ils appartiennent au même *réseau professionnel*, disposent d'une *compétence reconnue* et revendiquent avec autorité leur *connaissance* (voir *supra*. II. A.). Cependant, pour P. Haas, même si une communauté épistémique peut réunir des professionnels de disciplines d'origines variées (ce qui n'est pas le cas ici), ses membres partagent :1) une *même croyance dans un ensemble de normes et de principes* (une base raisonnée de valeurs pour l'action), 2) les *mêmes approches causales* (leur observation des pratiques responsables des principaux problèmes qui se posent dans leur domaine permettent de clarifier les multiples liaisons entre les actions politiques possibles et les résultats désirés), 3) les *mêmes notions de validité* (des critères subjectifs définis de manière interne, 4) une *même initiative politique* (un ensemble de pratiques communes à un ensemble de problèmes) (Haas 1992, 3). Nous avons vu dans la seconde sous-partie (B.) que les approches des experts qui ont influencé les travaux de la Commission diffèrent en un certain nombre de points, notamment celui de l'analyse des liens de causalité entre les phénomènes étudiés, une caractéristique qui les distingue des communautés épistémiques.

*

* *

Pour conclure ce chapitre consacré aux cadrages et aux stratégies des acteurs politico-administratifs de la Commission en amont de la publication de la Communication sur les principes communs de flexicurité, il faut dire que ce modèle met en lumière les capacités d'innovation et d'adaptation de la Commission dans un domaine où elle dispose de faibles compétences exécutives. En mobilisant différents types d'expertise (celle des organisations internationales et celle des experts universitaires), les acteurs politico-administratifs de la DG EMPL ont su s'appuyer sur les – faibles –

instruments souples de gouvernance dont ils disposent et qui encadrent la définition des politiques sociales européennes. Le mode de fabrication des politiques européennes de l'emploi doit donc être pris en compte car ils permettent à la Commission de remodeler les idées en fonction des interactions stratégiques qu'elle entretient avec les différents acteurs engagés dans ces processus de décision. La DG EMPL a su présenter un modèle qui proposait une teinte sociale-démocrate aux solutions politiques néolibérales défendues par la DG ECFIN. Stratégiques, les acteurs de la DG EMPL ont néanmoins dû céder à des compromis au fil du processus de construction du modèle européen qui nous intéresse. Efficace pour désamorcer les critiques syndicales, le modèle danois s'est révélé problématique pour persuader les États membres. Contraints de négocier une « stratégie à deux bandes », les acteurs de la Commission ont alors dû assouplir les cadres du modèle.

Contrairement au processus de mobilisation politique des répertoires de l'idée de *marché*, dans lequel les acteurs hétérogènes n'ont pas été engagés dans une forme de « marchandage explicite entre la droite et la gauche » (Jabko 2009, 52), l'approche gagnant-gagnant proposée par le modèle européen de flexicurité suggérait que des acteurs aux intérêts variés, voire opposés, devaient s'engager dans la recherche d'un compromis politique. Quoiqu'il en soit – et au-delà des termes même de la négociation – l'approche du constructivisme stratégique (Jabko 2009) est ici utile parce qu'elle souligne que les idées ne sont pas importantes en tant que telles mais comptent à partir du moment où les acteurs concernés sont obligés de les mobiliser pour exprimer leurs positions et défendre leurs intérêts. Dans les chapitres de ce travail consacrés aux réformes nationales (voir *infra*. Chapitres 5. et 6.), nous soulignons que la flexicurité est à l'ordre du jour des débats nationaux et qu'elle n'est pas réductible aux débats technocratiques bruxellois¹. Fortement débattue, elle constitue néanmoins un *point de passage obligé* des débats nationaux sur les politiques de l'emploi (Caune 2013), comme en témoigne, par exemple, l'accord conclu en janvier 2013 par le patronat et les syndicats français à l'issue de la négociation pour l'emploi.

Finalement, pour conclure ce chapitre, nous souhaitons souligner les deux principaux résultats qui contribuent à la littérature dans laquelle s'inscrit ce travail de recherche. Le premier concerne la littérature sur les transferts des politiques nationales vers l'Union européenne (*uploading*). Alors que la flexicurité est directement inspirée des expériences nordiques, les représentants des exécutifs nationaux de ces pays n'ont pas

¹ La Stratégie *Europe 2020*, qui détaille les objectifs européens pour la décennie à venir, a confirmé que la flexicurité constituait une « initiative phare » pour réaliser les priorités politiques de l'UE. Le modèle est également mis en avant dans le *Pacte pour l'Euro*, signé le 11 mars 2011 dans le contexte de la crise européenne de la dette souveraine.

été centraux dans le processus étudié. Les universitaires nordiques spécialistes des marchés du travail se sont ainsi substitués aux acteurs politiques traditionnellement généralement pris en compte par ce champ de littérature. Le second résultat est lié à l'utilisation politique de l'expertise. Au-delà des structures de l'expertise, ce travail met en lumière l'importance du type d'experts mobilisés. Non structurés de manière formelle, les experts mobilisés par la Commission ont permis à cette dernière de mettre en avant ses propres capacités d'innovation, de souligner l'attention qu'elle porte aux contextes politiques et institutionnels nationaux et de se démarquer, ainsi, des organisations internationales classiques comme l'OCDE ou l'OIT.

Transition. La flexicurité en temps de crise

Maintenant que nous avons analysé les processus qui ont permis à la Commission d'enrôler les acteurs nécessaires à la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, nous proposons d'évaluer brièvement le devenir de la flexicurité dans les politiques et les discours européens, depuis cette publication. En effet, nous avons évoqué le renforcement de la critique émise par les représentants des syndicats à Bruxelles depuis le début de la crise économique et de la dette souveraine qui commence à toucher l'Europe à partir de l'été 2008. Par ailleurs, alors que l'approche de la flexicurité dans les politiques européennes de l'emploi a, depuis la Communication, était confirmée à plusieurs reprises, elle figure également comme un objectif majeur des réformes des marchés du travail, particulièrement pour les pays qui bénéficient des plans d'aide de la troïka formée par la Commission, la BCE et le FMI. Analyser la place de la flexicurité en temps de crise est d'autant plus important pour notre propos que le Portugal est engagé dans un processus de négociation et de contrôle vis-à-vis de la troïka depuis que le pays a reçu son premier plan d'aide en mai 2011. Le statut de ces paragraphes dédiés à la flexicurité en temps de crise prend ainsi la forme d'une transition entre les premiers chapitres de ce travail consacrés à la flexicurité au plan européen (voir *supra*. chapitres 2. et 3.) et les chapitres suivants consacrés à la comparaison des processus d'adaptation et de traduction de cette norme au Portugal et en France (voir *infra*. Chapitres 4., 5. et 6.).

A. La flexicurité comme « langage autorisé » ?

Comme nous l'avons montré au cours des chapitres précédents, le modèle de flexicurité révèle une forme de stabilisation des objectifs des politiques européennes de l'emploi. La polysémie du néologisme lui-même est révélatrice de « l'ambiguïté de l'Europe sociale » et de l'articulation entre sa dimension protectrice et sa dimension réformatrice (Cochoy et Goetschy 2009, 449). La flexicurité n'introduit pas une vision particulièrement nouvelle mais confirme plutôt des directions suivies depuis des décennies (Jepsen et Keune 2007). Ainsi, la définition du modèle européen de flexicurité présentée dans la Communication de 2007 ne peut pas être considérée comme un événement épisodique, caractéristique d'un moment particulier. Elle est, en effet, confirmée par les documents officiels européens ultérieurs. Malgré l'opposition grandissante de la CES ainsi que des syndicats des États providence de type conservateur corporatiste, la Commission n'a pas abandonné ce vocable. Peut-être moins mis en avant

politiquement, il n'en reste pas moins un axe essentiel de la stratégie européenne dans le domaine des politiques macro et microéconomiques et de l'emploi.

1. *Nouvelle décennie, ancienne stratégie ? Europe 2020 ou la confirmation de la Stratégie de Lisbonne révisée*

Dans son rapport annuel sur *l'Emploi en Europe* pour l'année 2007, la Commission rappelle que « deux régimes [de flexicurité] sont associés à de bons résultats socio-économiques, l'anglo-saxon et le nordique »¹. Elle réitère ainsi l'approche présentée dans la Communication de 2007, en insistant même davantage sur le modèle anglo-saxon qui suscite pourtant les critiques des syndicats, notamment dans les systèmes de protection sociale de type conservateur corporatiste.

En 2010, la stratégie de Lisbonne, définie en 2000 pour une décennie, arrive à échéance. Pour D. Chabanet et J. Faniel, « sous bien des aspects, l'échec de cette politique est aujourd'hui consommée puisque, de l'aveu même de l'UE, les objectifs chiffrés annoncés à Lisbonne sont loin d'avoir été atteints » (2007, 6). Compte tenu de ces objectifs manqués, la question du renouvellement de la Stratégie européenne se pose pour la Commission Barroso. En fait, il semble que celle-ci ne soit pas prête à reconnaître son échec. Les objectifs et les instruments sont, dès lors, largement reconduits, la faiblesse des réalisations étant imputée à l'insuffisance des réformes nationales ainsi qu'à la crise économique et financière. La Commission entend se doter d'une nouvelle stratégie pour la nouvelle décennie qui s'annonce.

Selon la formule de l'un de nos interlocuteurs à la Commission, il s'agit de « donner un élan nouveau sans changements fondamentaux »². En fait, avec la stratégie Europe 2020, la Commission souhaitait poursuivre son travail, « aller à l'essentiel, recentrer...le genre de choses qu'on a faites dans une seconde phase de la stratégie de Lisbonne »³. Accentuée par la réforme de 2005, l'approche globale et consensuelle de la stratégie de Lisbonne (ou, « holistique » pour reprendre les mots de M. Keune et P. Pochet) est présentée comme le résultat d'un consensus difficilement construit et, en tout cas, toujours précaire. Alors que le président de la Commission, José Manuel Barroso, est reconduit dans ses fonctions en 2009, il ne s'agit pas, pour la Commission de perturber l'ordre (qu'elle a) établi.

¹ Commission européenne, *L'Emploi en Europe*, 2007.

² Entretien E11. Commission européenne. « Give a fresh start with no fundamental changes ».

³ Entretien E10. Commission européenne. « Get at the heart of the problem, focus...the kind of things we did in the second phase of the Lisbon Strategy ».

Les principes du modèle européen de flexicurité sont ainsi confirmés par la nouvelle stratégie européenne. La stratégie EU 2020 pour la nouvelle décennie à venir (2010-2020) s'inscrit dans la ligne des orientations passées. Elle ne propose pas d'adaptations aux orientations et aux solutions précédentes ni ne tire de leçon fondamentale de la crise récente (Pochet, 2010). Les acquis de SEE et les points consensuels relatifs à la flexicurité sont maintenus dans les nouvelles orientations européennes.

Le texte des nouvelles lignes directrices pour l'emploi (2010-2015) fait référence à la flexicurité dans la ligne directrice n°7 dans les termes suivants :

« Les États membres devraient intégrer dans leurs politiques relatives au marché du travail les principes de la "flexicurité" (...). Les mesures visant à accroître la flexibilité et la sécurité devraient non seulement être équilibrées, mais aussi se renforcer mutuellement. Les États membres devraient donc mettre en place des régimes contractuels flexibles et fiables, des politiques actives du marché du travail, un système efficace d'éducation et de formation tout au long de la vie, des mesures de soutien à la mobilité professionnelle et des systèmes de sécurité sociale adaptés qui, conjugués, assureraient la transition vers le marché du travail, en les assortissant de droits et de responsabilités clairs pour les chômeurs en ce qui concerne la recherche active d'emploi. Il conviendrait par ailleurs, en collaboration avec les partenaires sociaux, d'accorder toute l'attention qu'elle mérite à la « flexicurité » interne sur le lieu de travail. »

Le texte des lignes directrices reprend les quatre composantes de la flexicurité et insiste sur l'équilibre entre les droits et les obligations des chômeurs. Il met également l'accent sur le rôle du dialogue social. On peut lire aujourd'hui, sur le site internet de la Commission européenne, que les réformes des politiques de l'emploi et du système de protection sociale et, plus particulièrement, le concept de flexicurité, suscitent, en France, « une grande méfiance des citoyens »¹. Pour autant, il figure toujours largement en tête des priorités politiques affichées par la Commission: « la mise en œuvre de politiques intégrées en matière de flexicurité joue un rôle essentiel dans la modernisation des marchés du travail et la réalisation de l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 d'un taux d'emploi de 75 % »².

Les services de la Commission préparent les textes de la Stratégie Europe 2020 depuis l'année 2007. La crise économique qui démarre à partir de l'été 2008 perturbe les ambitions de la Commission et l'oblige à revoir certaines formulations. Dans ce contexte, il fallait, de l'aveu de l'un des acteurs administratifs de la Commission, éviter les envolées « lyriques » ou trop « optimistes »³.

¹ http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index_fr.htm

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr>.

³ Entretien E15. Commission européenne.

Au-delà des plans d'aide aux Etats en difficultés sur les marchés financiers, que nous présentons, à travers l'exemple portugais (voir *infra*. Chapitre 5.), d'autres instruments financiers ont été créés ou renforcés pour accompagner les économies en crise¹.

Enfin, il faut souligner que, à l'occasion du Sommet annuel sur la croissance et l'emploi du printemps 2009², le Conseil européen définit trois priorités, confirmées par le Sommet de l'Emploi du 7 mai 2009:

- 1) *Maintien de l'emploi, création d'emploi, promotion de la mobilité ;*
- 2) *Augmentation des qualifications et meilleur appariement entre offre et demande de travail du point de vue des qualifications ;*
- 3) *Amélioration de l'accès à l'emploi.*

La seule nouveauté, par rapport au contenu de la SEE, consiste en l'affichage de l'objectif du « maintien de l'emploi », qui constitue un changement notable (Erhel 2010, 19). Ces changements révèlent une forme d'adaptation du discours politique européen au contexte de la crise économique. Comme le note C. Erhel : « du point de vue des “modèles” de politique de l'emploi, la crise modifie quelque peu le diagnostic porté antérieurement sur le succès conjoint des pays libéraux et nordiques, et le prétendu échec des pays continentaux : le cas de l'Allemagne, voire de l'Italie, montre au contraire que les outils traditionnellement utilisés par ces derniers, ainsi que leur degré plus élevé de protection de l'emploi, ont un effet modérateur du choc en temps de crise » (2010b, p.20).

2. *Le « paquet emploi » du 18 avril 2012*

En mars 2012, les chefs d'États et de gouvernement se réunissent à Bruxelles pour le désormais traditionnel *Sommet de printemps consacré à l'emploi et à la croissance*. Ce Sommet ne fait qu'entériner des décisions antérieures ; les chefs d'États et de gouvernements ne

¹ Il s'agit d'abord du Fonds social européen, dont nous avons évoqué les principes dans le chapitre 2, qui consacre 19 milliards d'Euros à la conduite de mesures d'urgence pour l'emploi (Erhel 2010, 19). Il s'agit ensuite du Fonds d'ajustement à la mondialisation, créé en 2006, et destiné à soutenir les activités de formation des salariés des secteurs et des régions industriels touchés par les délocalisations¹. Ce Fonds a bénéficié à plus de 21 000 travailleurs ayant perdu leur emploi dans douze États de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et République tchèque).

² Ce Sommet annuel est prévu, depuis la révision de la Stratégie de Lisbonne, tous les ans au mois de mars (voir *supra*. Chapitre 2. IV.).

reviennent pas sur les politiques d'austérité qu'ils défendent depuis le début de la crise économique.

Au printemps 2012, l'UE connaît une hausse record du chômage, les perspectives économiques pour les prochains mois ne sont guère plus réjouissantes et la tension sociale se fait sentir au plan national, pas seulement dans les États membres qui sont directement concernés par les plans d'austérité. La période connaît toutefois une certaine accalmie sur les marchés financiers. Le 18 avril 2012, la Commission européenne propose un « paquet emploi » composé de différents textes qui visent à renforcer la coordination des mesures pour l'emploi.

Le « paquet emploi » est composé d'une Communication intitulée *Vers une reprise génératrice d'emplois* et de neuf documents de travail, dont deux doivent faire l'objet d'une consultation. La Communication souligne que : « la crise a révélé une fois de plus l'interdépendance des économies et des marchés du travail de l'Union, mettant en évidence la nécessité d'accompagner la nouvelle gouvernance économique d'une coordination renforcée des politiques sociales et de l'emploi, conformément à la stratégie européenne en matière d'emploi prévue par le Traité »¹. Cette formulation indique peu de changements quant aux justifications relatives au rôle de l'UE dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi mais la crise est utilisée comme un argument supplémentaire pour légitimer l'action européenne dans ces domaines. Sur le fond la Communication ne propose pas de changement d'approche puisque la Commission confirme son attention pour « des marchés du travail dynamiques, où chacun a sa place et possède les bonnes compétences, sont indispensables à une compétitivité de l'économie européenne qui sorte grandie, et non affaiblie, de ces changements »². Elle demande aux États membres de prendre des mesures propres à encourager la création d'emploi, en réduisant, par exemple, la pression fiscale qui pèse sur le travail ou en octroyant des aides à l'embauche aux entreprises. La Commission revient au vocable de « flexisécurité », qui met davantage l'accent sur l'axe de la sécurité que celui de « flexicurité », pourtant préféré durant la période qui précède l'adoption de la Communication de 2012.

La Communication confirme que la flexi(sé)curité et ses quatre composantes constituent toujours une pièce maîtresse des politiques européennes :

« Les principes de l'Union en matière de flexisécurité demeurent des pièces importantes dans l'édification de marchés du travail dynamiques; ils visent à engager les États membres sur la voie de réformes structurelles des marchés intégrées. La flexisécurité désigne un ensemble de politiques de l'emploi (modalités contractuelles, mesures d'insertion professionnelle, apprentissage tout au long de la vie et systèmes de protection sociale)

¹ Communication de la Commission, *Vers une reprise génératrice d'emplois*, COM(2012) 173 final, p. 22-23.

² *Idem.*

combinées dans le but d'améliorer à la fois la flexibilité et la sécurité des marchés du travail tout en armant ces derniers de manière à ce qu'ils résistent mieux aux ajustements économiques »¹.

Pour ce qui concerne l'axe de la flexibilité, la Commission insiste, dans ce document, sur la *flexibilité interne*, qui, dans le contexte de la crise économique, devrait renforcer la sécurité de l'emploi tout en permettant de réduire les dépenses budgétaires. Le texte accorde également une importance particulière à la question des travailleurs pauvres et aux *outsiders* des marchés du travail, particulièrement dans les pays où les salaires minimaux sont faibles et où les écarts salariaux sont importants².

Pour ce qui concerne l'axe de la sécurité, la Communication rappelle que l'apprentissage tout au long de la vie est un gage de sécurité de l'emploi et de productivité³. Elle insiste également sur l'accroissement du capital humain et l'investissement dans les compétences des travailleurs, qui devraient permettre d'améliorer la sécurité des travailleurs, de réduire le chômage de longue durée, de faciliter les transitions et, enfin, d'absorber les déséquilibres entre l'offre et la demande des compétences sur les marchés du travail.

La principale évolution des propositions de la Commission que ce texte nous permet d'identifier concerne la question des salaires minimaux, longtemps considérés comme un frein à l'embauche. Elle reconnaît ici que « *la fixation de salaires minimaux adaptés peut aider à prévenir une augmentation du nombre de travailleurs pauvres et est importante pour garantir la qualité d'emplois décents* »⁴. Alors que la *Communication sur les principes communs de flexicurité* mettait l'accent sur l'importance du caractère flexible des marchés du travail, celle de 2012 attire l'attention sur les abus des contrats atypiques⁵.

Pour renforcer la coordination et la surveillance des politiques nationales de l'emploi, la Commission propose d'introduire un nouvel instrument en établissant un tableau de bord qui permette de suivre les avancées des réformes nationales dans ce domaine. Elle suggère également de renforcer l'action du FSE afin qu'il puisse soutenir davantage les mesures nationales en matière d'emploi. La Commission propose d'organiser une conférence de haut niveau sur le thème de l'emploi pour le mois de septembre suivant. Lors de cette conférence, qui réunit les présidents des trois institutions du triangle institutionnel européen et de nombreux acteurs politiques

¹ *Id.*, pp. 9-10.

² *Id.*

³ *Id.*, p. 13.

⁴ *Id.*, pp. 10-11.

⁵ *Id.*, pp. 12.

nationaux et européens, les présentations analysent principalement l'impact de la crise sur l'emploi (*Stream A*), la politique de l'emploi tout au long du cycle de vie (*Stream B*) et les parcours politiques du plein emploi (*Stream C*)¹.

B. La Confédération européenne des syndicats, la crise et la flexicurité

La CES n'attend pas le début de la crise économique pour présenter une position plus tranchée sur le modèle européen de flexicurité. La crise permet cependant d'élaborer cette position critique. En septembre 2007, quelques mois après la publication de la Communication, John Monks déclare que *« pour empêcher la flexicurité de devenir la 'flexploitation', la Commission devrait prendre la responsabilité de renforcer la dimension sociale du marché intérieur, en garantissant le droit et la sécurité des travailleurs »*². En juin 2012, dans une résolution sur le « Paquet emploi » de la Commission, la CES rappelle qu'elle :

*« a prévenu que se concentrer sur un concept européen de flexicurité ne serait d'aucune aide mais la Commission a malgré tout cherché à réexaminer la question de la flexicurité dans le contexte et en réponse à la crise. En perpétuant l'agenda européen de flexicurité (avec la répétition de la référence à un « contrat unique à durée indéterminée » dans le document de travail des services qui l'accompagne), la Commission rate l'occasion de dire clairement que la flexicurité n'est pas la solution en temps de crise »*³.

Pour la CES, la crise économique ne doit pas constituer une justification pour renforcer les politiques de flexicurité. Au contraire, la crise est analysée comme un révélateur des faiblesses de la flexicurité.

Dans une résolution adoptée en juin 2007 à propos de la Communication *Vers une reprise génératrice d'emplois*, la CES déclare que :

« les marchés du travail en Europe présentent déjà un degré élevé de flexibilité mais la quête de toujours plus de flexibilité a débouché sur l'insécurité des travailleurs, souvent liée à l'augmentation de formes atypiques d'emploi. Il existe des éléments probants attestant de l'échec du concept de flexicurité à passer le test de la crise qui s'accompagne d'un accroissement rapide du chômage avec peu ou pas de sécurité correspondante, que ce soit

¹ *Jobs for Europe : the European Employment Policy Conference*. Programme, 6-7 september 2012, Brussels; disponible sur le site : <http://ec.europa.eu/social/main>

² « *To prevent flexicurity to become 'flexploitation' the Commission should take the responsibility for shaping a strong social dimension to the internal market, guaranteeing worker's rights and workers security* ». Source : ETUC, 2007, « Flexicurity Will Get Nowhere without Reinforcing Rights for Workers, says the ETUC ». <http://www.etuc.org/a/3944>

³ Paquet pour l'emploi : Réponse de la CES à la Communication de la Commission européenne « Vers une reprise génératrice d'emplois, Résolution adoptée lors du Comité exécutif de la CES des 5-6 juin 2012.

sous forme d'avantages solides, d'accès accru à la formation ou des nécessaires politiques actives de l'emploi »¹.

Plus loin, elle considère que :

« présenter comme “modernes” des réformes de la sécurité sociale ayant contribué à une explosion des inégalités et de la pauvreté est particulièrement hypocrite (voir la réforme Hartz en Allemagne), tout comme l'est l'affirmation que les États membres qui ont une faible protection tant en matière d'emploi que de sécurité sociale (les pays d'Europe centrale et orientale) forment un noyau de « flexicurité »².

Dans une résolution du 5 et 6 juin 2012, la CES réagit au « Paquet emploi » de la Commission et critique le modèle de flexicurité qui accorde, selon elle, une importance excessive aux mesures agissant sur l'offre. La CES reproche à la Commission d'avoir *« fait marche arrière par rapport à la question de la sécurité du marché du travail en invoquant des “limites de temps” et une “conditionnalité accrue” pour les indemnités de chômage »³.*

Pour B. Conter : « La vision de la Commission de la flexicurité, [ou] “la sécurité par la flexibilité ” (...) ne réussit donc pas à passer le test imposé par la crise » (2011, 61). À partir de 2008, un an après la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, les critiques davantage exacerbées de la CES conduisent à rappeler un angle central de l'argument que nous avons défendu dans le chapitre précédent consacré à l'analyse des stratégies déployées par la Commission pour convaincre ses partenaires. En effet, nous avons vu que la CES était à l'origine relativement enthousiaste à l'égard du cadrage de la flexicurité autour du modèle danois. Cependant, dans le courant de l'année 2006, les désaccords de certains syndicats nationaux au sein de la CES (notamment de la part des syndicats continentaux ou méditerranéens) deviennent de plus en plus problématiques pour l'organisation. Le soutien affaibli au cours du processus finit par se transformer en une résistance plus active à partir du début de la crise. L'évolution de la position de la CES renforce l'argument selon lequel le cadrage initial du modèle de flexicurité, fortement lié au modèle danois, a été efficace pour enrôler (au moins dans un premier temps) les représentants des syndicats européens afin qu'ils partagent le projet de la Commission. Cette évolution confirme aussi l'analyse de M. Keune, pour qui, malgré le caractère ambigu du néologisme et le soutien visible d'une large coalition d'acteurs, le

¹ Paquet pour l'emploi : Réponse de la CES à la Communication de la Commission européenne « Vers une reprise génératrice d'emplois, Résolution adoptée lors du Comité exécutif de la CES des 5-6 juin 2012.

² *Idem.*

³ *Id.*

débat européen sur la flexicurité donne finalement à davantage de conflits que de consensus entre les différents acteurs impliqués dans sa définition (2008a, 10).

Après avoir identifié la place de la flexicurité dans les documents des institutions européennes publiés depuis la Communication de 2007, nous évaluons désormais le rôle de la flexicurité dans la gestion politique européenne de la crise de la dette souveraine. Pour un pays comme le Portugal, le renforcement considérable du contrôle européen de la troïka est particulièrement important pour comprendre le contexte actuel et les relations qu'entretiennent les élites et les citoyens portugais avec l'intégration européenne.

C. Plans de « sauvetage » et austérité : les politiques de l'emploi sous la pression européenne

1. *Le Fonds Européen de Stabilité Financière (mai 2010) et le Mécanisme Européen de Stabilité (octobre 2012)*

Après de longs mois de débats et de négociations, dont nous ne pouvons, dans le cadre de ce travail, que proposer une analyse exhaustive, les 27 États membres adoptent, le 9 mai 2010, le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), un instrument temporaire de nature intergouvernementale. Il doit permettre d'emprunter de l'argent sur les marchés des capitaux sur la base des garanties octroyées par les 17 pays de la zone euro. En même temps que le FESF, le Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF) permet à la Commission d'emprunter sur les marchés des capitaux avec la garantie du budget de l'UE (le MESF a une capacité d'intervention de 60 milliards d'Euros). Initialement, il était prévu que sa force de frappe soit de 750 milliards d'Euros (60% de la Communauté européenne, 440 milliards d'Euros apportés par les États membres sous formes de garanties via le FESF et 250 milliards provenant du FMI)¹. Les emprunts du FESF doivent permettre de lever des fonds pour financer les emprunts des États de la zone Euro qui ne peuvent emprunter à des taux abordables sur les marchés de capitaux. Toute aide aux États en difficultés ne peut être attribuée qu'à la suite d'une décision unanime des États membres de l'Eurogroupe.

La création du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) est décidée en octobre 2012 pour une mise en œuvre en juillet 2013. Le MES doit cohabiter avec le FESF

¹ Pascal Ordonneau, « Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF) », *Le Cercle/Les Échos*, 25 septembre 2012.

jusqu'en juin 2013, avant de prendre la relève de ce dernier¹. Le MES diffère du FESF parce qu'il devrait permettre de participer directement à la recapitalisation des banques en difficultés, un instrument qui vise à aider les établissements de crédit en difficulté sans alourdir la dette de leur pays d'origine².

2. *Le plan d'aide au Portugal*

En avril 2011, lorsque le Portugal bénéficie à son tour, après la Grèce et l'Irlande de l'assistance financière européenne, le prêt passe par le mécanisme du FESF et du MES. C'est par une décision d'exécution du 17 mai 2011 que le Conseil accorde, à la demande du Portugal, une aide financière³. Le plan d'aide de 78 milliards d'Euros est financé à parts égales par le FESF, le MESF et le FMI (26 milliards d'Euros chacun).

Ces prêts prévoient trois contreparties. En premier lieu, le plan impose un ajustement budgétaire réalisé notamment par un plan de réduction drastique des dépenses qui comprend la réforme du système de santé et de l'administration publique et est assorti d'un programme de privatisations. En second lieu, le plan inclut des réformes qui visent à améliorer la compétitivité et la croissance de l'économie portugaise. Une réforme du Code du travail est ainsi prévue (voir *infra*. Chapitre 5.) ainsi qu'une réforme du système judiciaire. En troisième lieu, les mesures visent à réformer le secteur financier, et notamment à renforcer la structure du capital des banques⁴.

Dans sa décision d'exécution de 2011 (modifiée en 2012⁵), le Conseil demande au Portugal des réformes significatives destinées à améliorer la situation du marché de l'emploi, substantiellement dégradé. Le texte rappelle que les indemnités de licenciements devraient être alignées sur la moyenne européenne et que le pays doit créer un fonds pour les financer partiellement⁶.

Le 23 mars de cette même année, la chute du gouvernement du socialiste José Socrates révèle les conflits qui traversent la classe politique portugaise après que le pays ait adopté trois plans d'ajustements en un an. Dans la mesure où le nouveau gouvernement de centre-droit élu en juin 2011 promet de mettre en œuvre des mesures d'austérité encore plus rigoureuses que celles demandés par la troïka⁷, l'interaction entre

¹ « Le Mécanisme européen de stabilité est lancé », *Le Monde*, 8 octobre 2012.

² *Idem*.

³ Décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil.

⁴ « Les 27 valident le plan d'aide au Portugal », *La Tribune*, 16 mai 2011.

⁵ COM/2012/0364 final.

⁶ *Idem*, p. 3.

⁷ « Une deuxième tranche du plan d'aide au Portugal débloquée », *Le Monde*, 12 août 2011.

le contexte national et européen doit être analysée dans ce travail (voir *infra*. Chapitre 5. IV.).

Cette transition entre les chapitres consacrés au cas européen de flexicurité et les chapitres qui se concentrent sur les cas nationaux montre que le modèle de flexicurité ne peut pas être réduit à une brève apparition à l'agenda européen lors de la publication de la Communication de 2007. Au contraire, qu'il s'agisse des textes ultérieurs de la Commission dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail ou de la gestion européenne de la crise financière et de la dette souveraine des pays du sud de l'Europe elle est constamment remise au goût du jour et loin d'être abandonnée.

CHAPITRE 4

LE PÈRE FONDATEUR ET LE BON ÉLÈVE : ÉTAT PROVIDENCE, MOUVEMENT SYNDICAL ET RAPPORT À L'EUROPE EN FRANCE ET AU PORTUGAL

Avant d'aborder l'analyse de l'interaction entre les processus politiques nationaux et les processus cognitifs européens, à partir de l'analyse des réformes récentes des politiques de l'emploi et des marchés du travail au Portugal (voir *infra*. Chapitre 5.) et en France (voir *infra*. Chapitre 6.), nous comparons, dans le présent chapitre, les facteurs principaux qui structurent les hypothèses discutées dans ce travail, à savoir le degré d'inadéquation entre les modèles traditionnels nationaux et les exigences européennes, le rôle de la division syndicale dans la capacité des acteurs syndicaux à influencer les cadrages des réformes nationales et le rapport qu'entretiennent les élites et les citoyens à l'égard de l'intégration européenne. Ces trois variables structurent le présent chapitre et chacune d'elles est abordée à partir de notre argument concernant la dimension européenne des États providence, c'est-à-dire de leur statut d'État membre.

La première partie de ce chapitre (I.) est consacrée aux dimensions communes que partagent le système français et le système portugais de protection sociale, caractéristiques traditionnelles des régimes conservateurs corporatistes telles que les à décrites G. Esping-Andersen. Au-delà de ces points communs, la première partie met l'accent sur les différences entre les deux systèmes en insistant sur la dimension européenne qui explique ces différences. En effet, nous insistons ici sur l'importance de la temporalité du développement des deux systèmes de protection sociale étudiés, temporalité marquée par leur autonomie (cas de la France) et leur dépendance (cas du Portugal) respective par rapport aux institutions européennes.. Ensuite, nous soulignons une autre raison qui doit conduire à analyser les États providence comme des États membres et montrons comment la définition des critères de Maastricht et les perspectives de l'adoption de la monnaie unique ont profondément marqué les débats et les réformes sociales françaises et portugaises des années 1990. Après avoir pointé cette nouvelle caractéristique commune partagée par les deux systèmes, nous insistons encore sur les différences. En effet, les contraintes des critères de Maastricht n'ont pas été présentées de la même manière par les acteurs politiques portugais et français. Alors que les premiers mettaient en avant leur volontarisme et leur ambition d'inscrire leur pays dans son destin européen, les seconds tentaient d'éviter la responsabilité des réformes en la faisant plutôt reposer sur les institutions européennes, déployant ainsi des stratégies d'évitement du blâme. Ces différentes stratégies ne sont pas sans effet sur les rapports qu'entretiennent les citoyens français et portugais à l'égard de l'intégration européenne, rapport que nous étudions à la fin de ce chapitre.

Après avoir abordé les caractéristiques des systèmes de protection sociale français et portugais à partir d'une grille de lecture européenne, nous comparons, dans une seconde partie (II.), leurs mouvements syndicaux. Ici aussi, nous insistons à la fois sur

leurs caractéristiques communes (la division syndicale) et sur leurs différences (leur degré de fragmentation). Ces variables sont, en effet, essentielles pour expliquer la capacité des syndicats à former des coalitions et à influencer le cadrage et l'adoption des réformes nationales des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Nous montrons ainsi que le nombre de syndicats français leur permet de développer des stratégies plus mouvantes et plus dynamiques, alors que, dans le contexte de la division, les deux confédérations syndicales portugaises sont soumises à une structure plus statique de leurs stratégies d'occupation de l'espace politique. À partir de cette grille de lecture, les chapitres consacrés aux réformes nationales confirment, en effet, qu'en France, la CFDT s'est appuyée sur les propositions de la CGT (voir *infra*. Chapitre 6.), alors que, dans le cas portugais, les syndicats n'ont pas su dépasser leur désunion (voir *infra*. Chapitre 5.). Enfin, cette partie montre comment, dans les deux pays, la question européenne constitue un clivage qui correspond aux divisions classiques entre les syndicats.

L'analyse du degré de clivage syndical produit par la question européenne nous conduit à discuter dans la dernière partie du chapitre (III.) la question du rapport qu'entretiennent les élites et les citoyens portugais à l'égard de la construction européenne. Encore une fois, nous mettons l'accent sur les différences et les ressemblances entre les deux pays. En effet, les élites et les citoyens français et portugais entretiennent des relations différentes avec l'Europe, différences qui s'expliquent largement par leur statut d'État membre. La France est ainsi largement marquée par son rôle de père fondateur qui lui permet de défendre « l'exceptionnalisme français » alors qu'en tant qu'adhérent plus tardif dont le développement économique a largement bénéficié des fonds structurels de la politique régionale européenne, le Portugal a tendance à assumer le rôle de « bon élève de l'intégration ». Pour autant, les deux relations à l'Europe que nous étudions ici sont également marquées par une caractéristique commune, celle de la rupture provoquée par l'adoption de la monnaie unique qui marque l'émergence du « blues post-Maastricht » (Eichenberg et Dalton 2007). Ces évolutions doivent, en effet, être prises en compte pour analyser, dans les chapitres suivants, la façon dont les acteurs impliqués dans les réformes nationales des politiques de l'emploi envisagent les pressions et les exigences européennes dans un contexte où ces dernières sont accentuées par la crise économique actuelle.

I. Des systèmes corporatistes soumis à une pression européenne radicalement différente

La première partie de ce chapitre (I.) est consacrée à la comparaison des caractéristiques essentielles des systèmes de protection sociale français et portugais et aux tendances principales de leurs évolutions jusqu'à la fin des années 1990. Deux fils conducteurs guident l'analyse des systèmes de protection sociale présentée ici. Après avoir abordé leurs spécificités en tant que systèmes de protection sociale appartenant au régime conservateur corporatiste à partir d'une perspective théorique (voir *supra*. Chapitre 1.), nous abordons les développements de chacun des systèmes dans une perspective empirique. Cette dernière nous permet de mettre l'accent sur les points communs et les différences entre ces deux régimes conservateurs corporatistes et surtout, sur l'importance de la dimension européenne qui structurent ces différences. En effet, la première sous-partie (A.) met l'accent sur l'importance de la temporalité du développement des deux systèmes de protection sociale étudiés, temporalité marquée par leur autonomie (cas de la France) et leur dépendance (cas du Portugal) respective par rapport aux institutions européennes. Cette partie montre ainsi que les systèmes de protection sociale ne peuvent pas être étudiés sans prendre en compte leur dimension européenne et leur statut d'État membre (père fondateur ou adhérent plus tardif). Malgré leurs caractéristiques communes (importance du statut des travailleurs, des contributions sociales dans le financement du système traditionnellement fondé sur une forte protection de l'emploi et des politiques passives de l'assurance chômage), le développement de chacun de ces systèmes est soumis à une pression européenne radicalement différente.

Dans la seconde sous-partie (B.), nous mettons en évidence les effets de la définition des critères de Maastricht et des perspectives de l'adhésion à la monnaie unique dans les deux systèmes. Ces développements politiques au plan européen ont des effets considérables sur les systèmes de protection sociale : non seulement sur leurs modes de financement, mais aussi sur le contenu des réformes et, enfin, sur les arguments avancés par les pouvoirs publics pour justifier les réformes sociales difficiles des années 1990, arguments qui ne sont pas sans effet sur les équilibres des pouvoirs établis entre les différents acteurs engagés dans les réformes nationales.

A. Deux régimes conservateurs corporatistes, deux développements différents

Cette première sous-partie met l'accent sur les caractéristiques communes que partagent le Portugal (A. 1.) et la France (A. 2.) en tant que systèmes de protection sociale appartenant tous deux au régime conservateur corporatiste, mais aussi sur les éléments qui les distinguent et qui sont notamment liés aux écarts de développements qu'ils connaissent en raison de la temporalité différente de leurs processus de démocratisation et de celle de leurs adhésions aux Communautés économiques européennes. Cette dernière dimension, rarement abordée directement dans la littérature académique sur les États providence, renforce notre argument sur l'importance de la dimension européenne des États providence.

1. *Le développement tardif de l'État providence sous influence européenne*

Le système de protection sociale portugais est fortement marqué par les héritages historiques et les principes corporatistes du régime de l'État Nouveau (1926-1974). Le processus de démocratisation issu de la Révolution des œillets (25 avril 1974) entraîne l'adoption d'une nouvelle Constitution qui accorde une place importante à la sécurité de l'emploi, une caractéristique qui constitue, jusqu'à aujourd'hui, un obstacle important durant les processus de réforme des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Lorsque le pays adhère à la Communauté économique européenne en 1986, le processus de démocratisation est largement engagé mais cette adhésion a néanmoins des conséquences cruciales pour l'établissement de la démocratie portugaise ainsi que pour la consolidation du système de protection sociale national. Le développement de l'État providence portugais est notamment fortement marqué par les fonds structurels dont le pays bénéficie à partir de son adhésion.

a. Les principes corporatistes du Salazarisme

Si la dictature du Général Salazar, l'État Nouveau (*Estado Novo*), est un régime corporatiste, les fondements du corporatisme portugais sont plus anciens. À la fin de la guerre civile portugaise (1828-1834), les corporations sont abolies mais les fraternités (*irmandades*) et les confréries (*confrarias*) survivent. À côté de ces dernières, des « sociétés amicales » et des « associations commerciales » sont établies et fonctionnent comme des centres de solidarité.

Après des années d'instabilité politique, la Première République parlementaire portugaise est instituée après le Coup d'État du Parti républicain en 1910. Le corporatisme portugais est développé pendant la période républicaine¹ (1910-1926). Les « sociétés amicales » sont reconnues par la République et portées par le mouvement mutualiste. Elles prennent en charge la protection sociale permettant ainsi aux institutions de la République d'échapper à cette responsabilité (Pereira 2005, 12-13). Le mouvement des sociétés amicales porte la création d'un système d'assurance sociale obligatoire. Ce mouvement est soutenu par la sphère académique, notamment par les juristes, qui voient dans le solidarisme une alternative entre le libéralisme et le socialisme (Guibentif 1986, 214). Toutefois, cette législation n'est jamais totalement mise en œuvre en raison du contexte politique très instable de la période, des difficultés rencontrées dans les divers secteurs économiques et surtout du manque de soutien de la classe ouvrière (Leal 1998). Elle constitue ainsi un exemple de réforme promue par le milieu académique mais qui dispose d'un faible ancrage social (Guibentif 1997), une caractéristique que l'on retrouve dans les réformes du Code du travail qui nous intéressent (voir *infra*. Chapitre 5.).

Après des années de divisions politiques accentuées par le renforcement de la crise financière et sociale et les nombreuses tentatives de coup d'État qui marquent la période républicaine, la population portugaise, dans un premier temps, n'est pas opposée au succès de la Révolution nationale (*Revolução Nacional*), un coup d'État militaire qui renverse le régime parlementaire le 28 mai 1926 et établit l'État Nouveau. Ce régime politique marqué par le pouvoir du Général Salazar marque fortement le développement corporatiste du système de protection sociale portugais. Les ambitions initiales du régime, tournées vers l'égalité de la représentation des classes sociales, du capital et du travail, sont graduellement écrasées par la mise en place d'un système dans lequel les propriétaires du capital et des terres dominant largement les travailleurs qui se voient confisquer tout pouvoir d'influencer les décisions du régime.

Durant la longue période de l'État Nouveau, le corporatisme constitue une base fondamentale de la doctrine autoritaire du régime². Le corporatisme d'État s'appuie sur des ordres et des corps professionnels qui constituent les rouages politiques du système. Ces institutions sont créées par l'État qui en définit les structures, les obligations et les pouvoirs, en nomme les dirigeants et rend l'appartenance des travailleurs obligatoire. Au

¹ Toutefois, la République ne rétablit la reconnaissance du rôle des syndicats dans les négociations collective qu'en 1924 (Pereira 2005, 6).

² Contrairement au cas de l'Italie, la structure corporatiste portugaise a été utilisée pour renforcer le contrôle autoritaire de l'État sur la structure de la société (Wiarda 1989, 96).

sein de l'État corporatiste (*Estado corporativo*), les unions de travailleurs sont interdites et remplacées par des organisations corporatistes instituées par l'État : les syndicats nationaux (*sindicatos nacionais* – SN) et les guildes d'employeurs (*grémios*) qui détiennent le monopole de la représentation légale et sont contrôlés directement par le gouvernement¹. Leur rôle est défini par le Statut national du travail (*Estatuto Nacional do Trabalho*) de 1933 (Torgal 2005, 43). Dans ce régime, la souveraineté collective n'est pas formée par les individus isolés mais par les sociétés primaires dans lesquelles ils se regroupent et à travers lesquelles ils exercent leurs droits politiques (Royo 2002c, 143). Selon les règles imposées, l'appartenance des travailleurs aux syndicats se fait sur une base volontaire mais les travailleurs qui ne sont pas formellement affiliés doivent néanmoins payer une cotisation (*ibid.*).

L'État corporatiste entend créer une économie nationale corporatiste (*económica nacional corporativa*) et établit une vaste production législative dans le domaine du travail (Abrantes 2006, 32). M. Lucena souligne que le corporatisme portugais est organisé autour d'un compromis qui permet d'apaiser les conflits sociaux et recherche la collaboration des différents groupes à l'intérieur des classes sociales (1976, 169) (voir l'encadré sur les cinq principes fondamentaux du régime corporatiste de l'État Nouveau, dans l'Annexe 4.1.).

Dans un premier temps, le régime corporatiste de protection sociale portugais est fondé sur le principe de l'assurance sociale obligatoire pour les travailleurs employés par l'État ou dans l'économie formelle. En 1935, les libertés politiques et d'association sont abolies ; les « sociétés amicales » perdent leur autonomie et sont intégrées au nouveau système corporatiste de Sécurité sociale. Dès lors, deux types d'assurance (volontaire et obligatoire) coexistent (Pereira 2005, 22).

Les caractéristiques politiques du régime autoritaire ont ainsi limité le développement autonome des fonds d'assurance qui n'ont pu évoluer sans l'interférence continue du pouvoir politique et des gouvernements. L'industrialisation tardive de l'économie portugaise et la longue domination des entreprises de taille moyenne ont également rendu difficile l'organisation des intérêts des employeurs, une caractéristique encore importante aujourd'hui (voir *infra*. II. A.).

Après la Seconde Guerre mondiale, le Plan Marshall pour l'Europe conduit le Portugal à introduire de nouvelles orientations dans le développement économique du pays, notamment en matière d'industrialisation, une tendance qui provoque des

¹ Les différentes corporations sont représentées, au sein du Parlement bicaméral, par la Chambre corporatiste, qui détient un pouvoir consultatif. L'autre chambre est l'Assemblée Nationale, dirigée par un parti unique, l'Union Nationale (*União Nacional*, UN), qui détient le pouvoir législatif.

repéculsions politiques importantes sur la composition des gouvernements du Général Salazar (Ambrosio & Avakov 1993, p. 21). Ces changements sont soutenus par l'adhésion du Portugal à l'Association européenne de libre échange (AELE) en 1959¹, qui encourage davantage l'ouverture économique et aux capitaux étrangers (Royo 2002a, p.7) et facilite, dans les années suivantes, l'adhésion au Fonds monétaire international (1960), à la Banque mondiale (1961), puis la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Agétac – ou *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT, 1962). L'ouverture de l'économie portugaise reflète également les changements à l'œuvre au sein de l'élite et des administrations portugaises. Tournées vers le monde occidental et désireuses d'attirer davantage de capitaux étrangers, elles doivent également financer l'augmentation des dépenses militaires liée aux situations de plus en plus instables des colonies portugaises en Afrique (Corkill 2002, 27). À partir des années 1960, les guerres coloniales contribuent à affaiblir le prestige de l'armée et mettent en lumière l'isolement diplomatique et international du régime².

Bien que la démocratie portugaise ne se déploie formellement qu'à partir de la Révolution des œillets, en 1974, la mort du Général Salazar, en 1968, et la succession de Marcelo Caetano – et de son projet de « rénovation dans la continuité » (*Renovação na continuidade*) (Torgal 2005, 40) – favorisent l'évolution du régime politique, même si la période qui suit est une période troublée politiquement³. Au début des années 1970, les gouvernements de Marcelo Caetano tentent de généraliser la protection sociale en élargissant le nombre de bénéficiaires⁴. Malgré ces évolutions, les cadres de la protection sociale portugaise ne permettent pas d'atteindre des niveaux de protection satisfaisants, notamment parce que les conditions d'éligibilité ne sont pas adaptées aux conditions des bénéficiaires (Barreto 2002, 15).

¹ En tant que membre le plus pauvre de l'AELE, le Portugal est autorisé à maintenir certaines formes de protection de son industrie et bénéficie d'une extension pour ce qui concerne le délai de mise en place des réductions tarifaires (Corkill 2002, 26).

² Ces guerres coloniales favorisent également la montée des voix discordantes et des stratégies concurrentes au sein de l'armée. Le mécontentement de certains capitaines donne naissance à un mouvement de contestation, le Mouvement des capitaines, qui deviendra le Mouvement des Forces Armées (*Movimento das Forças Armadas* - MFA). Le MFA, d'abord corporatiste, se politise peu à peu alors que ses fondateurs comprennent que les guerres coloniales ne peuvent trouver qu'une issue politique. Ce mouvement devient un acteur central de la Révolution des œillets et du processus démocratique qui va suivre (Costa Pinto 2010, 396).

³ Entre 1968 et 1976, le pays connaît pas moins de six gouvernements provisoires.

⁴ Les travailleurs ruraux et les travailleurs indépendants sont notamment intégrés au système de protection sociale.

b. La « sécurité de l'emploi » dans la nouvelle Constitution

En avril 1974, la Révolution des œillets initie le processus portugais de démocratisation. Les deux années qui suivent la Révolution d'avril sont politiquement mouvementées. Cette période est marquée par l'influence conjointe du Mouvement des Forces Armées et des communistes, le premier finissant par s'effacer au profit des seconds. Durant la période révolutionnaire (1974-1975) les communistes envisagent la mise en place d'une société socialiste et détiennent notamment le ministère du travail. Ce poste clé leur permet notamment de renforcer la domination émergente du parti sur les syndicats (Wiarda 1989, 104). Cette période marque un renversement de l'équilibre des pouvoirs au bénéfice des travailleurs qui utilisent parfois des moyens de pression violents. Durant la période révolutionnaire, les salaires augmentent considérablement, un développement bientôt stoppé par la crise économique. Contrairement à la transition démocratique espagnole, la période révolutionnaire portugaise a participé à la radicalisation du mouvement des travailleurs et posé les bases d'une culture de la négociation sociale plutôt étrangère au compromis (Royo 2002c, p.144).

L'héritage corporatiste de la plus longue dictature européenne du XX^{ème} siècle, ainsi que les tendances à la nationalisation de ces années révolutionnaires, conduisent à l'établissement de relations industrielles largement dominées par l'État. Celles-ci bénéficient de garanties constitutionnelles et des mesures législatives et dépendent largement de l'intervention directe du gouvernement (Stoleroff & Naumann 2000, p.547). L'adoption de la nouvelle Constitution clôt la période des deux ans d'instabilité de la Révolution et installe définitivement le processus de démocratisation (Palacios Cerezales 2004, 67-68).

La période de transition est ainsi particulièrement favorable aux travailleurs qui bénéficient notamment d'un article de la nouvelle Constitution de 1976 garantissant la sécurité de l'emploi. La Constitution fait référence à l'engagement de l'État envers le socialisme, une caractéristique supprimée par la révision constitutionnelle de 1989. Pour ce qui concerne l'emploi, la Constitution portugaise reprend largement les principes des organisations internationales. Elle assure le droit à la sécurité de l'emploi et interdit les licenciements sans « juste cause » (article 53), des éléments essentiels des débats sur les réformes du droit du travail durant les années 2000, comme nous le verrons dans le chapitre suivant consacré aux réformes portugaises (voir *infra* Chapitre 5.). La Constitution autorise la formation de Comités de travailleurs (article 54), établit la liberté syndicale (article 55), consacre le droit des associations syndicales de négocier des contrats collectifs (article 56), garantit que chacun a droit à un travail (article 58). L'article 59 s'intéresse, enfin, aux droits des travailleurs qui, sans distinction d'âge, de

sexe, de race, de nationalité, de territoire d'origine, de religion ou de convictions politiques ou idéologiques, ont droit :

« a) à la rétribution de leur travail, en fonction de la quantité, de la nature et de la qualité de celui-ci, selon le principe “à travail égal, salaire égal”, de façon à ce qu’une existence digne leur soit assurée ; b) à l’organisation du travail dans des conditions qui les rendent socialement dignes, en vue de permettre leur épanouissement individuel et de concilier leur activité professionnelle avec leur vie de famille ; c) à effectuer leur travail dans des conditions d’hygiène, de sécurité et de santé ; d) à la détente et aux loisirs, à une limitation de la journée de travail, au repos hebdomadaire et à des congés payés périodiques ; e) à une assistance matérielle quand ils se trouvent involontairement privés d’emploi ; f) à une assistance et une juste indemnisation, lorsqu’ils sont victimes d’un accident du travail ou d’une maladie professionnelle ».

Selon S. Rojo, la reconnaissance du droit à la sécurité de l’emploi explique les difficultés éprouvées par les gouvernements successifs à réformer le droit du travail portugais (2002c, 145). La flexibilisation du droit du travail implique, en effet, la mise à distance de ce principe constitutionnel que la gauche tente de maintenir durant les années 2000. A. Reis reconnaît également qu’il existe toujours aujourd’hui, au sein de la classe politique, un consensus particulièrement fort vis-à-vis de tout ce qui a trait aux principes fondamentaux de la Constitution, aux droits et devoirs des citoyens, incluant les droits et devoirs économiques, sociaux et culturels, et à l’organisation du pouvoir politique. Les résultats de notre enquête confirment, en effet, à quel point le principe constitutionnel de la sécurité de l’emploi a été mobilisé par les acteurs défavorables aux réformes de flexibilisation de la protection de l’emploi, le principe ayant longtemps joué le rôle d’un acteur veto (voir *infra*. Chapitre 5). Si la « sécurité de l’emploi » a longtemps été un principe que les acteurs politiques pouvaient difficilement mettre en cause, le compromis social est moins fort pour ce qui concerne le rôle de l’État dans l’organisation économique. Cette dernière est discutée à chaque révision de la Constitution par ceux qui souhaitent une moindre intervention de l’État dans l’économie, comme le Parti social-démocrate, conservateur libéral, comme son nom ne l’indique pas (*Partido social democrático*, PSD) et le Centre démocratique et social, parti conservateur issu de la démocratie chrétienne (*Centro democrático social*, CDS) et par ceux qui défendent au contraire un plus grand poids de l’État, comme le Parti communiste portugais (*Partido comunista português*, PCP) (Reis 2005, 51).

Après la Révolution, le système de protection sociale portugais entre dans une phase de consolidation pendant laquelle sont mises en place des mesures qui renforcent la rigidité, mais aussi la segmentation des marchés du travail. Depuis la fin des années 1960, l’expansion du système de protection sociale a été continue et rapide, soutenue d’abord par la révolution politique, puis par la stabilisation démocratique (Barreto 2002,

17). Le système d'assurance chômage portugais est mis en place en 1985, suivi, en 1989, de l'augmentation des allocations et de l'assouplissement des conditions d'éligibilité (Bover et al. 2000). Il participe également à la différenciation des situations des jeunes et des seniors. En effet, jusqu'en 2006, l'âge des individus qui bénéficient des allocations chômage constituait le seul déterminant de la durée de ces prestations¹.

Les principes constitutionnels décrits plus haut n'empêchent cependant pas le développement des tendances libérales du régime de protection sociale portugais dans un système par ailleurs très corporatiste qui développe la dualisation des marchés du travail (voir *supra*. Chapitre 1.). Par exemple, dès 1976, les contrats de travail à durée déterminée sont rendus plus flexibles et peuvent être renouvelés pendant une période allant jusqu'à trois ans. Dans le même temps, la protection des autres types de contrat de travail est renforcée après les chocs pétroliers des années 1970. Ces réformes contribuent à renforcer la dualisation des marchés du travail ainsi que le clivage entre les travailleurs de sexe masculin et les jeunes (particulièrement, les jeunes femmes) qui connaissent un fort taux de chômage et une instabilité chronique de l'emploi (Karamessini 2007, 10-11).

Les principes de la Constitution portugaise, et notamment ceux de la sécurité de l'emploi et de l'interdiction des licenciements sans « juste cause », contribuent à expliquer que, contrairement au voisin espagnol, les ajustements consécutifs à la crise économique des années 1970 soient tournés, au Portugal, vers la réduction des salaires plutôt que vers l'assouplissement de la protection de l'emploi. Comme dans les autres pays d'Europe du sud, les marchés du travail sont assez fortement régulés, notamment dans le domaine du temps de travail, de la mobilité et des démissions. C. Cousins note que la flexibilité passe, dans ces pays, par la faible couverture de l'assurance chômage, la part importante de l'emploi atypique et les limites de la mise en œuvre de certaines réglementations (2000, 105).

Malgré les développements importants du système de protection sociale à partir de la démocratisation permise par la Révolution des œillets, le Portugal reste marqué par les héritages de l'autoritarisme et du catholicisme, le faible développement industriel, l'importance du secteur agricole important et les conséquences du processus tardif de démocratisation, des caractéristiques qu'il partage avec les autres régimes méditerranéens (voir *supra*. Chapitre 1.). Avec la transition démocratique, la stabilisation du système économique est accompagnée par l'aide du FMI (un programme en 1977-78 et un autre

¹ Celle-ci était alors comprise entre 12 mois (pour les moins de 30 ans) à 30 mois (pour les plus de 45 ans). Le taux de remplacement était, en moyenne, de 65% par rapport aux 12 mois de salaires précédents (Karamessini 2007, 17). En 2007, le système d'assurance chômage est réformé et l'âge n'est plus la seule condition qui détermine la durée des allocations chômage.

en 1983-84). Les cycles d'austérité imposés par le FMI étaient destinés à remédier à la situation économique difficile. Il semble qu'ils aient plutôt conduit au ralentissement de la production, à la baisse des revenus, de la consommation, des investissements et des salaires réels¹. Le chômage commence à augmenter à partir du début des années 1980 et atteint 8,7% en 1985. À partir de 1986, l'entrée dans la CEE donne lieu à d'importants transferts (les fonds structurels) et facilite les investissements étrangers (Bacalhau et Bruneau 1999, 136). Elle participe ainsi largement au rattrapage de l'économie portugaise par rapport à ces voisins européens, comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants.

c. Le rattrapage économique laborieux sur fond d'aide européenne

Douze ans après la Révolution des œillets, le pays adhère à la CEE en même temps que son voisin espagnol². En adhérant à la CEE au milieu des années 1980, les nouvelles démocraties d'Europe du sud s'engagent en même temps dans un processus de rattrapage (*catching up*) (Karamessini 2007, 15). À partir de son adhésion à la Communauté économique européenne en 1986, le Portugal bénéficie largement des fonds structurels de la politique européenne régionale et de cohésion. Les aides lui permettent de rattraper son retard dans le domaine économique. Elles influencent non seulement le niveau de développement économique mais également les orientations économiques et sociales nationales. Partant d'un niveau très inférieur à celui de la moyenne de la CEE (- 10 points en 1985 pour le Portugal), les dépenses budgétaires consacrées aux politiques sociales atteignent très rapidement (six ans) la moyenne communautaire³ (Bafoil et Hibou 2004, 146-147). Au cours de ce processus de rattrapage, la « bonne volonté » des acteurs politiques portugais se heurte néanmoins à certains facteurs, notamment les insuffisances de l'administration. Dans la mesure où l'instrument européen des fonds structurels dépend de la politique régionale européenne,

¹ Source: « The Right Against Poverty and Social Exclusion in Portugal », *International Labor Organisation*, 2004, 31.

² Le Portugal dépose officiellement sa demande d'adhésion aux Communautés européennes en mars 1977. Après avoir consulté le Conseil, la Commission remet, en mai 1978, un avis positif et inaugure les négociations en octobre 1978. En raison de l'instabilité politique de la transition démocratique, les négociations sont conduites par des gouvernements différents. Les négociations d'adhésion des deux pays de la péninsule ibérique devaient résulter, conformément au projet de la Commission, sur un processus commun d'adhésion. Les négociations de l'adhésion espagnole étaient plus complexes à cause des problèmes liés au chapitre agricole (Soares 2007, 462). L'acte d'adhésion du Portugal est signé à Lisbonne le 12 juin 1985 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

³ En 1991, les pays européens consacrent environ 50% de leur PIB aux politiques sociales.

la faiblesse des structures territoriales et régionales dans cet État fortement centralisé explique, pour partie, les défauts de la mise en œuvre (Negrier et Jouve 1998).

L'élargissement méditerranéen de l'Europe a un impact considérable sur les nouveaux entrants d'Europe du sud mais aussi sur la Communauté elle-même, désormais conduite à développer sa politique régionale et de cohésion. Compte tenu des écarts de développement des pays d'Europe du sud et de leurs conséquences sur le fonctionnement du marché unique et la concurrence européenne, l'élargissement des années 1980 est accompagné d'un « élan de solidarité (...) considérable et sans précédent » puisque l'enveloppe totale des fonds structurels est doublée¹ pour aider les régions les plus défavorisées à rattraper leur retard économique et social² (Vaughan-Whitehead 2003, 4). Les fonds structurels sont réformés en profondeur, en particulier le Fonds Social Européen (FSE)³.

L'Espagne et le Portugal font partie des pays dont la croissance du PIB a le plus bénéficié des fonds structurels européens (Cappelen et al. 2003, 639). L'impact estimé de ces derniers sur le taux de croissance économique est, sur la période 1989-1993, plus élevé au Portugal (0,7%) qu'en Espagne (0,2%) (Royo 2007, 33) (voir le graphique sur le rattrapage des pays européens en Annexe 4.2. et sur celui des régions portugaises en particulier en Annexe 4.3.), même si des pays comme le Portugal et la Grèce ont eu tendance à maintenir des secteurs plus intensifs en travail mais moins productifs, par rapport à l'Espagne dont la structure économique connaît des changements considérables⁴ (Mesclier 2007, 95).

Les développements permis par la politique régionale européenne agissent comme des stimuli qui favorisent largement les réformes et proposent une alternative au cynisme que suscitent généralement le système et les élites politiques auprès des citoyens portugais. Ainsi, selon J. Magone, l'aide européenne dans le domaine du développement régional renforce « la légitimité par les résultats » (*output legitimacy*) du processus

¹ De 6,3 milliards d'écu à 14,1 milliards sur la période 1988-1992 (Bouvet et Dall'Erba 2010, 417).

² La réforme de 1988 organise l'intervention des fonds européens selon six objectifs : 1) le développement et l'ajustement structurel des régions en retard ; 2) la conversion des régions en déclin industriel ; 3) la lutte contre le chômage de longue durée ; 4) l'intégration des jeunes travailleurs sur les marchés du travail ; 5) l'amélioration de l'ajustement des structures agricoles ; 5b) le développement des zones rurales (Bachtler et Taylor 1999).

³ Alors que le financement du FSE portait jusque-là sur une multitude de microprojets, il passe, à partir de la définition d'objectifs plus larges, à des programmes plus vastes et intégrés.

⁴ À travers l'évolution vers la spécialisation dans le secteur automobile au détriment de sa spécialisation antérieure dans la filière textile-habillement-cuir, par exemple.

d'intégration européenne en lui-même (2000, 123)¹. Ainsi, les fonds structurels n'ont pas seulement un impact sur le niveau de développement économique et sur les orientations économiques et sociales mais également sur le rapport que les élites (qui gèrent ces fonds) et les citoyens (qui en bénéficient) portugais entretiennent avec l'intégration européenne, une dimension importante de notre grille d'analyse. S. Royo rappelle ainsi que l'impact économique de l'adhésion européenne et des fonds structurels n'est pas automatique mais dépend largement de facteurs politiques et notamment de la volonté des gouvernements de se conformer aux exigences européennes (2007, 41).

À partir de l'élargissement de 2004 aux pays d'Europe centrale et orientale (et de la réallocation conséquente des fonds de la politique régionale et de cohésion), les fonds attribués aux pays méditerranéens ont été largement réduits même si ces pays continuent à en bénéficier² (Mesclier 2007, 110). Pour ce qui concerne le Fonds social européen pour la période 2007-2013, le Programme opérationnel (PO) du Portugal continental (hors régions des Açores et de Madère) poursuit quatre objectifs particuliers³ : 1) améliorer le niveau de qualification générale dans tout le pays; 2) promouvoir les sciences, l'innovation et la modernisation; 3) encourager la qualité du travail, la création d'entreprises et l'entrée des jeunes dans le monde du travail; 4) et renforcer la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Finalement, il est incontestable que l'intégration européenne a agi comme un catalyseur (mais pas comme l'unique facteur) de la conversion des pays ibériques au modèle économique occidental, une dimension qui constitue une différence majeure par rapport au cas français. L'instrument financier européen des fonds structurels a eu, de fait, beaucoup moins d'importance sur la construction du système français de protection sociale qui en bénéficie également mais de manière moins importante et, en tout cas, pas

¹ Toutefois, une caractéristique essentielle des effets de la politique de cohésion repose sans doute sur le fait que, si une forme de convergence est effectivement observée entre les pays européens, cette dernière se nourrit en contrepartie d'un renforcement, au plan national, des inégalités régionales relatives à la localisation des activités économiques et des revenus (Riou 2003, 172).

² Les fonds attribués au Portugal diminuent de 20% entre les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Cette diminution est encore plus importante pour l'Irlande (-79%) et pour l'Espagne (-45%), alors que la Grèce est moins touchée (-12%).

³ Il est prévu d'atteindre ces objectifs seront grâce à sept priorités thématiques en matière de financement : 1) Qualifications initiales ; 2) Capacité d'adaptation et formation tout au long de la vie ; 3) Renforcer les compétences professionnelles et les aptitudes à la gestion ; 4) Formation avancée pour assurer la compétitivité ; 5) Encourager la création d'entreprises et l'emploi actif ; 6) Citoyenneté, inclusion et développement social ; 7) Égalité entre hommes et femmes. La 8^{ème} et la 9^{ème} priorités sont respectivement consacrées à la région de l'Algarve et à Lisbonne. Source : Site du Fonds Social Européen :

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=394&langId=fr>

dans une période cruciale de consolidation du système d'État providence. Dans les paragraphes suivants, c'est sur cette période que nous nous penchons particulièrement.

2. *Le système français fondé sur le statut de plus en plus dualisé des travailleurs*

Comme le système portugais, le système français de protection sociale est également marqué par l'importance des contributions sociales des employeurs et des travailleurs et par le rôle du statut professionnel dans la protection sociale. Cependant, dans la mesure où il s'est développé moins tardivement que le système portugais, il est aussi moins soumis à la pression européenne que ce dernier. De plus, la France étant l'un des membres fondateurs de la Communauté économique européenne, ses élites ont pu prendre une part active à la mise à distance de la « souveraineté sociale nationale » vis-à-vis de processus d'intégration européenne, une caractéristique majeure de la construction européenne jusque dans les années 1980 (voir *supra*. Chapitre 2.). Alors que le système est consolidé pendant les Trente Glorieuses, les premières crises économiques des années 1970 conduisent les pouvoirs publics à mettre en œuvre des réformes qui impliquent des changements importants pour le système de protection sociale et les politiques de l'emploi.

a. Les fondements du système : statuts des travailleurs et contributions sociales

Le système de protection sociale français commence à se développer avec le début du processus d'industrialisation. Au XIX^{ème} siècle, les premières caisses de secours mises en place par les sociétés de secours mutuels ou par les fraternelles ouvrières tenaient à assurer un revenu aux ouvriers qui se retrouvaient sans emploi et permettaient d'offrir un soutien à ceux qui refusaient un emploi avec des salaires trop bas (Daniel 1998, 17). La codification de la législation du travail débute, en France, en 1901, alors que le Portugal ne s'engage dans ce processus que dans les années 2000 (voir *supra*. Chapitre 5.). Contrairement au système de protection sociale portugais, le système français est ainsi établi avant le début de la Seconde Guerre mondiale. Il se développe considérablement après le conflit, sous l'influence des Trente Glorieuses dont la croissance nourrit le développement des États providences des pays d'Europe continentale. En 1945, la France se dote d'une Sécurité sociale qui entend répondre « à la préoccupation de débarrasser

les travailleurs de l'incertitude du lendemain »¹. Aux origines, les fondateurs du système de protection sociale français sont inspirés à la fois par le rapport Beveridge, publié en 1942 (marqué par une perspective d'interventionnisme social qui garantit à tous le droit à un revenu de subsistance) et par les principes du système bismarckien (fondé sur les principes de l'assurance sociale). Même s'il en a été inspiré, le système français s'éloigne pourtant des principes bévérégiens qui entendaient établir la protection sociale de tous les citoyens. Alors que la logique d'universalisation est élevée comme un impératif lors de la constitution du système, elle est pourtant rapidement abandonnée (Merrien 2010, 50). Lors de sa mise en place, le système français de Sécurité sociale repose sur trois objectifs principaux : l'unité de gestion du système², la généralisation de la couverture et la démocratie sociale (Damamme et Jobert 2000, 62). En France, les assurances sociales comprennent le système de Sécurité sociale à proprement parler, ainsi que le régime d'assurance chômage et représentent plus de 80% des dépenses de protection sociale à la fin des années 2000. Le principe de l'assurance obligatoire est complété par des assurances complémentaires gérées par différents fonds (caisses), organisées au niveau national, régional ou local et qui ne dépendent pas de l'autorité de l'État (Palier 2000, 116).

b. La fin des Trente Glorieuses : de la politique de la main d'œuvre à la politique de l'emploi

À partir des années 1960, les politiques françaises de l'emploi commencent à intégrer la question économique de l'inflation et de son influence sur les salaires. J. Freyssinet note que, dans ce contexte, la signature du Traité de Rome qui donne naissance à la construction européenne, accroît les risques liés à l'inflation pour les échanges extérieurs. Une nouvelle phase inflationniste contribue à durcir le débat entre les partisans d'une politique monétaire et ceux qui défendent plutôt le développement d'une politique de revenu³. Durant les années 1960, les débats politiques français sont encore relativement éloignés de la question des relations entre l'emploi et la protection sociale. En d'autres termes, les conflits ne portent pas encore sur l'impact négatif des prélèvements sociaux sur l'emploi, c'est-à-dire, sur les effets de désincitation au travail du

¹ Ordonnance du 4 octobre 1945.

² Compte tenu de la persistance des régimes spéciaux (des travailleurs agricoles ou indépendants, par exemple), cet objectif n'a toujours pas été réalisé (Damamme et Jobert 2000, 65).

³ En 1963, le plan de stabilisation présenté par le ministre des finances Valéry Giscard d'Estaing symbolise la victoire des premiers (2006, 11).

point de vue des travailleurs ou sur les freins à l'embauche qu'ils représentent pour les employeurs (*ibid.* 2006, 13).

Jusqu'aux années 1970, le système français de protection sociale connaît des développements considérables. À partir du premier choc pétrolier de 1973, la croissance économique ralentit. Durant cette période, le chômage et les difficultés de l'intégration des individus sur les marchés du travail sont rattachés aux caractéristiques propres à ces individus. Ces analyses expliquent que les actions des pouvoirs publics soient surtout centrées sur le développement de la formation initiale et de la formation continue, ainsi que sur les aides à l'embauche, des jeunes et des chômeurs de longue durée, en particulier (Holcblat 1998, 82). L'intervention volontariste des pouvoirs publics est caractérisée par trois logiques principales : l'accompagnement des restructurations industrielles, la réduction de la population active (par l'intermédiaire des préretraites, par exemple) qui contraste avec la dernière logique, celle de l'insertion des jeunes actifs (Erhel 2009, 33), le développement des politiques d'insertion constituant une originalité des politiques françaises de l'emploi en comparaison internationale (Barbier et Théret 2009, 84). Dans les années 1970, en raison des premières crises économiques et des restructurations industrielles auxquelles elles donnent lieu, les « politiques de l'emploi » remplacent progressivement les « politiques de la main d'œuvre » des décennies précédentes et sont marquées par le caractère passif des dépenses, en particulier celles de l'indemnisation du chômage (Erhel 2009, 33).

Durant la décennie suivante, celle des années 1980, les gouvernements successifs développent une logique conjoncturelle qui privilégie une logique sélective qui entend redonner une chance aux plus fragiles (les jeunes, les femmes, les chômeurs longue durée) (*Ibid.*, 34).

c. Le système de l'assurance chômage : de la logique d'intégration à la dualisation

Le système français de l'assurance chômage est créé en 1958 à partir d'un accord entre les employeurs et les salariés, qui deviennent responsables pour fixer les taux des contributions et de l'indemnisation, indépendamment de l'autorité de l'État¹. Le régime français a longtemps reposé sur un double système d'indemnisation, puisque les allocations du régime d'assurance étaient complétées par une aide publique financée par

¹ Il a donc été institué plutôt tardivement (il date de 1911 en Grande Bretagne, 1927 en Allemagne et 1934 en Suède) et est plus faiblement étatisé que les autres régimes de sécurité sociale comme la branche retraite et la branche famille du système (Barbier et Théret 2009, 9).

l'État. Ce système est unifié en 1979, douze ans après les propositions en ce sens du rapport Ortolé, du nom du Commissaire au Plan de l'époque (Daniel 2000, 32) et avant que le système ne soit à nouveau dédoublé par la réforme de 1984 (voir *infra*. b.).

Durant les premières décennies, le système français d'assurance chômage est largement « passif », c'est-à-dire que le versement des cotisations n'est lié à aucune contrepartie autre que celle de la recherche d'emploi. L'aide à la formation, au reclassement, ou au retour à l'emploi des bénéficiaires n'est alors effective que dans une minorité de cas (Dayan 1994, 123). Jusqu'en 1993, rien dans les textes légaux ne prévoit la participation directe du service public de l'emploi aux actions en faveur du reclassement des chômeurs. Les ASSEDIC, chargés du recrutement des cotisations et du paiement des prestations, exerçaient ainsi leur mission d'indemnisation en toute indépendance des pouvoirs publics, ce qui constituait une « valeur fondatrice du régime » (Dayan 1994, 125).

À partir des années 1980, des réformes sont apportées au régime paritaire d'assurance chômage ainsi qu'aux prestations financées par l'État. Le développement de l'activation des politiques de l'emploi et de l'indemnisation du chômage commence donc à se développer avant même le renforcement des pressions européennes dans ce domaine, illustrées notamment par la définition des critères de Maastricht. En effet, dès 1982, une première réforme importante du système de l'indemnisation du chômage est mise en place. Ces réformes qui vont dans le sens d'une réduction des droits à l'indemnisation sont ensuite considérablement renforcées dans les années 1990, dans le contexte de la signature du Traité de Maastricht (Daniel 1998, 5).

La première de ces réformes du système d'indemnisation prend place en 1982. Différentes filières d'indemnisation sont créées en fonction de la durée préalable d'affiliation au régime, alors que jusqu'ici l'âge du demandeur d'emploi constituait le seul critère de la durée d'indemnisation des chômeurs, sous réserve que le demandeur d'emploi ait cotisé au moins trois mois au régime d'assurance chômage pendant les six mois précédents son nouveau statut de chômeur¹. Cette réforme a un impact considérable sur l'augmentation des inégalités face aux droits à l'indemnisation (Daniel 1998, Freyssinet 2002). En 1984, un second changement majeur intervient dans le système d'indemnisation. Il s'agit de la séparation entre le régime d'assurance et le régime de solidarité. Cette réforme est décidée dans le contexte d'une forte évolution du chômage et adoptée malgré l'opposition de la CGT et de la CFDT. Elle met fin au régime unique d'indemnisation introduit par la réforme de 1979. Le premier régime, le

¹ Comme nous l'avons vu précédemment, la condition de l'âge n'est supprimée qu'en 2007 au Portugal.

régime d'assurance, est financé par les cotisations sociales et négocié par l'UNEDIC. Il permet aux chômeurs de recevoir, pendant une durée limitée, des prestations chômage. Le second régime, le régime de solidarité, est financé par l'État et verse des indemnités aux demandeurs d'emploi qui sont exclus du régime d'assurance. La réforme de 1984 crée donc une forme de « dualisme institutionnel » qui marque une rupture importante avec le régime unifié instauré en 1979 dans lequel l'État était responsable de l'indemnisation des chômeurs à travers le versement d'une subvention forfaitaire (Daniel 1998, 7). L'appartenance des demandeurs d'emploi à l'un ou l'autre des régimes dépend, à partir de cette période, des modifications apportées par les partenaires sociaux (pour ce qui concerne le régime d'assurance) ou par l'État (pour ce qui concerne le régime de solidarité) (Freyssinet 2002, 6). Ces réformes contribuent à la dualisation du régime conservateur corporatiste français.

d. Flexibilité (interne et externe) dans un contexte social difficile

À partir du milieu des années 1980, la flexibilisation externe et interne des politiques des marchés du travail devient une priorité de l'action des pouvoirs publics français. En 1984, des négociations tripartites sont consacrées à la question de « l'adaptation des conditions de l'emploi », souvent baptisées « négociations sur la flexibilité ». Comme le rappelle J. Freyssinet, c'est la première fois que divers aspects du fonctionnement du marché du travail (mutations technologiques, procédures de licenciement, durée et aménagement du temps de travail, temps partiel) sont traités simultanément. Après quelques allers et retours, les négociations donnent finalement lieu au refus des syndicats. En raison de leur caractère multisectoriel et du rejet des partenaires sociaux, les négociations de 1984 sur la flexibilité sont, encore aujourd'hui, considérées comme un traumatisme (Freyssinet 2007, 5-6), une caractéristique qui n'est pas sans importance dans le contexte des négociations, elles aussi multisectorielles, qui s'ouvrent à la fin de l'année 2007 et qui donnent lieu à l'accord national interprofessionnel signé en janvier 2008, puis à la loi de modernisation des marchés du travail que nous étudions en détail dans le chapitre consacré aux réformes françaises (voir *infra*. Chapitre 6.). Comme le note J. Freyssinet, entre ces deux étapes, « le retour aux négociations partielles semble s'imposer comme la seule voie réaliste : aménagement et réduction du temps de travail, formation professionnelle continue, contrats à durée déterminée et travail temporaire, assurance chômage » (*ibid.* 2007, 6). Sous le gouvernement Chirac, l'autorisation administrative des licenciements économiques est supprimée en 1986, le recours aux contrats à durée déterminée (CDD), au travail

temporaire et au temps partiel est facilité, pendant que la modulation de la durée du travail est également renforcée.

Durant cette période, des premières mesures d'activation de l'assurance chômage sont également mises en place. Elles visent à améliorer l'offre de formation dont peuvent bénéficier les chômeurs afin de favoriser la reprise d'activité. D'abord circonscrites, elles vont se développer considérablement à partir du début des années 2000. En 1986, des mécanismes d'intéressement sont créés pour les chômeurs qui reprennent une activité réduite, une mesure à laquelle viennent s'ajouter les conventions de conversion, applicables dans les cas de licenciements économiques et qui visent à accompagner l'insertion des chômeurs. En 1988, l'Allocation formation reclassement (AFR), cofinancée par l'État et par l'assurance chômage permet aux chômeurs de bénéficier de programmes de formation tout en prolongeant leur indemnisation.

B. La rupture du Traité de Maastricht

Au début des années 1990, la définition des critères de Maastricht impose une nouvelle donne pour les dépenses publiques nationales, notamment dans le domaine des politiques sociales. Le projet de la monnaie unique limite considérablement les outils de politiques économiques disponibles pour les leaders politiques et les pouvoirs publics. Avec la création de la Banque centrale européenne qui devient responsable de la politique monétaire, cette dernière, ainsi que l'outil des taux de change et donc de la dévaluation compétitive, échappent aux leaders politiques nationaux. De plus, la limitation du déficit public à 3% du PIB national prévue par les critères de Maastricht restreint considérablement la possibilité d'utiliser le déficit comme un outil politique (Scharpf 2002, 88). Durant les années 1990, le Portugal introduit ainsi une nouvelle génération de politiques sociales destinées à favoriser le retour des individus sur le marché du travail et une nouvelle culture de la citoyenneté. En France, cette décennie est également marquée par de nombreuses réformes dans le domaine social.

Dans les paragraphes suivants, nous mettons l'accent sur la façon différente dont les élites nationales ont mobilisées les contraintes liées aux critères de Maastricht. Nous montrons d'abord que les acteurs politiques portugais présentent les réformes comme un préalable à l'adoption de la monnaie unique et une étape nécessaire pour inscrire le Portugal dans son destin européen. Malgré son hostilité à l'égard des réformes, la principale confédération syndicale portugaise, la *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (CGTP-IN) a du mal à résister à cet argument (B. 1.). Dans le cas français, les acteurs politiques ont mobilisé les critères de Maastricht de manière moins positive puisque ces derniers étaient plutôt présentés comme une contrainte (B. 2.). L'importance

des réformes sociales conduites au nom du Traité de Maastricht dans les années 1990 constitue un élément de plus pour renforcer notre argument sur la dimension européennes des États providence.

1. Le volontarisme des pouvoirs publics portugais face aux perspectives de la monnaie unique

a. Les Pactes sociaux des années 1990

Durant les années 1990, les pouvoirs publics portugais signent successivement deux Pactes sociaux avec les partenaires économiques et sociaux, bien que la *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (CGTP-IN), le syndicat proche du Parti communiste, reste à chaque fois en dehors des négociations et refuse de signer les accords. Ces deux accords tripartites, le premier signé par le gouvernement de centre droit d'Aníbal Cavaco Silva, le second par le gouvernement socialiste d'António Guterres, sont fortement marqués par les critères de Maastricht qui sont explicitement mis en avant par les signataires. La contrainte européenne mobilisée par les gouvernements est plus problématique lors des débats sur le second accord qui prévoit la transposition d'une Directive européenne sur le temps de travail. En effet, les deux principales confédérations syndicales estiment que cette Directive n'impose pas de revenir sur les normes portugaises plus favorables que la moyenne européenne. La réaction des syndicats met l'accent sur la tendance des acteurs politiques à utiliser la contrainte européenne comme une ressource en définissant des réformes qui vont plus loin que les exigences européennes.

– L'Accord économique et social (1990) : le contexte relativement consensuel de la convergence nominale au sein de la CEE

En 1990, le gouvernement du Parti social-démocrate (PSD, de centre droit) signe avec trois confédérations patronales¹ et avec l'Union générale des travailleurs (UGT), le syndicat centriste (et donc sans la CGTP-IN) l'Accord économique et social (*Acordo económico e social* – AES). Tant par le fond que par la forme, celui-ci crée les bases des

¹ Il s'agit de la Confédération de l'Industrie portugaise (CIP), de la Confédération des Agriculteurs portugais (CAP) et de la Confédération du Commerce et des services du Portugal (CCP).

réformes les plus importantes des politiques des marchés du travail durant cette décennie (Furtado Martins 1993; Dornelas 2003).

Dans le cadre des débats sur cet accord, les perspectives de la « *convergence nominale et réelle* » avec les pays de la CEE et de la participation du Portugal à l'Union économique et monétaire constituent, pour les acteurs politiques, une justification de premier ordre pour convaincre les partenaires sociaux¹. Les auteurs du texte soulignent que « *la pleine participation du Portugal à toutes les phases du processus de l'UEM exige un effort de convergence avec les autres domaines économiques de la CEE, de manière à ce que le Portugal puisse bénéficier de tous les avantages inhérents à ce processus* »².

L'AES constitue l'un des résultats les plus importants de la concertation sociale née au milieu des années 1980. Alors que celle-ci a plutôt tendance à être concentrée sur des domaines spécifiques, l'AES propose des lignes directrices dans des domaines variés. Si l'accord est largement guidé par le principe de la modération salariale, il dépasse cependant cette question traditionnelle des négociations tripartites et prévoit aussi des dispositions dans le domaine des retraites, du contrôle des dépenses et de l'inflation³. L'AES ouvre un « nouveau cycle d'accords représentatifs » marqué par les efforts politiques de la concertation (Sousa 2009, 11). Il concerne les politiques sociales, fiscales et des marchés du travail dans lesquelles il prévoit des changements dans les objectifs, les principes et les procédures politiques (Zartaloudis 2011, 180) qui nous intéressent dans le cadre de ce travail.

L'AES est destiné à renforcer la compétitivité de l'économie portugaise et à augmenter le revenu réel. Plus particulièrement, il développe la protection des travailleurs vulnérables (les mineurs, les travailleurs à domicile, les chômeurs). Il promeut le travail comme facteur de développement et de dignité et développe la formation professionnelle mais aussi la pluralité des régimes juridiques des travailleurs tout en renforçant les dispositions concernées par les négociations collectives. Il donne

¹ « *A necessidade de assegurar a convergência nominal e real, com os países da Comunidade Europeia, de molde a garantir uma integração bem sucedida e participativa do nosso País na União Económica e Monetária (UEM)* ». Disponible sur le site du Conseil économique et social portugais.

Source : <http://www.ces.pt/download/191/AES1990.pdf>, p.3.

² « *A participação plena de Portugal em todas as fases do processo de UEM, exige um esforço de convergência com as demais economias da CEE por forma a que Portugal retire todas as vantagens inerentes* ».

³ Il impose également un vaste programme législatif dans le domaine de la protection sociale, de la réduction et de l'organisation de la durée du travail, de l'hygiène et de la sécurité au travail, du travail atypique, des principes de la négociation collective et des licenciements. Un programme de négociation tripartite complémentaire est prévu dans le domaine de la formation professionnelle, de la réforme de la sécurité sociale, de l'hygiène, de la santé et de la sécurité au travail et du droit du travail. Enfin, un accord bipartite sur la question du temps de travail (réduction et modulation) est conduit entre les syndicats et les employeurs³ (Dornelas 2003, 137).

également lieu à la flexibilisation des conditions de travail liées à la durée du travail et à celle de la période d'essai (Furtado Martins 1993, 63), des domaines qui suscitent une controverse durable pour les syndicats liés à la CGTP-IN (Sousa 2009, 11). Alors que les négociations sur la flexibilité du travail et de l'emploi débutent dans les années 1980, l'AES représente un premier aboutissement de ces discussions. Selon M. Pires de Lima, il marque à la fois la première étape d'un long itinéraire et la centralité de la question de la flexibilité de la protection de l'emploi au sein des débats sur les relations industrielles au Portugal (1993, 839).

- L'Accord de concertation stratégique (1996) et le problème de la contrainte européenne pour les partenaires sociaux

En 1996, un nouvel accord social est trouvé par le nouveau gouvernement socialiste d'António Guterres: l'Accord de concertation stratégique (*Acordo de Concertação Estratégica* – ACE) pour la période 1996-99. Cet accord dit « de court terme » constitue une nouvelle étape essentielle du développement des politiques portugaises de l'emploi et des marchés du travail. Selon H. Sousa, l'ACE exprime, dans une perspective politique, l'urgence de légitimation sociale du gouvernement socialiste mis en place après les élections de 1995 (2009, 11). Comme l'accord précédent, il marque une avancée majeure du dialogue social portugais mais souffre néanmoins du retrait de la CGTP-IN et, encore plus, des critiques persistantes de cette dernière qui finissent, comme nous allons le voir, par limiter la portée de son application.

Cet Accord propose une stratégie tournée vers la création d'emplois à partir des initiatives locales. Pour cela, il entend développer la flexibilité externe et interne du travail et de l'emploi. Dans le domaine de la flexibilité externe, les lois qui régulaient l'utilisation des contrats de travail à temps partiel sont révisées de manière à faciliter le recours à ces derniers (subventions, facilitation du passage d'un contrat de travail à temps partiel à un contrat de travail à temps complet). La réforme définit le travail à temps partiel comme une forme d'emploi volontaire et flexible qui permet aux bénéficiaires de disposer de droits sociaux comparables à ceux des travailleurs à temps complet (Rodrigues 1997a). Dans le domaine de la flexibilité interne – ou fonctionnelle – l'ACE établit la semaine de 40 heures, votée dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive européenne sur le temps de travail¹ et extensivement discutée durant les débats politiques qui encadrent la négociation de cet Accord (Zartaloudis 2011, 180). Ce

¹ Directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

changement constitue le point central de la discordance de la CGTP-IN (Sousa 2009, 11). Sur ce point, la CGTP-IN bénéficie du soutien de l'UGT, les deux confédérations syndicales considérant que la législation portugaise permet d'établir un niveau de protection égal ou supérieur à ceux prévus par la Directive européenne et demandant que ce niveau soit maintenu (Rodrigues 1997b, 2). N. Rodrigues note que les critiques des organisations patronales sont encore plus importantes que celles qui sont formulées par les deux confédérations syndicales. Les organisations d'employeurs critiquent l'introduction, dans le texte de loi, des exigences de l'Organisation internationale du travail sur le travail de nuit et considèrent que les règles normatives de différentes sources législatives ne doivent pas être mélangées dans le texte de loi.

Compte tenu de l'opposition des partenaires sociaux, la transposition portugaise de cette Directive européenne est particulièrement difficile. Le contexte institutionnel peu développé de la régulation du temps de travail ne facilite pas le processus de transposition. Comme dans tous les autres domaines liés au droit du travail, la régulation du temps de travail est alors fragmentée dans une « cascade de lois différentes » (Rodrigues 1997b) dont beaucoup sont dépassées et dont l'ensemble relativement incohérent donne lieu à différentes interprétations. Cet empilement de la législation du droit du travail, qui n'a jamais été revue en profondeur depuis la Révolution des œillets, constitue un argument majeur des acteurs favorables pour légitimer la réforme du Code du travail au début des années 2000 (voir *infra*. Chapitre 5.).

Alors que nous avons souligné la manière dont l'intégration et les activités européennes influencent le développement et la consolidation du système de protection sociale portugais, cet exemple montre que les exigences européennes viennent perturber les configurations qui structurent l'équilibre des pouvoirs entre les différents acteurs. Pour la littérature sur les réformes des systèmes de protection sociale, les organisations syndicales salariées et patronales ont toute leur place dans les processus de définition des réformes. Cet exemple montre que les interactions entre les acteurs politiques et les partenaires sociaux ne peuvent être analysées sans prendre en compte la façon dont les exigences européennes s'invitent dans ces relations et viennent parfois perturber les équilibres nationaux existants. Après de longues négociations et un nombre de grèves considérable¹ destinées à améliorer la mise en œuvre engagée de la réduction du temps de travail (Rodrigues et Cristóvam 1997), la loi entre finalement en vigueur en

¹ N. Rodrigues et M. L. Cristóvam dénombrent 125 grèves pour le premier semestre de l'année 2007, contre 72 en 1993, 115 en 1994, 109 en 1995 et 65 en 1997 (pour chaque année, seul le premier semestre est pris en compte).

décembre 1997, un an après le délai fixé par la Directive européenne (Zartaloudis 2011, 190).

Au-delà de la transposition de la Directive européenne sur le temps de travail, la mise en œuvre de l'ACE de 1996 est également marquée par les perspectives de l'adoption de la monnaie unique, une caractéristique commune avec l'AES signé en 1990. Comme l'avait fait le gouvernement de centre droit dans le cas de l'AES, le gouvernement socialiste justifie principalement l'ACE par les perspectives de l'adoption de la monnaie unique. Les premières phrases du texte stipulent ainsi que « *le présent processus de concertation arrive à un moment très particulier dans l'histoire portugaise. En tant que grand dessein, il s'agit d'intégrer pleinement le pays au centre politique de la construction européenne en renforçant la compétitivité, la promotion de l'emploi et la cohésion sociale* »¹. Le texte affiche clairement l'objectif de l'adaptation des relations industrielles portugaises à la nouvelle phase de l'intégration européenne (Dornelas 2003, 139).

Alors que les acteurs politiques français déploient des stratégies d'évitement du blâme en mobilisant les critères de Maastricht pour justifier les réformes sociales difficiles des années 1990 en tentant d'en éviter la responsabilité, les acteurs politiques portugais les utilisent, au contraire, pour inscrire le pays au centre de la politique européenne.

*« la pleine participation du Portugal au centre politique de la construction européenne devra ainsi être associée à un ensemble de changements d'envergure : le réajustement structurel de l'économie portugaise et les réformes du marché du travail, du système d'éducation-formation, du système de sécurité sociale, du système fiscal et de l'administration publique »*².

Pour la CGTP-IN, ce n'est pas seulement la transposition de la Directive européenne sur la durée du travail qui pose problème mais aussi, de manière plus générale, la mise en conformité des cadres politiques portugais avec les critères de Maastricht. La centrale syndicale considère que l'Union économique et monétaire est porteuse d'une culture de l'entrepreneuriat qui ne peut se développer qu'aux dépens d'une main d'œuvre bon marché et peu qualifiée (2006, 27). Loin de trouver les conditions d'une alliance syndicale auprès de l'UGT, le Secrétaire général de la CGTP-

¹ « O presente processo de concertação ocorre num momento muito particular da história portuguesa. Como grandes desígnios, pretende-se integrar plenamente o país no centro político da construção europeia, fazendo-o com o reforço da competitividade, da promoção do emprego e da coesão social ». Disponible sur le site du Conseil économique et social portugais. Source : http://www.ces.pt/download/196/ACE1996_1999.pdf

² « A plena participação de Portugal no centro político da construção europeia deverá pois estar associada a um conjunto de mudanças de envergadura: reajustamento estrutural da economia portuguesa, e reformas do mercado de trabalho, do sistema de educação- formação, do sistema de segurança social, do sistema fiscal e da Administração Pública ». *Idem*, p. 7.

IN, José Manuel Carvalho da Silva, dénonce les compromis que sa concurrente accorde aux représentants des employeurs. Cette opposition illustre les difficultés causées par les stratégies incompatibles de négociations entre les deux centrales portugaises que nous avons étudiées dans le chapitre précédent (voir *infra*. II. A.). La CGTP-IN voit en la stratégie de l'UGT une « stratégie corporatiste » destinée à exclure la CGTP-IN des négociations¹. Les compromis de l'UGT avec les représentants des employeurs représentent, pour la CGTP-IN, la base de son opposition à l'ACE.

De son côté, le gouvernement socialiste se trouve dans un conflit semblable avec le Parti communiste, qui partage les positions de la CGTP-IN. La proximité des positions de cette dernière avec le Parti communiste constitue un trait permanent dans le contexte portugais. José Ernesto Cartaxo, membre du Comité central du Parti et de la Commission exécutive de la CGTP-INs regrette que le document assume les « *orientations macroéconomiques et monétaristes de l'Union européenne et, en particulier, le compromis des critères de Maastricht qui est considéré comme un grand dessein national et que le plan social ne donne pas de réponses aux questions et aux problèmes principaux avec lesquels se débattent les travailleurs et le pays* »².

Alors que les objectifs de l'ACE sont relativement ambitieux, ils ne sont finalement que partiellement mis en œuvre (Dornelas 2003, 139). Pour pallier ces défaillances, le PS engage une nouvelle « concertation stratégique » avec les partenaires sociaux et propose d'adopter un « Euro-pact » destiné à accompagner les changements nécessaires à l'intégration du Portugal dans la future zone Euro (Zartaloudis 2011, 180). La CGTP-IN est, de nouveau et sans surprise, très critique vis-à-vis de l'approche proposée et organise des actions de protestation durant l'été 1998 (Cristóvam 1998). De son côté, l'UGT continue à apporter un soutien important aux acteurs politiques réformateurs³.

À partir de cette période, de nombreuses initiatives gouvernementales sont développées afin de flexibiliser les marchés et les contrats de travail⁴. Les mesures de

¹ « Não foi assinado pela CGTP porque o processo estava envenenado desde o início com esse compromisso. (...) Tentaram aplicá-lo numa perspectiva administrativa e tomando uma estratégia corporativa de exclusão da CGTP-IN » (cité par Estanque et Costa 2005, 323).

² « Trata-se de um documento em que se assumem as orientações macro-económicas e monetaristas da União Europeia e, em particular, o cumprimento dos critérios de Maastricht que é apontado como um grande desígnio nacional, e que no plano social não dá resposta aos principais problemas e questões com que se debatem os trabalhadores e o país ». Source: « O Militante », n° 227 de Março/Abril de 1997.

³ Voir le commentaire de Julio Fernandes, représentant de l'UGT : « A experiência portuguesa. Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999 ».

⁴ Voir, par exemple, la loi 21/96 du 17 janvier 1996 qui établit la flexibilité du temps de travail et prévoit la réduction des périodes normales de travail (Rebelo 2006, 3), ou encore le programme Marché social de l'emploi (*Mercado Social de Emprego*, MSE) qui, en 1996, développe les mesures d'accès à l'emploi et d'insertion pour les catégories de travailleurs défavorisées (Capucha et al. 2005, 232).

modération de l'augmentation des salaires proposées en 1997 par le ministre des finances socialiste, António Sousa Franco, pour limiter l'inflation et rendre possible l'adoption de la monnaie unique suscitent l'opposition immédiate des organisations d'employeurs et d'employés¹.

Les réformes introduites par le Parti socialiste (au pouvoir à partir de 1995 avec Antonio Guterres au poste de premier ministre) mettent en œuvre une « nouvelle génération » de politiques sociales actives. Durant cette période, les changements institutionnels dans le domaine des relations industrielles, de la fixation des salaires et de la protection de l'emploi sont tournés vers le renforcement de la flexibilité des salaires et du travail (Karamessini 2007, 23). Entre 1995 et 2001, le taux d'emploi augmente considérablement, passant de 63,8% à 68,6%, avant de baisser en 2002 (68,1%). La croissance de l'emploi des femmes est encore plus marquée. D'un niveau déjà assez haut pour un pays méditerranéen en 1995 (54,4%), le taux d'emploi des femmes augmente jusqu'en 2002 (60,8%), pour devenir l'un des plus haut d'Europe à cette période² (Capucha et al. 2005, 204). Dans les années 2000, les indicateurs de l'emploi portugais sont parmi les plus positifs d'Europe³. Durant cette période, le système de protection sociale portugais connaît des changements importants, dirigés vers le renforcement du lien entre les réformes de la Sécurité sociale et les réformes fiscales, l'amélioration de la couverture sociale (notamment pour les chômeurs et les retraités).

b. L'instauration du revenu minimum : les exigences européennes comme ressource au-delà des clivages partisans

Trois années avant l'adoption du revenu minimum, et alors que le gouvernement portugais de centre droit préside le Conseil européen durant le premier semestre de l'année 1992 (voir *infra*. Chapitre 4. III. B. 2.), ce dernier propose une *Recommandation sur des critères communs concernant des ressources suffisantes et l'assistance dans les systèmes de protection sociale*. Compte tenu du rôle des présidences tournantes et de leur capacité à influencer

¹ Les premiers refusaient que les salaires augmentent de plus d'un point par rapport à l'inflation, tandis que les seconds soulignaient qu'étant donné le taux de productivité du Portugal, supérieur à la moyenne européenne, la hausse des salaires portugais devrait continuer d'augmenter davantage que la moyenne européenne (Lopes de Sousa 1997; Zartaloudis 2011, 181).

² Pour ce qui concerne l'emploi des femmes, la spécificité du Portugal, comparé à ses voisins du sud, date des années 1960 (Cousins 2000; Tavora 2012).

³ En 2002, le taux d'activité était de 72,1% alors que la moyenne européenne ne dépassait pas 69,7%. Le taux d'emploi portugais était de 68,1% (64,3% pour la moyenne européenne). Enfin, le taux de chômage était de 5,1%, alors que le taux de chômage moyen en Europe atteignait les 7,7% (Capucha et al. 2005, 224).

l'agenda discuté par le Conseil européen, on peut émettre l'idée selon laquelle le gouvernement de centre droit était favorable à la mise en œuvre de cette mesure au plan national.

L'introduction du revenu minimum est discutée durant la campagne des élections législatives portugaise de 1995. Au-delà des clivages, L. Capucha et ses collègues soulignent que les acteurs politiques favorables à la réforme, et notamment les socialistes – qui n'étaient pas en charge de la présidence tournante du Conseil en 1992 – ont tous mobilisé la Recommandation européenne pour justifier la création du revenu minimum (2005, 236). Le revenu minimum garanti (*Rendimento Mínimo Garantido*) est finalement introduit, en 1996, par la loi 19A/96 votée par une Assemblée socialiste (voir le tableau sur les alternances politiques portugaises en Annexe 4.4.). Destiné à couvrir les besoins essentiels des individus sans emploi et à combattre l'exclusion sociale et fondé sur la recherche d'emploi, il est articulé avec des mesures spécifiques destinées à favoriser la création d'un projet de formation professionnelle¹ (Capucha et al. 2005, 35).

c. Le « paquet travail » : activation et réforme de l'assurance chômage

En 1998, le gouvernement socialiste d'António Guterres propose un « paquet travail » (*pacote laboral*), qui comprend vingt-cinq mesures principalement destinées à favoriser la création d'emploi et le retour à l'emploi. Selon A. de Carvalho, ces mesures comportent deux innovations principales². La première concerne la réglementation du travail à temps partiel (accord du salarié pour changer de statut, encadrement du travail à temps partiel dans le cadre des conventions collectives). La seconde est liée aux évolutions de la conception de la « rémunération » (*retribuição*) de manière à faciliter le calcul des contributions sociales (et l'exclusion des bonus garantis par les négociations collectives ou les performances des travailleurs) (Carvalho 1998). Au mois de mars 1999, les manifestations organisées par la CGTP-IN – et les nombreux préavis de grèves – portent principalement sur ces deux questions. Malgré les succès de la mobilisation sociale par la CGTP-IN, cette dernière n'est pas capable de faire reculer les acteurs politiques.

¹ Les mesures d'accompagnement prévoient également d'améliorer l'accès à l'éducation, aux soins de santé et aux services du logement.

² Le *pacote laboral* est également concerné par des questions liées à l'organisation du temps de travail des femmes enceintes ou des travailleurs handicapés, ou encore au système de sanction en cas de violation de la réglementation dans le domaine du travail. Il prévoit également la transposition de la Directive européenne sur les Comités d'entreprises.

À la fin des années 1990, le gouvernement socialiste entreprend également de développer la couverture de l'assurance chômage. Avant que le système ne soit établi en 1985, les allocations chômage ne couvraient que moins de 10% des individus sans emploi (Karamessini 2007, 16). En 1999, le gouvernement d'António Guterres réforme le système d'assurance chômage avec l'objectif de développer la couverture sociale des individus à la recherche d'un emploi. Le décret-loi prévoit d'allonger la durée des allocations chômage, d'améliorer le régime législatif qui couvre les licenciements collectifs et d'assouplir les possibilités du passage des allocations chômage aux allocations de retraite (particulièrement dans les cas de chômage de longue durée ou l'âge de la retraite peut être abaissé à 55 ans, au lieu de 65 normalement). Enfin, la réforme établit clairement une dichotomie entre les mesures passives (prestations chômage) et les mesures actives (versement flexible des prestations chômage pour créer une entreprise, suspension des prestations chômage lorsque le chômeur suit une formation rémunérée, possibilité d'augmenter son revenu en travaillant à temps partiel) (de Carvalho et Cristóvam 1999; Arcanjo 2012, 14).

Finalement, ces paragraphes montrent que, dans le contexte de la préparation de l'adhésion à la monnaie unique, de nombreuses réformes d'activation sont menées par les différents gouvernements au pouvoir. Les exigences européennes sont largement mobilisées par les acteurs politiques pour justifier ces réformes. La classe politique met ainsi en avant son volontarisme pour adopter la monnaie unique, un volontarisme qui n'est pas affaibli par l'hostilité de la CGTP-IN.

2. *Les réformes sociales françaises difficiles au nom des critères de Maastricht*

En France, les années 1990 sont marquées par des réformes sociales difficiles. Alors que les critères de Maastricht imposent la réduction des dépenses publiques et des déficits, les pouvoirs publics mettent d'abord en œuvre des réformes qui concernent les modes de financement de la protection sociale, un critère important de distinction entre les différents régimes de protection sociale et dont les évolutions questionnent donc les spécificités du régime conservateur corporatiste. Au-delà des modes de financement, les réformes conduites au nom du Traité de Maastricht touche également les orientations et les principes du système, en renforçant notamment l'activation des politiques de l'emploi et des marchés du travail.

a. Un impact sur les principes de financement du système de protection sociale

Les changements relatifs aux modes de financement du système de protection sociale doivent être mis en perspective avec l'approche théorique de la typologie des régimes de protection sociale. En effet, dans les régimes conservateurs corporatistes, le mode de financement repose principalement sur les contributions des employeurs et des salariés, ce qui en fait un critère de distinction avec les autres régimes (Palier 2005). Les paragraphes suivants soulignent les changements intervenus au cours des années 1990, un élément qui complète donc les nouveaux défis posés à la théorie des typologies que nous avons présentés dans le premier chapitre de ce travail et qui contribue à fonder le problème que cette recherche propose de résoudre.

– L'entrée du Parlement dans la nouvelle logique pluriannuelle des budgets

Dans le domaine des politiques sociales, les critères de Maastricht provoquent, en France, un changement important. En effet, aux termes de l'article 2 du protocole sur la procédure européenne des déficits excessifs, les dépenses de la Sécurité sociale, qui représentent, en France, des ressources supérieures à celles de l'État, doivent désormais être prises en compte dans le déficit des finances publiques, un changement qui contraint d'autant plus la capacité des acteurs politiques français à laisser le déficit augmenter. Cependant, malgré les efforts des pouvoirs publics pour réduire les dépenses du budget de l'État, il apparaît au cours de la seconde moitié des années 1990 que la seule réduction des dépenses publiques de l'État ne pourrait pas suffire à qualifier la France pour participer à l'Euro (Michelet 2001, 295). La convergence imposée par les critères de Maastricht impose à la France de développer une logique pluriannuelle d'assainissement des finances publiques¹ et développe le rôle direct du Parlement dans le contrôle de la gestion du système de protection sociale (ibid). Cette nouvelle responsabilité parlementaire permet aux gouvernements successifs de renforcer leur contrôle sur l'agenda des politiques sociales nationales et apporte donc une nouvelle logique d'intervention (Palier 2000, 131).

¹ Comme en témoignent, par exemple, les « pactes de stabilité financière État-collectivités locales » qui instituent un plan d'encadrement sur trois ans (1996-1998, puis 1999-2001 ou encore l'ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996 qui rend obligatoire la signature de convention d'objectifs et de gestion entre l'autorité compétente de l'État et chacune des caisses nationales du régime général (Michelet 2001, 295-297).

– Un changement de regard sur les contributions sociales : l'exemple de la Contribution sociale généralisée

Jusque dans les années 1990, les contributions sociales permettaient encore de financer une part importante du système français de protection sociale. Depuis, d'autres recettes sont venues participer au financement du système, notamment les taxes fiscales, la Contribution sociale généralisée (CSG), mise en place en 1990 et prélevée sur les revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, la Contribution sociale de solidarité qui repose sur les entreprises et enfin, depuis 1996, la Contribution au remboursement de la dette sociale. Avec ces nouveaux instruments, la part des contributions dans le financement du système a largement baissé (78,8% en 1981, 74,3% en 1995 et 66,3% en 1998) (Boyer 2000, 31)¹.

L'introduction de la CSG doit être analysée dans le contexte des changements du regard politique sur la part du système financé par les contributions sociales des employeurs et des salariés depuis les années 1980-1990. En raison de la crise économique et des déficits de la Sécurité sociale et de l'assurance chômage, l'accent est de plus en plus mis sur la charge que représentent les contributions sociales pour le système français de protection sociale, mais aussi pour la compétitivité des entreprises et la création d'emploi. Le « poids des charges sociales » devient ainsi un élément central du débat politique français (Palier 2000, 128) et explique le développement des taxes (sur les alcools, le tabac, les assurances ou encore les sociétés pharmaceutiques) mais surtout, de la CSG, dans le financement du système (Barbier et Théret 2009, 34). Alors que cette dernière est initialement fixée à un niveau relativement faible (1,1% de tous les revenus en 1991), elle a, depuis, été largement augmentée². Cette évolution marque un tournant majeur des caractéristiques du financement du système français de protection sociale, mais aussi de l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs engagés dans sa gestion (Palier 2000, 131).

¹ Évolution importante du système français, J.-C. Barbier et B. Théret remarquent que la CSG constitue, en fait, un hybride d'impôt et de cotisation. Elle est ainsi assimilée à un impôt en droit français, mais à une cotisation sociale en droit européen. La CSG a les caractéristiques de l'impôt (universelle, non contributive au sens strict, partiellement non déductible du revenu soumis à impôt personnel), mais, comme les cotisations sociales, elle comporte une part proportionnelle et est, pour partie, déductible du revenu imposable. De plus, elle ne rentre pas dans le budget de l'État et est affectée au financement de prestations sociales déterminées, contrairement aux impôts qui suivent un principe de non affectation (2009, 35).

² En 1998, son taux est passé à 7,5% sur les salaires et les revenus du capital et à 6,2% sur les revenus de remplacement (retraites et transferts sociaux) (Barbier et Théret 2009, 34).

La CSG est particulièrement emblématique des changements des années 1990. Impliquant la baisse de la part des cotisations sociales, elle éloigne le système des principes traditionnels conservateurs corporatistes pour le rapprocher des principes des régimes libéraux, davantage financés par les taxes et les impôts que par les contributions sociales des employeurs et des salariés.

Le Traité de Maastricht n'influence pas seulement le mode de financement du système, un élément qui déjà, en soi, constitue un critère de distinction entre les régimes. Il a également un impact considérable sur le contenu des réformes sociales.

b. Une influence sur la direction des réformes

C'est à partir de la décennie des années 1990 que l'idée du coût élevé du travail commence à s'imposer, notamment pour ce qui concerne les emplois non qualifiés. Ce nouveau cadre d'analyse explique le développement des allègements des charges sociales pour les employeurs (pour l'emploi à temps partiel en 1992, puis pour les emplois à bas salaires en 1993), mesures destinées à inciter les employeurs à créer des emplois et qui deviennent le principal dispositif des politiques françaises de l'emploi (Holcblat 1998, 82). Cette décennie voit ainsi se développer une logique générale d'intervention aux dépens de la logique sur les publics cibles des décennies précédentes (Erhel 2009).

Au-delà des changements apportés par les réformes des années 1980, une nouvelle modification du système intervient avec la mise en place de l'Allocation unique dégressive (AUD) qui, en 1992, remplace les autres prestations du régime d'assurance et instaure la dégressivité systématique de l'indemnisation chômage dans le temps. L'AUD réduit à la fois le niveau et la durée de l'assurance chômage. Cette réforme implique la diminution de l'indemnisation de 80% à 75% du salaire durant les neuf premiers mois qui suivent la première année de chômage. Le lien entre la durée de l'indemnisation et la durée des contributions est ainsi renforcé, l'indemnisation est réduite au fur et à mesure de l'augmentation de la durée des prestations. Cette réforme est d'abord justifiée par la nécessité de réduire le déficit du régime d'assurance, mais la volonté d'exercer une pression croissante sur les chômeurs afin de les pousser à reprendre un emploi est également présente (Freyssinet 2002, 6). Selon J.-C. Barbier et B. Théret, la croissance quasi nulle et l'augmentation du chômage au début de cette décennie expliquent que la CFDT accepte de signer une nouvelle convention UNEDIC qui introduit la dégressivité des prestations (2009, 94). La réforme passe d'abord sans opposition sociale majeure mais contribue à détériorer la situation des bénéficiaires des allocations chômage, dans un contexte où le nombre de chômeurs atteint le nombre de trois millions en 1993 et dans lequel le nombre de chômeurs non indemnisés augmente également de manière

considérable (en 1991, 62% des chômeurs sont indemnisés, ils ne sont plus que 52% en 1998) (Barbier et Théret 2009, 94-95). Au cours des réformes des années 1982, 1984 et 1992, la contributivité est devenue un instrument de régulation budgétaire au sein des systèmes de protection sociale assurantielle. Elle est systématiquement invoquée pour baisser les droits de ceux qui ont moins contribué au système d'assurance chômage, plutôt que pour justifier l'augmentation des droits de ceux qui ont le plus contribué (Daniel 1998, 21).

Comme le soulignent les observateurs de l'évolution des politiques de l'emploi, les acteurs qui défendent les mécanismes de marché occupent, à partir des années 1990, une position centrale dans l'élaboration des représentations des politiques de l'emploi. Durant cette décennie, les contrats aidés ne sont pas supprimés, ce qui montre que les représentations antérieures ne sont pas complètement abandonnées, mais n'empêchent pas l'introduction large et permanente des mécanismes de marché dans les politiques françaises de l'emploi. Puisqu'il s'agit autant d'inciter les employeurs que d'activer les chômeurs, ces nouvelles représentations favorisent le développement de l'emploi atypique (Colomb 2012a). Selon F. Colomb, le poids croissant des mécanismes d'incitation est illustré par le principe de réduction permanente, depuis le début des années 1990, des cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires ainsi que par l'instauration de dispositifs visant à « rendre le travail payant », comme c'est le cas pour la Prime pour l'emploi (PPE) (voir *infra*. c.). Pour elle-même, l'activité est défendue et encouragée, une représentation qui favorise le recours aux statuts précaires (CDD, temps partiels), au détriment du CDI à temps plein (2012a, 175).

Au milieu des années 1990, deux tentatives sont également déployées par les acteurs des politiques de l'emploi qui souhaitent mener un ensemble de négociations complémentaires (Freyssinet 2007, 6). La première, au début de l'année 1995, conduit l'ensemble des organisations syndicales et patronales à approuver des thèmes et un calendrier de négociation sur l'emploi. Quatre accords interprofessionnels sont ainsi signés au cours de l'année 1995¹. La seconde intervient au début des années 2000 et résulte de la stratégie de « refondation sociale » proposée par le MEDEF. À partir des propositions de l'organisation patronale, les confédérations syndicales définissent une position commune. Dans le champ de l'emploi, elles proposent d'ouvrir immédiatement quatre chantiers de négociations : l'assurance chômage, la santé au travail, les retraites

¹ Quatre autres chantiers doivent être discutés dans un second temps. Les partenaires sociaux prévoient qu'ils portent sur l'insertion professionnelle des jeunes, les préretraites, l'aménagement et la réduction du temps de travail et l'articulation des niveaux de négociation collective.

complémentaires et l'organisation de la négociation collective¹. Comme le souligne J. Freyssinet, la logique de fragmentation des négociations reprend le dessus puisque, pour chacun des thèmes, les négociations suivent une logique autonome. Qu'elles échouent ou aboutissent, c'est à chaque fois avec des signataires différents, dont les coalitions changent d'un accord à l'autre (2007, 6).

c. À partir des années 2000 : le développement de l'activation à tous les niveaux

Les réformes des années 2000 mettent en œuvre l'activation à tous les niveaux des politiques sociales. Dans le domaine de l'emploi qui nous intéresse particulièrement, les pouvoirs publics mettent plus directement l'accent sur les responsabilités individuelles des chômeurs et font ainsi écho aux exigences européennes étudiées dans le chapitre qui présente les orientations européenne en matière de politiques de l'emploi (voir *supra*. Chapitre 2.).

– L'aide au retour à l'emploi et l'accompagnement du service public de l'emploi

Au début des années 2000, une nouvelle réforme de l'indemnisation du chômage est à l'agenda politique. Après des mois de débats et de négociations, une convention est finalement signée le 1^{er} juillet 2000 entre les organisations patronales, la CFDT et la CFTC, mais non agréée par le gouvernement. Le gouvernement socialiste de Lionel Jospin est, en effet, opposé à la différenciation des droits en fonction des catégories de chômeurs (et leurs conséquences sur le retour à l'emploi) et en désaccord au sujet du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE)² (qui ne concerne que les chômeurs indemnisés) (Daniel 2000, 45). Selon J. Freyssinet, les justifications d'une nouvelle réforme sont directement alimentées par les analyses des expériences étrangères ainsi que par l'évaluation des politiques françaises par les organisations internationales comme l'OCDE, une thèse qui confirme notre argument sur le poids politique des comparaisons internationales³. Pour autant, ces réformes ne sont pas non plus étrangères aux

² Le PARE consiste en un engagement signé entre le chômeur et le service public de l'emploi afin de tout mettre en œuvre pour retrouver rapidement un emploi.

³ J. Freyssinet rappelle, par exemple, que dans le courant du mois d'avril 2000, l'UNEDIC organise un séminaire international durant lequel sont analysées les expériences allemandes, canadiennes, américaines, espagnoles, italiennes, néerlandaises, britanniques, suédoises et enfin, suisses. Il note que le Danemark constitue le grand absent des exemples auxquels s'intéresse le séminaire (Freyssinet 2002, 3).

perspectives des acteurs impliqués dans la gestion de l'indemnisation du chômage et leurs analyses des réformes des années 1980 (particulièrement celle de 1982) ainsi que de celle de l'AUD, en 1992. Au début des années 2000, le système français de l'indemnisation chômage est, en effet, vivement critiqué tant par les syndicats que par les organisations patronales (Freyssinet 2002, 5).

En 2000 sont institués le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), une nouvelle allocation non dégressive. Selon K. Michelet, qui étudie l'influence de la création de l'Union économique et monétaire sur la protection sociale française, l'ARE constitue une illustration majeure du développement de l'attention des pouvoirs publics pour l'équilibre financier des régimes de protection sociale (2001, 303). Lors de sa mise à l'agenda politique, le PARE constitue l'objet d'un affrontement majeur entre les différents acteurs engagés dans les négociations sur la réforme de l'assurance chômage au début des années 2000. La CGT-FO, la CGT et la CFTC défendent le principe du volontariat et refusent les sanctions, alors que la CFE-CGC présente une position plus nuancée, avec l'idée du volontariat et de l'expérimentation de mesures de sanction qui pourraient, ensuite, être systématisées (Freyssinet 2002, 16). Par ailleurs, un autre bras de fer se joue entre le MEDEF et l'État, au sein duquel la CFDT va jouer un rôle d'intermédiaire crucial (Freyssinet 2002, 22-23). Alors que la CFDT, la CGC et la CFTC sont finalement favorables à la réforme, cette dernière est critiquée jusqu'à son adoption par la CGT et par FO, qui défendent l'idée d'une confrontation plus musclée avec les représentants des employeurs. Face à la pression des non signataires, le gouvernement refuse d'agréer le texte et adopte un décret qui permet de prolonger la dernière convention de 1997, jusqu'à la signature d'une nouvelle convention d'assurance chômage (Manin et Milet 2001, 262). En 2002, la part des chômeurs indemnisés retrouve son niveau de 1991 (62%). Durant ces années, les conditions de l'indemnisation des chômeurs connaissent des changements relativement fréquents. La durée et le montant des indemnisations sont fortement dépendants de la situation des marchés du travail.

– La Prime pour l'emploi (PPE): l'activation par l'impôt

En 2001, le gouvernement du socialiste Lionel Jospin met en place la Prime pour l'Emploi (PPE)¹. La PPE consiste en un complément de revenu versé par l'État aux salariés qui occupent un emploi à bas salaire. Elle est déduite de l'impôt sur le revenu et

¹ Le montant de la PPE est augmenté, en 2003, par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (UMP), puis, entre 2005 et 2007, par celui de Dominique de Villepin.

constitue donc un impôt négatif sous la forme d'une aide à l'emploi¹. Elle est ainsi destinée à favoriser le maintien dans l'activité et à compenser une partie des prélèvements sociaux et fiscaux qui pèsent sur le revenu des actifs qui disposent d'un salaire modeste. Elle illustre un changement cognitif pour les politiques françaises de l'emploi puisqu'elle met l'accent sur l'offre de travail et repose sur l'idée selon laquelle les chômeurs ont une part de responsabilité dans leur situation.

Selon F. Colomb, la mise en place de la PPE doit énormément au développement de l'expertise et à sa prise en compte par les pouvoirs publics. Ces conditions se déclinent selon deux aspects principaux : d'une part, la montée en puissance fondamentale des experts et notamment des économistes dans la définition des représentations des politiques de l'emploi et des marchés du travail et la prise en compte, dans leur analyse, des exemples étrangers dans le domaine des crédits d'impôts et, d'autre part, l'attention croissante des leaders politiques et des pouvoirs publics en général aux recommandations des organisations internationales, et notamment de l'OCDE, mais aussi à celles des institutions européennes qui défendent les mesures destinées à « rendre le travail payant » (« *make work pay* »), comme nous l'avons vu précédemment (voir *supra*. Chapitre 2.). Les arguments de l'OCDE et des institutions européennes servent ainsi de ressources aux acteurs (politiques et experts) favorables aux réformes qui, sans les reproduire à l'identique, les mobilisent néanmoins comme des arguments d'autorité pour appuyer leur démonstration (2012b, 40). « Des acteurs aux profils professionnels nouveaux ont marginalisé les représentations des acteurs ayant une longue expérience du secteur de l'emploi », participant ainsi à une transformation majeure des principes des politiques françaises de l'emploi (Colomb 2012b, 50). Ces acteurs ont en commun de ne pas appartenir aux rouages habituels de l'administration, leur influence dépendant plutôt de leur « capacité à diffuser, au sein des cabinets ministériels un discours relativement neuf adossé à l'autorité de travaux économétriques qui a assuré [leur] succès » (ibid). Une des conclusions majeures des travaux de F. Colomb est que, contrairement aux évolutions largement incrémentales des politiques françaises de l'emploi, l'introduction de la PPE illustre, dans une certaine mesure, un changement non incrémental, largement favorisé par la mobilisation de l'expertise scientifique et dans lequel le contexte européen de l'époque a, sans doute, participé à la diffusion d'un discours favorable aux incitations financières à l'activité (2012b, 51).

¹ Allocation dégressive, le taux plein pour les inactifs décroît au fur et à mesure que leurs revenus augmentent.

Finalement, ces réformes montrent qu'à partir des années 2000, les pouvoirs publics mettent plus largement l'accent sur les responsabilités individuelles des chômeurs. Des réformes comme celles de la PPE ou du PARE sont emblématiques du développement de l'idée selon laquelle les demandeurs d'emploi et les inactifs doivent être responsabilisés. Dans la même veine, une nouvelle allocation créée en 2008, le Revenu de Solidarité Active (RSA), entend contribuer aux revenus des bas salaires en proposant un complément financé par l'État afin de garantir aux travailleurs un meilleur revenu que celui des bénéficiaires du RMI qu'il est destiné à remplacer progressivement (Palier 2010).

Cette période est marquée par une réflexion sur la contractualisation et la remise en question de plus en plus importante, par les leaders politiques de droite et par le patronat, des droits attachés aux contrats à durée indéterminée (CDI). Les réformes sont accompagnées par des mesures qui visent à assouplir le licenciement et donc la flexibilité externe des marchés du travail, une tendance qui s'accompagne toujours de l'activation des politiques de l'emploi et du renforcement des incitations au travail (voir *infra*. Chapitre 6.).

Finalement, cette première partie (I.) met l'accent sur deux dimensions qui structurent les arguments discutés dans ce travail. Il s'agit d'abord des caractéristiques communes des fondements des deux systèmes de protection sociale et des différences liées à la temporalité de chacun de leur développement. Il s'agit ensuite de la comparabilité des changements provoqués par la définition des critères de Maastricht et les perspectives de l'adoption de la monnaie unique sur ces systèmes, ainsi que des différences qui tiennent à la façon dont les pouvoirs publics français et portugais mobilisent les exigences européennes pour justifier les réformes sociales nationales difficiles.

II. Des mouvements syndicaux divisés mais plus ou moins fragmentés

Après avoir examiné, dans la partie précédente (I.), les différences et les ressemblances qui caractérisent les grandes tendances des politiques de l'emploi et du marché du travail dans les deux systèmes de protection sociale étudiés, ainsi que les effets de l'adoption de la monnaie unique, nous nous intéressons désormais aux spécificités des mouvements syndicaux français et portugais (II.). Dans ce travail de recherche, nous évaluons, en effet, les conditions qui permettent aux acteurs nationaux de mettre en œuvre, résister ou traduire les prescriptions européennes. À cet égard, la division syndicale, ou la capacité de coalition de ces acteurs, nous paraît cruciale. Cette seconde partie montre que, dans les deux pays, les mouvements syndicaux sont profondément divisés. Cependant, comme dans la partie précédente, nous souhaitons également mettre l'accent sur les différences.

En effet, après avoir évalué le rôle des pouvoirs publics sur les relations professionnelles, nous insistons d'abord, dans une première sous-partie (A.), sur le nombre de syndicats représentatifs dans les deux pays et sur la fragmentation plus importante en France. Ensuite, nous montrons, dans une seconde sous-partie (B.), comment ces structures plus (cas français) ou moins (cas portugais) fragmentées influencent considérablement les stratégies syndicales d'occupation de l'espace politique. En effet, les deux confédérations syndicales portugaises s'inscrivent dans un mouvement syndical beaucoup plus statique que leurs homologues françaises qui, à cinq, connaissent un mouvement plus dynamique. Nous montrerons dans les chapitres suivants consacrés aux réformes nationales que ces caractéristiques sont essentielles pour comprendre les stratégies syndicales et la capacité de ces acteurs à influencer les débats et les cadrages nationaux (voir *infra*. Chapitres 5. et 6.). Enfin, fidèle à notre fil conducteur sur le rapport à l'Europe, nous montrons dans une troisième sous-partie (C.) comment la question européenne s'inscrit dans la structure de la division du mouvement syndical dans les deux pays.

A. Une fragmentation différente qui trouve son origine dans la naissance des mouvements syndicaux

Après avoir rappelé que les pouvoirs publics français et portugais jouent un rôle crucial dans la conduite des relations professionnelles (A. 1.), nous revenons sur la naissance des mouvements syndicaux dans les deux pays (A. 2.). Au-delà de la caractéristique commune de la division des deux mouvements syndicaux, s'intéresser aux forces qui les composent permet de mettre l'accent sur les différences structurelles qui les séparent. En effet, le degré de leur fragmentation varie fortement. La variation de cette fragmentation (faible pour les syndicats d'employés portugais ; forte pour leurs homologues français) constitue une variable importante pour expliquer leur opposition constante (cas portugais) ou leur capacité de collaboration (cas français).

1. *Le rôle des pouvoirs publics dans le dialogue social*

Au Portugal comme en France, les relations professionnelles sont fortement encadrées par les pouvoirs publics. En France, les recherches académiques récentes mettent l'accent sur la spécialisation des acteurs administratifs au sein d'une élite du *welfare* (Genieys et Hassenteufel 2001; Genieys 2005), qui n'empêche pas l'institutionnalisation parallèle de lieux d'expertise influents (Colomb 2012a). Ces développements sont importants pour les arguments que nous développons dans les chapitres suivants consacrés aux réformes nationales et dans lesquels nous mettons en évidence le rôle des experts universitaires dans les processus de réformes étudiés. Si le rôle des experts est moins institutionnalisé au Portugal qu'en France, leur mobilisation dans des commissions plus conjoncturelles les a conduit à jouer un rôle de *policy-maker* durant les réformes du Code du travail de 2003 et de 2009.

a. Au Portugal : des partenaires sociaux encadrés par les pouvoirs publics

Des trois mouvements syndicaux mis en place dans les pays d'Europe du sud (Portugal, Espagne, Italie), le mouvement syndical portugais qui nous intéresse est, selon W. Lecher et R. Naumann, celui qui est allé le plus loin dans la poursuite des changements politiques et sociaux et a connu les plus grands succès (1994, 75). Toutefois, étudié pour lui-même, il présente également, du fait de son extrême division entre deux pôles, des caractéristiques relativement contraignantes pour l'action syndicale et les perspectives de traduction des normes européennes au plan national. L'héritage de l'intervention d'un État autoritaire et une forme d'organisation corporatiste étatique avec

appartenance obligatoire ont eu un impact de long terme sur la formation des intérêts et leurs représentations organisationnelles durant la période de transition démocratique (Stoleroff et Naumann 2000, 545).

Les relations industrielles portugaises sont largement encadrées par des accords collectifs établis au niveau méso. La plupart sont des accords industriels, différenciés pour les ouvriers et les cadres (*contrato colectivo de trabalho* – CCT) qui ont une portée régionale ou nationale et couvrent la majeure partie des petites et moyennes entreprises. Les accords d'entreprises (*acordo de empresa* – AE) et les accords collectifs de travail¹ (*acordo colectivo de trabalho* – ACT) couvrent moins de 10% des salariés, sont principalement établis dans les grandes entreprises et ont tendance à être plus favorables aux salariés que les CCT. Si environ 90% du secteur privé est concerné par des accords collectifs qui tendent à proliférer et, parfois, à se contredire, de moins en moins de salariés sont couverts par ces accords (Lima et Naumann 2007, 261). Certaines questions peuvent être négociées de manière complémentaire dans le cadre d'accords qui ne sont pas légalement contraignants. Dans un secteur donné, les écarts entre les accords sur les salaires sont courants car ils sont principalement établis par des décisions unilatérales des employeurs. Les accords d'entreprises sont, en fait, principalement limités aux (anciennes) entreprises publiques, dont de nombreuses ont été privatisées² (Stoleroff et Naumann 2000, 550).

Au Portugal, le droit d'appel à la grève, la capacité de négocier et de signer les accords collectifs est réservé, selon les termes de la loi, aux représentants syndicaux, même si les commissions de travailleurs bénéficient d'importants droits statutaires dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs. Dans un nombre limité d'entreprises, tous les travailleurs, qu'ils soient ou non syndiqués, élisent des commissions statutaires de travailleurs (fondées sur une loi de 1979), même si, dans la plupart des cas, les revendications des salariés sont portées par les représentants syndicaux (Stoleroff et Naumann 2000, 550). Ces nouvelles instances de représentation, ou commissions de travailleurs (*Comissões de trabalhadores*), créés après la Révolution émergent sur les lieux de travail et concernent des centaines de petites entreprises. Si elles échappent au contrôle des syndicats, et particulièrement de la CGTP-IN, elles demeurent importantes pour les relations industrielles au plan national car leurs leaders

¹ Les accords collectifs de travail sont signés entre une entité syndicale et une ou plusieurs entreprises. Contrairement aux conventions collectives de travail, elles ne concernent que les entreprises et les employés signataires.

² Le Portugal connaît un grand plan de privatisation (banques, compagnies d'assurance et grandes entreprises) lors de son adhésion à la CEE au milieu des années 1980.

s'impliquent dans les négociations collectives et ont la capacité d'organiser des grèves importantes (Royo 2002a, 145).

b. En France : l'emprise des pouvoirs publics sur les relations professionnelles et l'institutionnalisation de l'expertise

Comme son homologue portugais, le mouvement syndical français est caractérisé par l'importance de l'intervention de l'État dans les relations industrielles. La force de la place de l'État français dans les relations industrielles explique les réticences traditionnelles des partenaires sociaux à s'engager dans la voie des négociations collectives.

Depuis le début du XX^{ème} siècle, les conventions collectives se sont imposées comme le pivot du système français de relations professionnelles, même si elles sont moins importantes que dans d'autres pays européens (Woll 2006, 271). Par principe, elles régissent l'ensemble des conditions d'emploi, de rémunération et de protection sociale. Cependant, depuis le milieu des années 1980, leur légitimité est de plus en plus contestée par une partie du patronat, ce qui participe à affaiblir leur capacité de régulation ainsi que leur efficacité (Jobert 2006, 123). Selon A. Jobert, la situation française est ici influencée par trois facteurs principaux : la tradition jacobine, la méfiance du patronat à l'égard du dialogue social et la division syndicale (2006, 116). À partir de 1982, les lois Auroux élargissent le champ de la négociation collective et augmentent les moyens à disposition des représentants des salariés (tant au niveau des syndicats que des élus du personnel). De nouveaux lieux de consultation sont établis afin d'encadrer de nouvelles négociations annuelles qui deviennent obligatoires au sein de l'entreprise (par exemple, dans le domaine des salaires et du temps de travail). J.-Y. Potel et F. Ginsbourger ont montré que, suite aux lois Auroux de 1982, il est possible d'analyser une tendance au déplacement vers la loi et la négociation interprofessionnelle de certains thèmes, tandis que d'autres (les salaires, par exemple) se déplacent vers l'entreprise, au détriment du niveau intermédiaire constitué par les branches (1987) .

Durant les années 1970 et 1980, l'État a donné de fortes impulsions pour développer la négociation interprofessionnelle entre les cinq confédérations syndicales et les trois organisations d'employeurs, particulièrement dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et de la prévoyance. Le rythme des négociations interprofessionnelles s'est considérablement ralenti depuis les années 1990, une tendance

confirmée dans les années 2000¹. Alors que ces années sont marquées, en Europe, par le renouveau des négociations (notamment par l'intermédiaire des accords bipartites ou tripartites des pactes nationaux pour l'emploi, comme nous l'avons vu pour le cas portugais – voir *supra*. I. B. 1.), les pactes pour l'emploi demeurent étrangers à l'évolution des relations professionnelles françaises.

En France, les accords interprofessionnels sont souvent repris dans le cadre de la législation, un phénomène qui représente « un mécanisme original de coproduction de normes par les pouvoirs publics et les acteurs du monde du travail qualifié de 'loi négociée' » (Jobert 2006, 122). Toutefois, ce phénomène est plus visible dans le domaine de la formation professionnelle (c'est le cas, par exemple, des accords de 1970, 1991 et 2003) que dans celui de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, domaine dans lequel la faiblesse des négociations de branches qui ont suivi les accords interprofessionnels ont conduit les pouvoirs publics à avoir recours la loi en 1998.

L'importance fondatrice du rôle des pouvoirs publics dans la conduite des relations professionnelles trouve une illustration dans les travaux de science politique qui, dans le domaine des politiques publiques, mettent l'accent sur le rôle des hauts fonctionnaires dans la conduite des politiques de l'emploi. F. Colomb insiste sur le rôle des hauts fonctionnaires qui, selon lui, constituent un groupe dont la composition évolue au gré de leurs mobilités professionnelles et des nominations ministérielles (2012b, 34). Cette analyse confirme l'approche néo-élitiste développée par W. Genieys et P. Hassenteufel qui défendent l'idée selon laquelle se développe, depuis les années 1990, une élite sectorielle du *welfare* au sommet de l'État français (2001). Le développement de cette élite qui partage une culture commune remet en cause la « chasse gardée » des conseillers d'État dans le domaine social (Genieys 2005, 215). Les travaux de P. Mathiot sur le rôle de ces élites politico-administratives vont dans le même sens, l'auteur insistant sur la façon dont ces élites promeuvent des objectifs de court terme susceptibles de donner des résultats visibles rapidement afin d'être en mesure de résister aux ambitions hégémoniques des « financiers » (2001, 217-223).

Ces travaux sur les élites administratives du *welfare* mettent également l'accent sur les changements récents qui participent à renforcer leur légitimité. Avant les années 1960, les acteurs principaux des politiques françaises de l'emploi se situaient au Commissariat général du plan – au sein de sa commission emploi – ainsi que dans les cabinets ministériels. Depuis les années 1990, de nouveaux lieux d'expertise ont émergé,

¹ Selon A. Jobert, l'accord sur la formation tout au long de la vie signé en 2003 constitue une exception à ce tableau particulièrement sombre (2006, 122).

par exemple, au sein de la Fondation Saint Simon ou du Conseil d'analyse économique (CAE) qui créent de « nouvelles conditions de production et de coopération entre différents espaces de discussions et de décisions »¹ (Colomb 2012b, 34). Selon F. Colomb, au cœur de ces réseaux, le CAE « donne une légitimité scientifique forte aux intentions des acteurs de la décision » (ibid. 2012b, 35), une hypothèse confirmée par notre analyse du rôle de l'expertise dans les réformes (et les tentatives de réformes) des années 2000 (voir *infra*. Chapitre 6.). Les économistes du CAE produisent des rapports réguliers sur des thèmes variés. Selon F. Colomb, c'est notamment par l'intermédiaire du CAE que des économistes comme Jean Pisani-Ferry ont pu devenir des architectes centraux de la définition de certaines politiques, comme celle de la Prime pour l'emploi (Colomb 2012, 36). W. Genieys souligne encore que les entretiens qu'il a mené auprès d'acteurs administratifs d'institutions transectorielles comme la Mire (Mission recherche du ministère de l'emploi et de la solidarité) et la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail) indiquent que ces acteurs développent, par rapport à leurs prédécesseurs, de nouvelles missions dans le domaine de la réflexion et de l'expertise (2005, 214).

2. *Différents degrés de fragmentation: retour sur la naissance des mouvements syndicaux dans les deux pays*

En revenant sur la naissance des mouvements syndicaux en France et au Portugal, nous insistons, dans les paragraphes suivants, sur le degré varié de la fragmentation des syndicats d'employés dans les deux pays.

a. Au Portugal : du monopole de la CGTP-IN au pluralisme

Comme en Espagne, les activistes syndicaux étaient, sous le régime dictatorial, unis dans leur combat commun pour la démocratie et l'établissement de droits civiques, même s'ils poursuivaient des stratégies différentes. Comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale, et notamment en France (voir *infra*. b.), les activistes portugais étaient divisés entre, d'une part, les communistes qui défendaient la fin de la société capitaliste de classe, et d'autre part, le mouvement catholique, la gauche radicale et les

¹ Créé en 1997 par Lionel Jospin, le CAE est destiné à conseiller le Premier ministre sur ses choix dans le domaine des politiques économiques. Il est composé exclusivement d'économistes et ses statuts prévoient que ces spécialistes soient de différentes sensibilités, même si F. Colomb remarque qu'ils sont une majorité d'économistes orthodoxes.

sociaux-démocrates, qui plaidaient pour une stratégie réformiste. Durant la période de transition démocratique, ce clivage entre les anticapitalistes et les réformistes devient crucial.

– Le monopole de la représentation de l'*Intersindical* jusqu'en 1978

En 1974-75, le mouvement syndical s'identifie presque exclusivement à l'*Intersindical* qui, lors de son premier Congrès en 1975, réunit la plupart des syndicats. L'*Intersindical* se présente comme un « syndicat de classe » et considère les accomplissements de la Révolution des œillets comme le point de départ d'avancées futures vers le socialisme, ce consensus permettant de fédérer les courants catholiques ainsi qu'une partie significative des socialistes et de la gauche radicale et d'unir en son sein la majorité des syndicats. Durant le processus de démocratisation, l'organisation joue un rôle majeur dans les avancées des politiques sociales et de la législation de l'emploi, notamment pour ce qui concerne l'augmentation des salaires.

Lors du Congrès de 1977, l'*Intersindical* est renommée Confédération générale des travailleurs portugais (*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* – CGTP-IN¹). Le Congrès de 1977 prétend être celui de « tous les syndicats » mais il marque pourtant une rupture définitive entre les différents courants du syndicalisme portugais car il est déserté par les représentants des syndicats qui croient au « partenariat social » (Lecher et Naumann 1994, 77). Bien qu'ayant perdu le monopole de la représentation syndicale depuis ce Congrès, la CGTP-IN, « *très forte pour un petit pays comme le Portugal* »², demeure encore aujourd'hui une organisation importante dans la vie sociale et politique du pays et bénéficie d'une capacité de mobilisation sociale très importante, comme nous allons le voir dans le cadre du chapitre consacré à l'analyse des réformes portugaises des années 2000 (voir *infra*. Chapitre 5.).

– La fondation de l'UGT et la diversification des stratégies syndicales

Dans le contexte des tensions internes qui parcourent l'*Intersindical* en 1976 et de la crise économique qui succède à la chute du régime, la période postrévolutionnaire voit le courant non communiste gagner du terrain, particulièrement auprès des cadres, un phénomène accentué par le poids des héritages du corporatisme portugais et les

¹ Le suffixe « -IN » qui subsiste marque l'empreinte de l'*Intersindical* sur l'organisation.

² Entretien P16. Chercheur spécialiste des relations industrielles portugaises. Rattaché au Centre de recherche et d'études en sociologie (*Centro de investigação e estudos de sociologia*) de l'ICSTE.

différences de statut entre les cadres et les ouvriers (Stoleroff et Naumann 2000, 552-553). La division politique des syndicats portugais correspond ainsi largement aux différences de statut des différents groupes de travailleurs, caractéristique des systèmes corporatistes.

À la fin des années 1970, le courant non communiste bénéficie du soutien du Parti socialiste ainsi que du Parti populaire démocratique. Il peut aussi compter sur le soutien idéologique et l'aide matérielle des syndicats et des partis sociaux-démocrates occidentaux. En octobre 1978, l'UGT (*União Geral de trabalhadores*) est ainsi créée sous les auspices des partis politiques de gouvernement. Lors de sa constitution, l'UGT s'inspire des syndicats industriels allemands pour dépasser la fragmentation traditionnelle des unions artisanales et corporatistes portugaises. À l'exception de certaines branches comme le milieu de la finance dans lequel l'UGT bénéficie quasiment du monopole de la représentation, elle est traditionnellement beaucoup plus faible que sa rivale. Cependant, dans certains secteurs comme le secteur industriel, l'UGT a été capable d'asseoir son assise politique malgré le plus faible nombre de ses adhérents, en acceptant des accords refusés par la CGTP-IN (Stoleroff et Naumann 2000, 553). Afin de sécuriser les augmentations de salaires, les acteurs de ce courant choisissent, en effet, la négociation et la coopération avec le gouvernement plutôt que les stratégies de confrontation plébiscitées par la CGTP-IN (Lecher et Naumann 1994, 76).

La volonté de coopération de l'UGT avec les gouvernements illustre son engagement pour le syndicalisme démocratique envisagé dans le sens de la loyauté au parlementarisme et à l'ordre social établi et dont elle se présente, au plan syndical, comme la seule représentante (Lecher et Naumann 1994, 76). La CGTP-IN bénéficie d'une distribution sectorielle de ses membres plus grande que celle de l'UGT¹. La division traditionnelle entre la syndicalisation des ouvriers et des cadres date de la période corporatiste des *Sindicatos Nacionais* et n'a donc été que partiellement remplacée. Ni la verticalisation de la CGTP-IN, ni les tentatives de l'UGT de se reconstituer autour des nouvelles lignes industrielles n'ont complètement mis fin aux divisions traditionnelles du syndicalisme portugais. La CGTP-IN n'a que partiellement réussi à intégrer des cadres au sein des associations verticales (Stoleroff et Naumann 2000, 556).

¹ Comparée à la CGTP-IN, la sphère d'influence de l'UGT est bien plus nettement délimitée. La colonne vertébrale de l'UGT est formée par les trois syndicats régionaux (le Sud et les îles, le Centre, le Nord) et des deux syndicats qui regroupent des travailleurs des services (SITESE et SITESE) (Stoleroff & Naumann 2000, 556).

– L’organisation fragmentée des employeurs

Au Portugal, la représentation des employeurs est fortement fragmentée par région et par secteur. Leur organisation a été historiquement difficile en raison de l’industrialisation tardive et de la domination des petites et des moyennes entreprises (Stoleroff et Naumann 2000, 549). Il existe une distinction importante entre, d’une part, les associations d’employeurs (*associações patronais*), reconnues comme des partenaires sociaux du gouvernement et, d’autre part, les associations commerciales. Les premières sont établies selon des lois spécifiques liées au droit d’association des employeurs et sont connues pour être particulièrement hostiles à la négociation avec les syndicats¹ (Lima et Naumann 2007, 260). Du point de vue de la représentation des employeurs, le Portugal et l’Espagne suivent ainsi, durant la période de démocratisation, des chemins différents².

Les quatre confédérations principales portugaises sont représentées dans la Commission permanente de concertation sociale (*Comissão Permanente de Concertação Social* – CPCS) ainsi qu’au Conseil économique et social portugais. Il s’agit de la Confédération de l’industrie portugaise (*Confederação da Indústria Portuguesa* – CIP) qui assume le leadership et entend représenter tous les secteurs de l’économie, de la Confédération du commerce et des services du Portugal (*Confederação do Comércio e Serviços de Portugal* – CCP), de la Confédération du tourisme portugais (*Confederação do Turismo Português* – CTP) et de la Confédération des agriculteurs (*Confederação dos Agricultores de Portugal* – CAP) (voir l’encadré sur les organisations patronales en Annexe 4.5.).

b. En France : de l’abolition des corporations à la fragmentation syndicale

En France, les corporations de l’Ancien Régime sont abolies en 1791 par la loi Le Chapelier. Du fait de l’interdiction des corporations après la Révolution française, les travailleurs industriels ont dû se battre pour faire reconnaître leurs droits sociaux (Boyer 2000, 29). Les corporations sont ainsi progressivement remplacées par les sociétés de

¹ La section IV du Code du travail donne le cadre général de la formation, de la structure, et du fonctionnement des associations d’employeurs mais leur accorde un large degré d’autonomie dans le domaine de l’adhésion, des pouvoirs, des responsabilités, de l’organisation interne et du financement (Lima et Naumann 2007, 260).

² Alors que les employeurs espagnols se fédèrent au sein d’une Confédération unitaire, les employeurs portugais s’organisent en fonction des caractéristiques de leurs intérêts économiques et demeurent très fragmentés (Royo 2002a, p.89). En 2006, la Direction générale de l’emploi et des relations du travail du Ministère du travail comptait 534 associations d’employeurs, 21 fédérations (des organisations d’associations d’employeurs dans le même secteur d’activité), 9 ligues (ou organisations régionales d’associations d’employeurs) et 7 confédérations (organisations nationales). Cependant J. Vieira Gomes et ses collègues considèrent que seulement 185 de ces associations sont actives (2011, 120).

secours mutuels (qui figurent l'ancêtre des mutuelles), pleinement reconnues en 1835 et plus largement encouragées à partir de 1898. Elles sont fondées sur un principe d'adhésion volontaire et ne bénéficient d'abord qu'à une part mineure de la population. La grève est reconnue en 1864 par la loi Ollivier qui abolit le délit de coalition, mais il est encore, à ce moment là, illégal pour les travailleurs de former des syndicats. Toutefois, beaucoup de syndicats informels sont formés au niveau local, jusqu'à la reconnaissance de la liberté syndicale en 1884, sous la III^{ème} République (Goetschy et Jobert 2011, 171) avec la loi Waldeck-Rousseau qui autorise les regroupements professionnels et abroge la loi Le Chapelier. Le syndicalisme français s'inscrit dans la lignée des groupements corporatifs organisés par corps de métiers.

La CGT est créée en 1895 et s'inscrit dans un syndicalisme d'action directe caractérisée par une ambition révolutionnaire qui se veut indépendante des partis politiques. Avec la Charte d'Amiens, en 1906, la CGT adopte un programme anarcho-révolutionnaire. Après la Première Guerre mondiale, une partie du syndicalisme se rallie aux idéaux socialistes et une minorité s'oriente vers le réformisme. Depuis sa formation en 1919, la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) représente le syndicalisme chrétien et entend promouvoir la coopération et les négociations entre les représentants du capital et les représentants du travail. Durant la Seconde Guerre mondiale, la tendance corporatiste de l'organisation du travail est développée par le régime de Vichy¹, une conception qui divise le mouvement syndical. La majorité des syndicats existants s'organise alors de manière clandestine (quand ils ne sont pas dissouts), avant le rétablissement des libertés syndicales en 1944. La Confédération générale des cadres (CGC) est créée en 1944².

Le mouvement syndical français est caractérisé par une « double tradition historique » (Andolfatto et Labbé 2011, 23). L'une, issue du mouvement ouvrier, a donné naissance à la CGT, l'autre, marquée par le catholicisme social, est à l'origine de la création de la CFTC. Au-delà de ces deux traditions, le syndicalisme français est également marqué par de nombreuses organisations catégorielles propres à une profession particulière (la Fédération syndicale unitaire, pour les enseignants, par exemple) et par des organisations régionalistes. Cinq organisations syndicales sont dites représentatives c'est-à-dire, qu'elles détiennent un rôle dans la gestion paritaire du

¹ En 1941, le régime promulgue la Charte du travail qui organise la dissolution des organisations syndicales et impose la création de syndicats unique sur la base des corporations.

² Son nom évolue et, en 1981, elle devient la Confédération française de l'encadrement–confédération générale des cadres, CFE-CGC.

système français de protection sociale¹. Il s'agit de la Confédération générale du travail (CGT), de Force Ouvrière (FO), de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC). Ces cinq syndicats représentatifs bénéficient de droits exclusifs dans le domaine de la nomination des candidats du système de représentation des employés au sein des entreprises, des organes gouvernementaux et de consultation, mais aussi des négociations collectives, un système demeuré inchangé jusqu'en 2008. À partir de cette date, la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail² entend renforcer la légitimité des syndicats après que la loi de 2007 sur la modernisation du dialogue social³ ait imposé la concertation syndicale avant tout projet législatif discuté au Parlement. Dans cette lignée, la loi de 2008 portant rénovation de la démocratie sociale transforme en profondeur les règles de la représentativité des acteurs – et de la négociation des conventions et accords collectifs. Elle stipule notamment que la représentativité des syndicats devra désormais être validée périodiquement lors des élections professionnelles⁴.

– La domination du MEDEF dans le champ de la représentation patronale

Par rapport à la fragmentation des organisations patronales portugaises, la situation française est caractérisée par la domination du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)⁵. Toutefois, malgré cette différence importante entre les deux mouvements syndicaux ; il serait excessif de définir les associations de représentations

¹ Au delà de ces cinq organisations de représentations syndicales, il existe en France d'autres syndicats organisés sur une base sectorielle, comme la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), ainsi que la Fédération syndicale unitaire de l'enseignement, de la recherche et de la culture (FSU), résultat d'une scission de la FEN. Ces conflits ont conduit à la création de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), relativement proche de la CFDT, et qui représente environ 130 000 membres et a rejoint la Confédération européenne des syndicats en 1999. De plus, en 1981, est fondé le « groupe des dix », dix syndicats autonomes du secteur public, devenu depuis l'Union syndicale solidaire (USS) et élargie à d'autres syndicats, comme les syndicats Solidaires, unitaires, démocratiques (SUD) qui entendent incarner un syndicalisme « de lutte et de proximité » (Jobert 2006, 112).

² Loi n°2008-789 du 20 août 2008.

³ Loi n°2007-1224 du 21 août 2007.

⁴ Cette nouvelle loi donne également la possibilité aux syndicats n'ayant pas encore fait la preuve de leur représentativité – et à condition qu'ils remplissent certains critères – de s'implanter dans les entreprises et d'avoir accès au premier tour des élections professionnelles. Elle confère également une légitimité plus grande aux accords collectifs en renforçant le principe majoritaire.

⁵ Le Conseil national du patronat français (CNPF), dont l'ancêtre a été créé en 1919, est devenu le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) en 1998 et représente plus des trois quarts des entreprises françaises.

des intérêts des employeurs français comme relativement unifiées. La représentation des intérêts des employeurs souffre également de son manque de dynamisme, un contexte qui pèse tout autant sur la structuration du mouvement syndical français. La domination du MEDEF dans la représentation institutionnelle des intérêts des employeurs n'empêche pas que, à l'intérieur de l'organisation, certains groupes, comme l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM), détiennent une position hégémonique. Les organisations patronales françaises sont structurées par secteur d'activité, par profession ou par appartenance régionale.

En France, la représentation patronale est marquée par une grande pluralité d'associations, traversées par plusieurs axes de tensions. Selon C. Woll, les tensions les plus importantes se situent entre l'intérêt des entreprises et celui de leurs dirigeants, entre les entreprises de différentes tailles et entre le niveau national et les niveaux régionaux (2006, 265). Comme leurs homologues de représentation des salariés, les organisations qui représentent les employeurs souffrent également du phénomène de la désyndicalisation. C. Woll rappelle que, depuis 1979, la participation aux élections prud'homales est passée de 50% à 21% en 1997, alors que, pour les élections des Chambres du commerce et de l'industrie, elle ne se situe qu'autour de 20% entre 1988 et 2000 (ibid., 267-268).

Au-delà de la domination du MEDEF, cinq autres organisations patronales sont reconnues comme représentatives. Le patronat compte donc six organisations représentatives, une situation comparable avec celle du Portugal.

En 1968, le CNPF (devenu depuis le MEDEF, voir note de bas de page précédente) adopte de nouvelles orientations qui accordent davantage de place à la dimension sociale et à la politique contractuelle. Depuis la réforme de ses statuts en 1969, l'organisation négocie des accords au nom de ses adhérents, dans tous les domaines, à l'exception de celui des salaires.

La Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) est une organisation concurrente du MEDEF¹. La CGPME entend se distinguer du MEDEF, qui représente pour elle le « patronat de gestion », alors qu'elle propose de défendre le « patronat réel », même si, en pratique, les deux organisations partagent, dans l'ensemble, les mêmes positions (Jobert 2006, 114).

L'Union professionnelle artisanale (UPA) est divisée en trois confédérations (bâtiment, commerce alimentaire de détail, métiers et services) qui regroupent environ un

¹ Les deux tiers des entreprises qui appartiennent à la CGPME comptent moins de 50 employés.

tiers des entreprises artisanales¹. L'UPA est plus ouverte au dialogue social que le MEDEF et la CGPME, comme en témoigne la signature, avec les cinq confédérations syndicales, de l'accord interprofessionnel de 2001 qui visait à promouvoir et financer le dialogue social dans les entreprises artisanales (Jobert 2006, 114). À côté de ces organisations, existent également d'autres organisations sectorielles, représentant les professions libérales ou agricoles, par exemple. Trois autres organisations patronales sont également représentatives, mais moins importantes que les premières décrites plus haut : l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), la Fédération nationale des syndicats exploitants agricoles (FNSEA), la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole (CNMCCA).

Il ressort de cette cartographie qu'il n'existe « aucune organisation qui puisse parler pour l'ensemble des chefs d'entreprise » (Woll 2006, 262). Selon A. Jobert, le patronat porte une lourde responsabilité dans la faiblesse du dialogue social français. Du fait de son hostilité historique au syndicalisme, le patronat français a longtemps été réticent à tout compromis social. Ainsi, plus intransigeant que dans les autres pays européens, ses positions ont eu tendance à nourrir la radicalité du syndicalisme français en faisant reposer sur l'État la responsabilité de l'arbitrage entre les partenaires sociaux (2009, 132).

Comme le notent A. Jobert et J. Goetschy, les stratégies de négociations des employeurs ont largement évolué avec la crise économique du début des années 1970. Au niveau micro, leurs objectifs est de renforcer la flexibilité des contrats de travail ainsi que la flexibilité du temps de travail plutôt que de réduire la main d'œuvre (2011, 179). Par ailleurs, on peut ajouter que, si l'organisation collective des employeurs souffre, globalement, d'un manque de dynamisme, les chefs d'entreprises parviennent à s'engager dans des actions collectives dans les périodes où ils se sentent menacés, comme ce fût le cas en 1968 ou après l'élection de François Mitterrand et le retour de la gauche au pouvoir en 1981 (Woll 2006, 270).

B. Des stratégies d'occupation de l'espace politique plus ou moins statiques

Au Portugal (B. 1.) comme en France (B. 2.), les principales centrales syndicales développent des stratégies très différentes d'occupation de l'espace politique. Cependant,

¹ L'UPA est composée d'environ 850 000 petites entreprises qui emploient environ 2,7 millions de travailleurs (Goetschy et Jobert 2011, 180).

dans la mesure où le cas français compte davantage de confédérations syndicales que le cas portugais (cinq sont reconnues comme représentatives, contre deux au Portugal), la structuration des coalitions syndicales françaises est davantage sensible aux conjonctures politiques et aux enjeux internes de chaque grande confédération.

1. Les stratégies bipolarisées d'occupation de l'espace politique des deux confédérations syndicales portugaises

Durant la période de transition démocratique, les deux confédérations portugaises s'imposent rapidement comme leaders dans le processus de libéralisation des relations industrielles et se montrent capables de marginaliser la plupart des syndicats indépendants. La division politique syndicale conduit les deux organisations à se battre pour recueillir le soutien des travailleurs mais aussi pour occuper l'espace politique du nouveau régime démocratique (Royo 2002, 89).

a. Un dialogue social difficile

L'UGT et la CGTP-IN deviennent rapidement les véhicules de projets politiques et sociaux radicalement opposés (Lecher et Naumann 1994, 76). Ces différences sont toujours bien visibles et constituent un clivage important pour les deux organisations, qui se considèrent mutuellement comme des concurrentes plutôt que comme des partenaires face aux employeurs. Alors que l'UGT reproche à la CGTP-IN son immobilisme et la « *facilité* » de ses stratégies d'écartement des négociations¹, les membres de la CGTP-IN regrettent que l'UGT se laisse convaincre par les gouvernements successifs avec lesquels elle a tendance à « *faire des photos de famille* »², des oppositions que l'on retrouve également dans le cas français, et notamment dans les stratégies concurrentes de la CFDT et de la CGT (voir *infra*. b.). Les crises à l'intérieur du mouvement syndical contribuent à expliquer la faiblesse du taux de syndicalisation. Si les deux confédérations ont tendance à surestimer le nombre de leurs adhérents, A. Stolerof et R. Naumann l'évaluent à environ 30% (2000), une donnée que J. M. Vieira Gomes et ses collègues estiment plutôt autour des 20% (2011, 119)³, un chiffre bien supérieur au taux français de syndicalisation (8% en 2007).

¹ Entretien P9. Membre dirigeant de l'UGT.

² Entretien P4. Membre de la Commission exécutive de la CGTP-IN.

³ M. C. Cerdeira considère qu'entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, les syndicats portugais ont perdu 30% de leurs adhérents (1997).

Profondément enracinée, la division syndicale portugaise est renforcée par les stratégies concurrentes menées par les deux organisations et leurs différentes ressources de pouvoir (Stoleroff & Naumann 2000, 553). D'un côté, la CGTP-IN repose sur un nombre plus élevé d'adhérents, issus de secteurs plus variés de l'économie et peut compter sur leur mobilisation face aux employeurs et aux gouvernements. De l'autre, la force de l'UGT repose sur ses relations privilégiées avec le pouvoir politique et les partis de gouvernement, même si elle est parfois affaiblie, dans l'opinion publique, par cette proximité politique ainsi que par le confinement de sa représentation auprès des cadres. L'UGT devient un partenaire privilégié du gouvernement à partir du milieu des années 1980. Sa capacité de négociation est particulièrement importante pour le Parti social-démocrate qui remet en cause l'approche interventionniste étatique et décide de développer le dialogue social lorsqu'il accède au pouvoir en 1985.

Selon M. Campos Lima et R. Naumann, quatre facteurs expliquent le développement difficile des accords de concertation sociale au Portugal. D'abord, il s'agit de la radicalisation du mouvement des travailleurs qui conduit à la nationalisation d'importants secteurs économiques et aux réformes agraires. Ensuite, cette radicalisation contribue à renforcer le climat difficile de la concertation sociale entre les représentants des employeurs et des employés, qui paralyse le dialogue social et la négociation entre les partenaires sociaux. De plus, la position hégémonique de la CGTP-IN, qui refuse de participer à la négociation des pactes sociaux, rend plus difficile l'institutionnalisation du dialogue social, alors que les gouvernements successifs peinent, par ailleurs, à imposer des décisions économiques unilatérales. Enfin, les liens institutionnels entre les partis politiques et les syndicats ne favorisent pas le développement des stratégies indépendantes entre ces deux types d'organisations des intérêts (1997, 157). Cependant, à partir des années 1980, certains changements, notamment l'intégration à la CEE et la consolidation de l'UGT, contribuent à améliorer les conditions du dialogue social. La crise économique qui frappe le pays (1983-85) conduit également au renforcement de la négociation collective.

b. La Commission permanente de concertation sociale : renouveau du dialogue social depuis le milieu des années 1980 ?

En 1984, la Commission permanente de concertation sociale (*Comissão Permanente de Concertação Social* – CPCS) est fondée par la coalition du centre qui regroupe le Parti social-démocrate et le Parti socialiste. La CPCS se définit comme un organe de

consultation et de négociation tripartite destiné à encadrer les négociations dans les domaines macroéconomiques et sociaux¹. Alors que la CGTP-IN était défavorable à la création de cet organe et ne l'intègre qu'en 1987², l'UGT était, dès l'origine, l'un de ses plus fervents défenseurs. La CPCS a ensuite été intégrée au Conseil économique et social³, une étape qui permet également de développer le processus de concertation sociale (Campos Lima & Naumann 2007, p.262). Même si elle demeure hostile aux accords sur les salaires, la CGTP-IN participe, depuis, aux négociations portant sur les réformes des relations industrielles (Stoleroff & Naumann 2000, p.550).

Malgré les relations hostiles qu'entretiennent les deux confédérations, le syndicalisme portugais connaît un pragmatisme nouveau dans la dernière partie des années 1980 (Lecher et Naumann 1994, 80). La hausse de l'inflation et l'augmentation des déficits publics conduisent les partenaires sociaux à s'asseoir, de nouveau, à la table des négociations. Depuis sa création, la CPCS a produit de nombreux accords. Certains couvrent plusieurs questions, d'autres sont restreints aux politiques des salaires, de la formation ou de la santé et de la sécurité au travail (Lima et Naumann 2007, 262).

La crise économique de la fin des années 1980 conduit la CGTP-IN et l'UGT à organiser ensemble, en janvier 1988, une grève générale pour protester contre les mesures gouvernementales destinées à flexibiliser les marchés du travail et à renforcer le pouvoir des employeurs pour licencier des travailleurs incapables de s'adapter aux changements technologiques (Stoleroff et Naumann 2000, 547-548). Selon S. Royo, l'organisation de cette grève générale permet de renforcer la confiance entre la CGTP-IN et l'UGT et pose les bases d'une coopération nouvelle qui n'exclut toutefois pas la confrontation entre les deux syndicats (2002a, 98). Jusqu'en 2010, ce mouvement social reste d'une ampleur inédite au Portugal. Toutefois, l'échec d'un accord sur les salaires, préalablement accepté par l'UGT mais rejeté par les employeurs et par la CGTP-IN, porte un coup d'arrêt momentané aux accords tripartites, dont aucun ne sera adopté en 1989 et en 1990 et rend le dialogue social plus difficile. Ainsi, la signature de l'Accord économique et social (*Acordo económico e social*) en 1990 (voir *supra*. I. B.) constitue le

¹ Elle est composée de quatre membres du gouvernement, de deux représentants de la CGTP-IN et deux représentants de l'UGT, des présidents de la CAP, de la CCSP, de la CIP et de la CTP. Source : Règlement interne du Conseil Économique et Social. Article 7.

² La nomination de Cavaco Silva au poste de premier ministre, le consensus gouvernemental vis-à-vis du rôle accordé aux partenaires sociaux et le soutien du Parti communiste portugais expliquent le changement de stratégie de la CGTP-IN (Royo 2002b).

³ Au conseil économique et social, le gouvernement dispose de huit sièges, comme les cinq confédérations d'employeurs et les deux confédérations d'employés. Les gouvernements locaux et les associations nationales sont également représentés.

résultat le plus important de la concertation sociale des années 1990 (Dornelas 2003, 137). Selon S. Royo, c'est bien l'étendue du champ des négociations qui marque l'entrée des négociations collectives dans une nouvelle phase puisque cet accord concerne un certain nombre de domaines de la protection sociale, mais aussi la réglementation des marchés du travail (Royo 2002b, 99).

2. *En France : les stratégies mouvantes au sein du « jeu des trois coins »*

En France, le nombre plus élevé de confédérations syndicales permet à ces dernières des alliances ponctuelles plus mouvantes et plus dynamique qu'au Portugal où le mouvement syndical est relativement figé. Malgré ces alliances souvent ponctuelles, les cinq organisations de niveau national demeurent très concurrentes.

a. La CGT : l'opposition avec la CFDT et la scission avec la CGT-FO

Le 46^{ème} Congrès de la CGT, qui a lieu en 1999, marque un tournant majeur dans l'histoire de l'organisation puisque celle-ci reconnaît, sans abandonner le principe de la lutte des classes, son engagement vis-à-vis de la négociation avec les organisations de représentation des employeurs et les pouvoirs publics. De ce fait, ce congrès permet l'amélioration de ses relations, traditionnellement conflictuelles, avec la CFDT (Goetschy et Jobert 2011, 172). S'il n'est pas du ressort de ce travail d'analyser l'évolution des revendications de la CGT au cours de son histoire, il faut noter que, selon A. Jobert, la hausse des salaires et la « Sécurité sociale professionnelle » figurent parmi ses deux priorités principales depuis le début des années 2000 (2006, 111), cette seconde priorité étant, comme nous allons le voir, particulièrement importante pour notre propos (voir *supra*. Chapitre 6.).

En 1948, la CGT-Force Ouvrière (CGT-FO ou FO) est créée après une scission d'avec la CGT à laquelle elle reproche sa perméabilité à l'influence communiste. Au début de sa création, la CGT-FO joue un rôle important dans la conclusion des premiers accords professionnels qui prévoient la mise en place des retraites complémentaires et de l'assurance chômage. L'organisation utilise le paritarisme qui se développe dans les organismes sociaux, comme la Sécurité sociale puis au sein de l'UNEDIC pour favoriser la concertation avec le patronat et avec l'État. Elle demeure, dans les années 1960 et 1970, un partenaire privilégié pour ces deux acteurs (Andolfatto et Labbé 2011, 33). À partir de la fin des années 1970, la crise économique marque la fin de la stratégie pragmatique de FO et ouvre une période propice à une certaine radicalisation (Bergounioux 1982).

b. La CFDT et le « réformisme apolitique »

En 1964, une scission au sein de la CFTC conduit une majeure partie de ses représentants et de ses membres à former la Confédération française démocratique du travail (CFDT). Durant les premières années de sa création, la CFDT privilégiait les luttes sociales et défendait un projet autogestionnaire, des stratégies qui lui permettaient d'étendre son influence, notamment auprès des jeunes, des femmes, des immigrés, ainsi que dans le cadre des élections professionnelles. Cependant, en 1978, son secrétaire général Edmond Maire, amorce le « recentrage » de la CFDT (Andolfatto et Labbé 2011, 37), une orientation qui mène à la rupture de son unité d'action avec la CGT et la conduit à développer de nouvelles perspectives.

À la même période, l'échec de l'Union de la gauche aux élections législatives de mars 1978 met en outre en péril l'unité d'action entre la CGT et la CFDT, de plus en plus marquée par l'éloignement entre le Parti communiste et le Parti Socialiste (Potel 1990, 175). Dans ce contexte, la CFDT choisit de développer son potentiel de « médiateur politique », tandis que le Parti communiste français tente de renforcer son influence sur la CGT afin de rattraper sur le plan syndical la place qu'il perd, au profit du Parti socialiste, sur le plan politique (ibid., 173). Lors du Congrès de 1979, la CFDT adopte une nouvelle ligne d'action, et passe ainsi, en moins d'une génération, du socialisme autogestionnaire au « réformisme apolitique » (Defaud 2009). La CFDT abandonne ainsi les références marxistes au début des années 1980, date à partir de laquelle elle commence à défendre un « syndicalisme de transformation » adapté à l'évolution des conditions économiques et à l'économie de marché et développe, en conséquence, les relations qu'elle entretient avec les autres syndicats réformistes. La CFDT se désengage de l'action politique pour lui préférer le développement d'une culture de la négociation syndicale. Ce changement de stratégie conduit au départ de nombreux militants : en douze ans (1977-1988), la CFDT perd la moitié de ses adhérents (Andolfatto et Labbé 2011, 37).

Comme leurs homologues portugaises, les confédérations syndicales françaises défendent différentes stratégies d'occupation de l'espace politique. Pour R. Mouriaux, l'énonciation des thèses de la CGT « oblige souvent les autres à affirmer leur singularité par rapport à elle » (1984, 175). Nous prenons cette hypothèse au sérieux et montrons dans le cadre du chapitre consacré aux réformes françaises que la CFDT a défendu l'idée de « sécurisation des parcours professionnels » en s'appuyant sur (plutôt qu'en se distinguant) de la « Sécurité sociale professionnelle » promue par la CGT (voir *infra*. Chapitre 6.).

c. Les stratégies dynamiques du « jeu des trois coins »

Dans son ouvrage *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi* (2003), B. Gazier analyse les stratégies de positionnement des syndicats français selon l'image des « trois coins ». Il montre que, dans des pays où les syndicats sont très divisés (notamment lorsqu'il existe une ligne de fracture importante entre les traditions révolutionnaires et réformistes), les syndicats sont engagés dans une lutte de la représentation qui s'ajoute à la confrontation plus traditionnelle avec le patronat. Il montre que pour les syndicats qui évoluent dans ces contextes politiques, trois solutions sont possibles pour affirmer l'occupation d'une position de pouvoir : la négociation à tout prix, la fonction tribunitienne, c'est-à-dire la contestation du système et enfin, une troisième posture intermédiaire qui consiste à ne signer les accords qu'à certaines conditions. Dans le cas portugais, nous avons vu que l'UGT déploie la première stratégie (celle de la négociation à tout prix) pendant que la CGTP-IN campe une fonction de refus et s'engage rarement dans la signature d'accord (stratégie tribunitienne). Le Portugal ne comptant que deux confédérations représentatives, leurs stratégies sont relativement statiques car aucun syndicat n'occupe la position intermédiaire. Au contraire, en France, le nombre plus élevé de centrales syndicales représentatives permet à ces dernières de déployer des stratégies plus dynamiques. Comme nous l'avons montré, les réformes sociales conflictuelles du milieu des années 1990 ont conduit les syndicats français à se repositionner dans le jeu politique¹, s'engageant ainsi dans une « permutation, tout à fait comme dans un jeu de rôle » (Gazier 2003, 338). Selon B. Gazier, cette permutation, mal comprise de l'opinion publique, contribuerait à expliquer la faiblesse des syndicats français².

Finalement, l'analyse que nous présentons dans le chapitre consacré aux réformes françaises (voir *infra*. Chapitre 6.) rejoint l'idée défendue par B. Gazier, selon laquelle « le rebond du syndicalisme en France et la possibilité de développer rapidement un nouveau modèle social-démocrate passent par l'unité d'action voire l'unification pure et simple de

¹ Depuis les années 1980, la CGT-FO adopte une attitude plus protestataire (alors qu'elle défendait jusqu'ici une stratégie de négociation). Du côté de la CFDT, les courants radicaux ou réformistes qui ont longtemps traversé l'organisation conduisaient cette dernière à défendre une position intermédiaire. Cette situation change dans les années 1990, notamment parce que la CFDT bénéficie du transfert de pouvoir que marque la perte de la direction de la Caisse d'assurance maladie par FO. Cette situation permet à la CFDT de se tourner vers une position de négociation permanente, un changement qui confirme le nouveau réformisme qu'elle prône depuis le début des années 1990. Enfin, alors que la CGT a longtemps revendiqué la fonction tribunitienne, le succès des mouvements sociaux de 1995 lui permet d'assouplir sa position pour occuper une position intermédiaire (Gazier 2003, 339).

² B. Gazier n'en reconnaît pas moins que les luttes de terrain et les projets de société différents que défendent les syndicats français demeurent autrement plus importants que ces affrontements « stériles et illisibles » (2003, 339).

plusieurs centrales » (ibid., 340). Sans aller jusqu'à la question de l'unité de l'action syndicale, nous montrons dans le chapitre consacré au cas français que, dans le cas de la traduction de la norme européenne de flexicurité, la position centrale de la CFDT s'explique par sa capacité à s'appuyer à la fois sur les travaux de la CGT (notamment, sur les propositions de cette dernière concernant la Sécurité sociale professionnelle) ainsi que sur ceux des experts *certifiés* par les organisations internationales et les institutions européennes. Au contraire, les syndicats portugais n'ayant pu trouver des bases communes de travail, ils ont été moins efficaces pour participer à l'orientation (et à la réorientation) des débats ou (re)cadres politiques nationaux (voir *infra*. Chapitre 5).

C. La question européenne comme élément de la division syndicale

Comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants, la question européenne constitue un clivage pour les syndicats portugais (C. 1.) comme pour les syndicats français (C. 2.). Une raison de plus pour intégrer la dimension européenne à l'analyse des processus politiques dans lesquels les syndicats jouent un rôle important.

1. *Au Portugal : une inscription européenne difficile pour la CGTP-IN*

Au Portugal, les facteurs idéologiques et la proximité de la CGTP-IN avec le Parti communiste expliquent les relations difficiles qu'entretient cette confédération syndicale avec la Confédération européenne des syndicats. Lors du 5^{ème} Congrès de la CGTP-IN (qui a lieu en 1986 c'est-à-dire durant l'année de l'adhésion portugaise à la CEE) l'organisation syndicale n'accorde qu'une place relativement marginale à la question européenne. Les perspectives défendues par la confédération au sujet de cette adhésion sont marquées par la défense de la souveraineté nationale et des intérêts des travailleurs portugais (y compris ceux qui travaillent dans un autre pays européen) ainsi que par la crainte du renforcement de la domination capitaliste¹. Plusieurs raisons expliquent, selon H. A. Costa, que la CGTP-IN n'ait adhéré qu'en 1994 à la Confédération européenne des syndicats. D'abord, et bien que les organisations syndicales membres de la Confédération européenne des syndicats ne bénéficient pas d'un droit de veto formel,

¹ Cette relation difficile avec l'intégration européenne s'explique également par les divisions internes qui marquent la confédération syndicale nationale, certains des syndicats qui font partie de la Confédération (comme la Fédération des travailleurs de la métallurgie ou l'Union des syndicats de Lisbonne) étant très critiques à l'égard de l'adhésion du Portugal (Costa 2006, 25).

l'UGT a néanmoins pu empêcher l'affiliation de la CGTP-IN auprès de la Confédération européenne des syndicats. Une première demande d'affiliation de la CGTP-IN est rejetée au début des années 1980¹. Néanmoins, des événements extérieurs (l'adhésion du Portugal à la CEE, la chute du bloc soviétique, l'affaiblissement de la résistance de l'UGT, l'adhésion à la Confédération européenne des syndicats de l'« homologue » espagnole² de la CGTP-IN) finissent par rendre possible le processus d'adhésion de la CGTP-IN à la CES en 1994 (Costa 2006, 15-18).

De son côté, l'UGT entretient des liens plus beaucoup plus étroits avec l'intégration européenne et avec la Confédération européenne des syndicats. Cette proximité s'explique en partie par les liens que l'UGT entretient avec les partis politiques de gouvernement et par le soutien dont elle bénéficie de la part des partis sociaux-démocrates européens ainsi que des organisations internationales qui ont soutenu sa création à la fin des années 1970. L'UGT rejoint la Confédération syndicale internationale en 1979 et la Confédération européenne des syndicats en 1983, avec laquelle elle partage un engagement idéologique commun (Costa 2006, 9). En 2003, l'UGT affirme que l'intégration européenne a été fondamentale dans le développement économique et social des dernières décennies (Costa 2006, 11).

2. *Les syndicats français et la question européenne : un révélateur de la désunion de la gauche*

Selon J.-M. Pernot, les relations qu'entretiennent les syndicats français avec le processus d'intégration européenne sont marquées par le paradoxe apparent entre, d'une part, la place prépondérante de la France dans la construction européenne et, d'autre part, la faible implication des syndicats français dans le « concert européen » (1994, 63). Il explique ce paradoxe non pas par la faiblesse de chaque organisation mais plutôt par la configuration du syndicalisme français. Selon lui, le mouvement syndical français se tient à l'écart du pôle social-démocrate impliqué dans les débats européens et qui structure ainsi les jeux d'alliances syndicales à l'échelle européenne (ibid. 1994, 63).

Depuis le début de la construction européenne, la CGT entretient, en effet, des relations plutôt ambiguës vis-à-vis de l'intégration européenne. Elle considère que des

¹ Selon la Confédération européenne des syndicats, la CGTP ne garantissait pas les critères a) du statut démocratique, b) de l'autonomie vis-à-vis des partis politiques et c) de l'engagement pour la liberté, la démocratie, et l'indépendance du syndicalisme. Par ailleurs, elle ne faisait pas preuve d'un engagement européen nécessaire pour adhérer à la Confédération européenne des syndicats (Costa 2006, 15).

² La *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO).

initiatives comme celles du Plan Marshall, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (en 1951) ou encore de la Communauté européenne de défense (en 1954) représentent des « instruments agressifs établis par le bloc atlantique contre l'URSS » (Pernot 1994, 62). Durant les premières années de la construction européenne, la CGT affiche une solidarité davantage internationale qu'europpéenne, échelle à laquelle elle accorde une attention plus marginale. Elle adhère ainsi tardivement à la Confédération européenne des syndicats et même après son homologue portugaise puisqu'elle attend une décision prise lors de son 45^{ème} Congrès, en 1995, pour quitter la Fédération syndicale mondiale, de laquelle elle a toujours été très proche, afin d'adhérer à la Confédération européenne des syndicats en 1999.

Dans la mesure où le clivage européen qui traverse le mouvement syndical français a été peu abordé directement dans la littérature académique, nous nous appuyons, au-delà des recherches existantes, sur l'analyse des consignes de vote données par les syndicats à l'occasion des deux référendums français sur la ratification du Traité de Maastricht (1992) et sur celle du Traité constitutionnel (2005). Les clivages syndicaux concernant les référendums sur les questions européennes nous permettent d'introduire la façon dont l'intégration européenne est révélatrice de la désunion de la gauche, une question que nous développons dans la dernière partie de ce chapitre (III.) consacrée aux rapports qu'entretiennent les élites et les citoyens avec l'intégration européenne.

Opposée à la ratification du Traité de Maastricht en 1992, la CGT se déclare pour une « autre construction communautaire » (ibid. 1994, 64). La CGT reproche aux négociateurs du Traité d'avoir ignoré le volet social, de restreindre les marges de manœuvre nationale autour d'une approche économique néolibérale centrée sur l'austérité et la rigueur et de laisser un pouvoir incontrôlé aux banques¹. Finalement, elle rejette la construction d'une « *Europe du capital* » et défend celle d'une « *Europe sociale* »². En 1995, la critique frontale des critères imposés par la création de l'Union économique et monétaire soulevée par la CGT-FO marque une rupture fondamentale entre cette dernière et la CFDT au cours des négociations du Plan Juppé (lequel comporte un volet sur les retraites et un volet sur la Sécurité sociale), rupture qui rapproche la CGT-FO de la CGT (Lartigot-Hervier 2012, 357). Lors de la campagne référendaire sur la ratification

¹ Conférence de presse de M. Louis Viannet, secrétaire général de la CGT, le 25 août 1992, sur la situation économique et sociale et le Traité de Maastricht. Accessible en ligne sur le site de la CGT : <http://discours.vie-publique.fr/notices/933102900.html>.

² « *La construction de l'Europe du capital issue du Traité de Maastricht qui se poursuit a été le moteur de reculs sociaux dans chaque pays avec les critères de convergence économiques, le pacte de stabilité, et maintenant la monnaie unique qui a une fonction majeure : faire de l'abaissement du coût du travail la seule valeur d'ajustement* ». Source : Intervention de Jean-Charles Marquiset, délégué des services publics CGT (91) au 46^{ème} Congrès de la CGT.

du Traité constitutionnel en 2005, la CGT prend à nouveau position dans le camp du « non »¹.

Contrairement à la CGT, la CFDT soutient l'intégration européenne depuis le début de sa construction. La CFDT rejoint la Confédération européenne des syndicats en 1974. J.-M. Pernot souligne que l'abandon du « socialisme autogestionnaire » de la CFDT contribue à expliquer son ralliement, au début des années 1980, « à une sorte d'utopie de substitution avec le thème de l'Europe sociale ». Par ailleurs, dans la mesure où la négociation devient, pour la CFDT, un projet en soi (et non plus seulement un moyen, pour le syndicalisme, de promouvoir ses revendications), la CFDT est également fortement influencée par le modèle européen du dialogue social (Pernot 1998, 76). Durant les « années Delors » de la Commission européenne², la CFDT est marquée par les liens spécifiques que ce dernier entretient avec la centrale syndicale (Pernot 1998, 75). Lors des deux référendums de ratification des Traités européens, la CFDT défend le camp du « oui ». En 1992, Jean Kaspar, alors secrétaire général de la CFDT, indique les trois raisons qui expliquent le soutien de l'organisation à l'égard du Traité : « *la reconnaissance de la dimension sociale; la possibilité d'adopter Directives et réglementations à la majorité et non plus à l'unanimité; et la nécessité de construire l'Europe par voie contractuelle* »³. Pour J.-M. Pernot, la CFDT est même devenue, depuis la fin des années 1990, le « meilleur élève de la classe » sur la scène européenne, « en ce qu'elle puise une part importante de ses références dans celles de la [Confédération européenne des syndicats] » (idem).

Les positions européennes défendues par les syndicats français correspondent largement à un clivage politique. Plus ils se situent sur la gauche de l'échelle politique française, plus les syndicats ont tendance à défendre le camp du « non » lors des deux référendums français sur la ratification des Traités européens. Ainsi, FO est marquée par un certain raidissement à l'égard de la construction européenne à partir de l'accession de Marc Blondel à la tête de l'organisation, en 1989 (Pernot 1998). Si, à l'occasion du référendum sur le Traité de Maastricht, la centrale syndicale ne donne pas de consignes de vote à ses militants, elle dénonce néanmoins l'évolution néo-libérale de la construction européenne, une vision qui s'éloigne, selon elle, de la vision des pères fondateurs. FO considère également que la liaison entre la Confédération européenne des syndicats et la Commission est trop étroite (1998, 75). Elle réitère la même position

¹ C'est d'abord contre l'avis de Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT qui avait prévu de ne pas donner de consigne de vote, que la Commission exécutive prend position contre le Traité en février 2005. Voir « M. Thibault (CGT) admet des erreurs de direction », *Le Monde*, 10 février 2005.

² Jacques Delors est président de la Commission européenne entre 1985 et 1995.

³ Cité dans « Concerts de voix discordantes sur Maastricht », *Les Échos*, 4 mai 1992.

lors de la campagne référendaire sur la ratification du Traité constitutionnel. Au contraire, la CFTC, qui a rejoint la Confédération européenne des syndicats en 1990 et propose de défendre le développement de l'Europe sociale, appelle à voter « oui » lors des deux campagnes référendaires qui nous intéressent¹.

Ces paragraphes sur le rapport à l'Europe des syndicats français soulignent que ces positions sont relativement stabilisées depuis le début de la construction européenne. Pour notre travail, un point important concerne le contraste de la situation française par rapport à celle connue dans d'autres pays, comme l'Italie ou l'Allemagne, par exemple. En effet, selon J.-M. Pernot « l'institutionnalisation de l'Europe pénètre et déplace sans rupture les visions de l'univers syndical » français (1998, 74). À cet égard, la situation française est proche du contexte portugais dans lequel la question de l'intégration européenne constitue un clivage important entre les deux principales centrales syndicales, la CGTP-IN et l'UGT.

Finalement, la seconde partie de ce chapitre (II.) nous a permis de mettre l'accent sur les différences et les ressemblances entre les mouvements syndicaux français et portugais. Comme nous l'avons montré dans le premier chapitre de ce travail, la capacité de coalition des acteurs syndicaux constitue un facteur important de leur influence sur la définition des politiques sociales nationales, ce que nous confirmons dans les chapitres empiriques consacrés aux réformes françaises et portugaises. Si chaque pays est marqué par la division entre une tendance réformatrice qui constitue généralement un partenaire privilégié pour les pouvoirs publics et pour le patronat et par une tendance plus révolutionnaire dont les représentants restent plus souvent à l'écart des négociations, le nombre de syndicats influence, *in fine*, leurs capacités de collaboration conjoncturelle. Enfin, fidèle à l'argument que nous défendons dans cette thèse et selon lequel les systèmes de protection sociale doivent être analysés dans leur dimension européenne, nous montrons comment la question européenne constitue un clivage entre les différents syndicats, clivage qui correspond à leur division traditionnelle et qui illustre, dans le cas français, la désunion de la gauche. Nous développons désormais cette question dans la partie suivante (III.) à partir de l'analyse du rapport qu'entretiennent les élites et les citoyens français et portugais à l'égard du projet européen.

¹ « Référendum du 29 mai : à échéance exceptionnelle, moyens exceptionnels », *Communiqué de presse de la CFTC*, 7 mars 2005.

III. L'exceptionnalisme du père fondateur et la course à l'Europe du bon élève portugais : attitudes des élites et des citoyens à l'égard de l'Europe

Dans la troisième partie (III.) de ce chapitre, nous analysons le rapport à l'Europe des deux pays étudiés. L'intégration européenne étant un processus largement mené par les élites, nous attachons une importance particulière à la différenciation de cette relation à partir du point de vue des élites et de celui des citoyens. Nous nous intéressons à cette question dans une perspective historique, afin d'évaluer l'évolution de cette relation et d'identifier les facteurs de cette évolution.

La première sous-partie (A.) aborde la relation nationale à partir du statut de chacun des pays: membre fondateur ou adhérent plus récent. Alors que les élites françaises ont longtemps mis en avant leur capacité à influencer les décisions européennes, les élites portugaises ont mis en œuvre des efforts considérables pour permettre à leurs pays d'adhérer à la Communauté économique européenne, puis au « club de l'Euro ». Cette question nous conduit à aborder la rupture que représentent le projet et la mise en circulation de la monnaie unique dans les deux pays, dans une seconde sous-partie (B.). Dans les deux pays, cette période marque la fin du « consensus permissif » que les citoyens accordaient jusqu'ici à leurs élites et qui laissait à ces dernières de larges marges de manœuvre dans la conduite du projet d'intégration européenne. À cet égard, le projet de la monnaie unique est paradoxal. Alors qu'il constitue l'une des plus grandes avancées de l'intégration européenne, il révèle également le « blues post-Maastricht » (Eichenberg et Dalton 2007). Ce dernier doit être pris en compte dans l'analyse des réformes sociales des années 2000. En écho à la première partie du chapitre qui abordait les réformes sociales difficiles conduites dans les deux pays durant la décennie 1990, nous rappelons que les élites ont largement mobilisé les critères de Maastricht pour justifier ces réformes sociales difficiles, reportant ainsi la responsabilité des réformes nationales sur les conditions européennes de l'adoption de la monnaie unique, dans une tentative d'évitement du blâme. Ces éléments accompagnent la naissance du « dissensus contraignant » qui explique les difficultés croissantes que rencontrent les acteurs politiques et administratifs lorsqu'ils souhaitent mobiliser l'UE pour justifier les réformes nationales depuis les années 2000 (Hooghe et Marks 2008). Dans le cas français, l'adoption de l'Euro pose des questions liées à la défiance française vis-à-vis du néolibéralisme et à l'importance des débats politiques nationaux sur la

défense du modèle social français. Dans le cas portugais, la rupture de l'Euro est également très importante pour comprendre la façon dont les acteurs politiques et administratifs mobilisent les demandes européennes dans les années 2000 ainsi que depuis que le pays bénéficie (et est soumis) au plan de sauvetage de la troïka européenne. Si la mise en circulation de la monnaie unique constitue un point de rupture dans les deux pays, cette dernière partie du chapitre montre que l'évolution de la relation des élites et des citoyens à l'égard de l'intégration européenne est marquée par des événements particuliers qui prennent sens au plan national.

A. Un père fondateur et une nouvelle démocratie : deux relations contrastées à l'UE

Cette première sous-partie (A.) aborde la relation de chaque pays à partir de son statut d'État membre : membre fondateur ou adhérent plus récent. Nous montrons d'abord que la France est marquée par l'empreinte gaulliste et la tendance à envisager l'Europe comme l'instrument de l'extension de la « grandeur française » (A. 1.). Nous confrontons ensuite ces attitudes avec l'enthousiasme relativement consensuel avec lequel les élites portugaises préparent l'adhésion à la Communauté économique européenne (A. 2.).

1. *L'empreinte gaulliste et la défense de l'exception française*

Dans les paragraphes suivants, nous montrons que la France (à la fois du point de vue des élites et des citoyens) entretient une relation ambiguë et contradictoire avec l'intégration européenne, et particulièrement pour ce qui concerne le domaine des politiques sociales. En effet, les acteurs politiques et administratifs français prétendent souvent inspirer le processus de la construction européenne alors que dans le même temps, ils ont tendance à nier l'influence de ce processus sur les réformes qui interviennent au plan national. La spécificité de la France en tant que membre fondateur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, puis de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 est, en cela, cruciale lorsque l'on compare avec le Portugal qui n'intègre la Communauté européenne qu'à partir du troisième élargissement de cette dernière en 1986.

a. L'Europe comme instrument de l'extension de la « grandeur française »

Durant les premières années de la construction européenne, les élites françaises étaient particulièrement impliquées dans le développement de l'intégration et ont mené des stratégies à divers niveaux pour tenter de modeler l'Europe à l'image de la France. Parmi les pères fondateurs de la CECA, puis de la CEE, les élites françaises figurent en bonne position avec des représentants comme Robert Schuman¹ et Jean Monnet² (Smets 2001; Anta 2007). Les positions occupées par ces deux hommes, le premier en tant que ministre des affaires étrangères, le second comme Commissaire général au plan, renforcent le positionnement de la France dans le processus de construction européenne.

En tant que défenseur des principes de la souveraineté westphalienne des États, le Général de Gaulle était convaincu que le destin européen dépendait de la puissance des États-nations, que la France avait un rôle primordial à jouer dans le développement historique de la construction européenne et que ce rôle passait notamment par sa puissance sur la scène internationale. Dans ces conditions, le projet européen devait également permettre à la France de maximiser son intérêt, sa puissance et sa *grandeur*. En tout les cas, le projet européen ne devait pas affaiblir l'autonomie et la souveraineté française (Schmidt 2007, 998). À cet égard, la « politique de la chaise vide » qu'il a menée en 1965 et qui neutralisa les avancées européennes durant cette période est représentative du rôle que la France entendait jouer dans le développement de l'intégration européenne autant qu'elle constitue la preuve de la capacité des élites françaises à geler le processus d'intégration européenne si celui-ci ne correspond pas aux intérêts qu'elles définissent.

Lorsque De Gaulle quitte le pouvoir en 1969, ce changement a des conséquences sur la politique européenne de la France. Ses successeurs, Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing étaient moins préoccupés par la grandeur de la France sur la scène internationale. Valéry Giscard d'Estaing lance le Système monétaire européen (SME) à partir de 1978.

Nous avons vu que, en 1973, le premier élargissement de la Communauté économique européenne constitue, pour l'Europe, un changement particulièrement important pour les six États fondateurs car l'adhésion des nouveaux pays membres (l'Irlande, la Grande Bretagne et le Danemark) contribue à diversifier radicalement les systèmes de protection sociale des États membres de la CEE. Cette diversification fait

¹ C'est à Robert Schuman que la Communauté européenne du charbon et de l'acier doit la fameuse déclaration Schuman, prononcée le 9 mai 1950 et par laquelle il propose de placer l'ensemble de la production française et allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune.

² Commissaire général du Plan de 1946 à 1952, Jean Monnet devient, à partir de 1952, le premier président de la Haute Autorité de la CECA qui figure l'ancêtre de la Commission européenne.

naître des inquiétudes relatives au potentiel développement d'un « tourisme social » dans le contexte de la construction du marché commun et de la libre circulation (voir *supra*. Chapitre 2. I.). À cette époque, une grande majorité (74%) des citoyens français pense que la coordination, au plan européen, des politiques sociales est une question importante ou très importante. Ils ne sont cependant pas plus favorables que les autres citoyens européens à la prise en charge de cette question au plan européen¹. Durant cette période, l'opinion relativement positive des français vis-à-vis de l'intégration européenne (61% des français pensent que le fait d'appartenir au marché commun est une bonne chose) confirme les thèses intergouvernementales d'A. Moravcsik qui défend l'idée selon laquelle le soutien des français à l'égard du Système monétaire européen constitue un appui important à l'ancrage anti-inflationniste des plans économiques de Valéry Giscard d'Estaing et de son premier ministre, Raymond Barre (1998, 266). Selon C. Lequesne, ces deux leaders avaient, dans le contexte des changements politiques et économiques importants liés au développement drastique de la mondialisation, besoin d'inscrire la France dans le contexte européen qui devait fonctionner comme un instrument de protection et de soutien (2008, 16).

Pour résumer, jusqu'au début des années 1980, les élites françaises avaient tendance à présenter l'Europe comme l'expression (avec le Général De Gaulle), puis comme le rempart (avec Georges Pompidou, puis Valéry Giscard d'Estaing) de la puissance française. L'intégration européenne était alors perçue comme une façon de renforcer le modèle français et les intérêts nationaux. De nombreuses politiques européennes mais aussi l'organisation administrative², étaient directement inspirés des façons de faire françaises, un élément rassurant pour les élites et les citoyens français (Parsons 2003).

b. Les années 1980 et le choix de l'ancrage européen des élites françaises

En 1981, la victoire de la gauche repose notamment sur la campagne électorale de François Mitterrand et du *programme commun de la gauche* signé en 1972, inspiré d'une approche des politiques keynésiennes de la demande. En octobre 1981, le *Mémoire français sur la relance européenne*³ renforce la prise en compte des politiques sociales au plan

¹ Irlande: 87%, Italie: 83%, Grande Bretagne: 72%, Allemande: 71%. Source: Eurobarometer, *Europe as the Europeans See It*, 27 Novembre 1973.

² Le recrutement par concours des fonctionnaires européens, par exemple.

³ Bulletin des Communautés européennes. Novembre 1981, n° 11. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. Source :

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_francais_sur_la_relance_europeenne_13_octobre_1981

européen et entend « *placer l'emploi au centre de la politique sociale communautaire* »¹ tout en intensifiant le dialogue social.

Lorsque François Mitterrand devient président de la République, les attitudes des élites et des partis de gauche envers la construction européenne sont déjà ambivalentes, une caractéristique qui s'est renforcée depuis comme le montre l'analyse des campagnes référendaires sur le Traité de Maastricht en 1992 et sur le Traité constitutionnel en 2005. Le Parti socialiste est divisé au sujet des bénéfices du projet européen alors que le Parti communiste (qui récolte 12,2% des votes lors du premier tour des élections présidentielles de 1981) y est majoritairement opposé en raison des caractéristiques néolibérales des aspects économiques de la construction européenne. En 1982, le franc français est dévalué à deux reprises. Deux options commencent alors à émerger. La première option, défendue par Laurent Fabius, alors ministre délégué au budget et Jean-Pierre Chevènement, ministre de la recherche et de l'industrie, consiste en une sortie du Système monétaire européen. La seconde, préférée par le premier ministre Pierre Mauroy et son ministre de l'économie et des finances Jacques Delors, est de maintenir le franc dans le Système monétaire européen et de renforcer l'engagement de la France dans la construction européenne.

Comme le rappelle C. Lequesne, en France, le débat autour des politiques monétaires n'est pas structuré par le traditionnel clivage gauche-droite mais cristallise plutôt les divisions intra-partisanes (2008, 32). Les débats autour de ces deux options sont particulièrement difficiles pour le Parti socialiste dont les élites comme les membres ne défendent pas une position unifiée, contrairement au Parti communiste. Le président Mitterrand choisit finalement de rompre avec les politiques économiques nationales autocentrées et de s'engager dans la voie de l'assainissement des finances publiques. Cette décision marque une étape cruciale pour l'ancrage de la France dans la sphère européenne et contribue à affaiblir les acteurs politiques qui défendent la souveraineté économique et monétaire nationale.

Selon C. Lequesne, c'est à la fois le « fonctionnalisme tranquille » de la construction européenne durant les années qui suivent la signature de l'Acte Unique et le

¹ Le gouvernement français suggère que « *les instruments communautaires existants et tout particulièrement le Fonds social européen devraient être aménagés de manière à intervenir à titre prioritaire : en faveur de la création d'emplois, notamment dans le domaine des activités nouvelles, dans le secteur des petites et moyennes entreprises et par le soutien apporté aux créations d'emplois d'initiative locale ; en vue de faciliter l'aménagement et la réduction du temps de travail, notamment par le soutien des actions engagées par les États membres dans le cadre d'accords entre partenaires sociaux assortis de créations d'emplois ; en faveur du développement des actions de formation, de conversion et d'adaptation des travailleurs aux nouvelles technologies ; en vue de développer les expériences pilotes visant par exemple l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des personnes handicapées et l'aide à la formation de nouveaux entrepreneurs* ».

cadrage de l'Europe par les élites françaises qui expliquent le maintien du « consensus permissif » dans les années 1980 (2008, 17). Avec la réalisation de projets concrets, notamment dans le domaine du marché commun et la confirmation du leadership franco-allemand, ces années correspondent encore à la construction européenne telle que les pères fondateurs l'avaient imaginée (ibid. 2008, 36). Cependant, les changements que connaît l'Union européenne à partir des années 1990 puis de l'adoption de l'Euro au début des années 2000, conduisent les acteurs politiques français à adapter leurs stratégies (Jabko 2005).

2. *L'adhésion du Portugal à l'Europe : une perspective consensuelle auprès de la classe politique portugaise*

Comme dans les autres démocraties d'Europe du sud, la stabilisation du système des partis politiques portugais s'est réalisée dans un temps relativement court et a contribué à la consolidation du nouveau régime (Lisi 2011, 36; Costa Pinto 2010, 403). Dans les paragraphes suivants, nous insistons sur le fait que, à l'aube de l'adhésion à la Communauté économique européenne, cette dernière est envisagée par les partis et les élites politiques (mais aussi par les citoyens) comme une garantie pour le processus de démocratisation.

Jusqu'à l'adhésion européenne, le clivage pro/anti européen était aligné sur le clivage pro/anti pluralisme démocratique. Durant la période de la transition, mais aussi durant le processus de stabilisation démocratique, ce clivage fondamental dépassait le clivage gauche/droite. Cette caractéristique a une influence majeure sur les relations qu'entretiennent les partis de gauche avec l'intégration européenne. La perspective de l'adhésion à la Communauté économique européenne fonctionne, en effet, durant cette période, comme un outil mobilisé par les partisans du pluralisme et comme un modèle alternatif au projet de société socialiste durant la période révolutionnaire (Costa Lobo 2003, 106). S. Royo considère que les facteurs politiques sont plus importants que les facteurs économiques pour expliquer l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE. Il rappelle que, dans ces deux pays, le processus de démocratisation (bien que très différents) et l'intégration européenne sont profondément associés (2007, 22) ou, dans les mots de P. Schmitter, « intrinsèquement liés » (2003, 315). Depuis la Révolution des œillets, l'intégration européenne constitue pour les acteurs de la phase révolutionnaire, un moyen de garantir la fin de l'isolation nationale et de consolider le système politique et la nouvelle démocratie portugaise. Comme le souligne le premier ministre de l'époque

Mário Soares: « avec l'adhésion à la CEE, nous mettons un point final à notre cycle impérial (...). La réinsertion dans l'Europe des deux pays ibériques ne peut avoir que des avantages »¹.

Finalement, à l'exception des communistes et des acteurs du *Centro Democrático Social* (CDS) à partir des années 1990, la classe politique portugaise est largement favorable à l'intégration européenne. Comme le montrent F. Torres et A. Fraga, la peur d'être écarté des processus d'intégration, et plus récemment du centre politique européen, explique souvent, dans le cas portugais, l'attitude relativement conciliante des élites politiques à l'égard des demandes européennes (2004, 97).

Du côté des citoyens, le Portugal enregistre, entre 1995 et 2001, le taux le plus fort de non réponse aux sondages de l'eurobaromètre. Pour J.-M. Magone, l'apparente indifférence des citoyens portugais peut être analysée comme la marque d'une hostilité profonde vis-à-vis du système politique national qui vise aussi la « technocratie européenne » (2004, 87-88). Cette indifférence est cependant relativisée par l'augmentation considérable des réponses positives (à partir de l'adhésion) à la question : « de manière générale, pensez-vous que l'appartenance du Portugal à la Communauté européenne (marché commun) est une bonne chose, une mauvaise chose, ni bonne ni mauvaise, ne sait pas » : de 20% en 1980, les réponses positives passent à 60% au début de l'année 1986, puis 69% au début de l'année 1987. Elles atteignent le pourcentage le plus fort (79%) à l'aube des négociations sur le Traité de Maastricht en 1991, avant de décliner jusqu'à 39% en 2011. Les graphiques présentés en Annexes 4.6. et 4.7. montrent également que les citoyens portugais considèrent davantage les bénéfices de l'adhésion de leur pays à l'UE que les citoyens français. Par ailleurs, entre 1978 et 2008, plus d'un tiers des électeurs occupent une position centrale sur l'axe gauche/droite et 15% se retrouvent dans des positions idéologiques extrêmes. Selon M. Lisi, les deux partis politiques modérés (PS et PSD) se partagent ainsi la conquête du pouvoir dans « une logique centripète » (2011, 41), une donnée supplémentaire pour expliquer pourquoi la question de l'intégration européenne est relativement consensuelle.

B. La rupture de l'Euro en France et au Portugal

Cette seconde sous-partie (B.) est consacrée à la rupture que représente le projet, puis la mise en circulation, de la monnaie unique dans les deux pays. Nous revenons d'abord sur la façon dont les acteurs politiques français ont mis en avant les exigences européennes définies avec les critères de Maastricht pour mettre en œuvre les réformes

¹ Source : Entretien avec Mário Soares, *Le Monde*, 11 juin 1985.

sociales des années 1990 (B. 1.). Nous avons déjà abordé ces réformes de manière plus substantielle dans la première partie consacrée aux spécificités du système français de protection sociale (voir *supra*. I. B. 3.). Ici, nous soulignons plus particulièrement la façon dont les élites françaises ont déployé des stratégies d'évitement du blâme en mobilisant les critères de Maastricht pour justifier les réformes et insistons sur les conséquences de ces stratégies sur les débats plus actuels autour de la défense du modèle social français. Ensuite, nous abordons le cas portugais et nous mettons en avant l'engagement des élites portugaises à l'égard de la « mission nationale » que constitue l'entrée dans le « club de l'Euro ». Le rapport des citoyens portugais à l'intégration européenne est ainsi marqué par une vision utilitariste qui dépend largement du climat économique, une caractéristique qui explique les désillusions contemporaines des citoyens (B. 2.) et qui a une influence majeure dans les débats nationaux sur les réformes des politiques des marchés du travail dans le contexte de la crise économique actuelle (voir *infra*. Chapitre 5.).

1. Des années 1990 aux années 2000 en France : les stratégies politiques d'évitement du blâme et la montée de la défiance des citoyens

Nous avons vu précédemment que, durant les années 1980, l'intégration européenne était présentée de manière positive par les élites françaises comme un élément destiné à renforcer la puissance politique, économique et diplomatique de la France dans un monde globalisé (voir *supra*. III. A. 1.). Alors que, durant les années 1990, les élites politiques renforcent les stratégies d'évitement du blâme, c'est-à-dire, le choix de justifier les réformes par des raisons extérieures à leurs décisions (Weaver 1986), nous allons voir que ces années marquent la stabilisation du changement d'attitude des citoyens français vis-à-vis des perspectives de l'intégration européenne.

a. Les critères européens de Maastricht et les réformes sociales françaises

Les résultats du référendum sur la ratification du Traité de Maastricht, qui ne récolte que 51,05% de « oui » (et 30,31% d'abstention) préfigurent les changements d'attitude des citoyens français et la fin du « consensus permissif ». Durant la campagne référendaire, les questions de l'indépendance de la future Banque centrale européenne (une importante concession des élites françaises nécessaire pour convaincre les élites allemandes de participer à la monnaie unique), de l'extension des domaines de politiques soumis au vote à la majorité qualifiée du Conseil ainsi que de celle des pouvoirs législatifs du Parlement européen ont largement participé à cristalliser le débat entre fédéralistes et

souverainistes. Selon R. Eichenberg et R. Dalton, la période post-Maastricht, marquée par un « blues » caractéristique, est désormais animée par les intérêts redistributifs des citoyens et leurs évaluations du rôle de l'Europe en termes de performances économiques (2007, 128). Le « consensus permissif » des citoyens européens à l'égard de la construction européenne prend fin à partir du début des années 1990, une évolution largement analysée dans la littérature académique.

Avec ce premier signe de la désillusion des citoyens français vis-à-vis de l'adhésion mais aussi de la monnaie unique (voir Annexes 4.6 et 4.10.), les élites françaises sont dans une situation difficile car elles doivent néanmoins mettre en œuvre les critères de Maastricht si elles veulent que la France puisse adopter la monnaie unique à la fin des années 1990. En 1995, les réformes du Plan Juppé sont emblématiques des réformes sociales difficiles qui donnent lieu à de fortes oppositions sociales. Les stratégies d'évitement du blâme déployées par les élites pour reporter la responsabilité des réformes sur les institutions et les exigences européennes expliquent, qu'en retour, les citoyens commencent à percevoir l'Europe comme responsable des conséquences négatives, réelles ou supposées, de l'ajustement économique, des réformes de la protection sociale ou de la mondialisation (Grossman 2007, 987-988). Selon L. Rouban, l'Europe a longtemps permis aux élites administratives de contourner syndicats et acteurs politiques pour libéraliser des secteurs comme les télécommunications ou la banque. Il remarque aussi que si les élites administratives françaises ne craignent pas l'intégration européenne, elles ne l'investissent pas non plus excessivement (2007, 245).

À la fin de la décennie, la fin du « consensus permissif » signe la fin de la délégation plus ou moins aveugle des citoyens vers les élites pour ce qui concerne la conduite des politiques européennes. La fin de la confiance que les premiers accordaient aux secondes s'explique également par la tendance des élites françaises à présenter les décisions européennes comme le résultat de la puissance française dans les négociations intergouvernementales, qui a fortement marquée les années 1960 et que nous avons évoqué plus haut. Ces deux formes de communication politique commencent à devenir incompatibles, les élites n'arrivant plus à concilier l'idée selon laquelle elles continuent à maîtriser les processus de décisions européens et leur tentative d'imputer la responsabilité des réformes sociales difficiles aux exigences européennes.

b. Le nouveau centre de gravité européen après l'élargissement et la capacité française d'influencer les décisions européennes

À la fin des années 1990, la fin de la Guerre froide impose des changements importants pour l'équilibre des pouvoirs des grandes puissances internationales. Ce

changement ouvre une nouvelle ère pour le continent européen et a des effets importants pour les pays membres. En particulier, la fin de la Guerre froide fait naître de nouvelles questions, et bientôt des désillusions, quant à la capacité de la France à exercer son influence sur les politiques européennes, en particulier dans le contexte de la réintégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre politique international et européen (Lequesne 2008).

De plus, avec le nouvel élargissement de l'Union européenne en 1995 (à la Suède, la Finlande et l'Autriche), la France perd plus d'un tiers de ses votes au sein du Conseil, voyant ainsi diminuer radicalement son pouvoir au sein de cet organe de représentation des intérêts des États membres au sein du triangle institutionnel formé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen (Grossman 2007, 984). Alors que la France était, jusqu'ici, essentielle pour que le Conseil puisse rassembler la majorité absolue des voix, elle risque désormais d'être plus facilement mise en minorité (Dehousse 2008) et finit même par accepter cette nouvelle donne institutionnelle (Jabko 2005). Par ailleurs, comme les élargissements précédents, ce nouvel élargissement contribue à changer les équilibres nationaux dans le domaine de la représentation des différents régimes de protection sociale au sein de la Communauté. L'Autriche appartient au même régime que la France, mais la Suède et la Finlande contribuent à améliorer la représentation des systèmes sociaux-démocrates et donc à réorienter le « mélange des modèles » (« *country mix* ») vers le nord (Hantrais 1995), avant de l'orienter vers l'est à partir de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, en 2004. Comme nous l'avons montré dans le chapitre historique consacré à la construction de l'Europe sociale et du lien entre flexibilité et sécurité, à partir de ces années, le modèle français devient de plus en plus éloigné des politiques sociales et de l'emploi telles qu'elles sont définies au plan européen (voir *supra*. Chapitre 2. III. et IV.).

À l'aube du grand élargissement de 2004 à dix nouveaux pays (puis à la Roumanie et à la Bulgarie en 2007), un des enjeux majeurs du Conseil européen de Nice en 2000 consiste, dans le cadre de la révision du Traité, en la préparation de la réforme institutionnelle et du nombre de voix de chaque État au sein du Conseil. Malgré l'importance de cette question institutionnelle, la présidence française ne permet pas de trouver une solution à la hauteur de la tâche (Lequesne 2001).

Les résultats du référendum français de 2005 concernant la ratification du Traité constitutionnel peuvent être analysés à partir de deux perspectives, qui ne sont pas nécessairement contradictoires. La première souligne la capacité toujours existante de la France à bloquer les avancées européennes lorsque celles-ci ne répondent pas à ses intérêts. En effet, de nombreux référendums sur la ratification des Traités ont été refusés par différents peuples européens sans que ces refus ne bloquent totalement les avancées

prévues par les nouveaux Traités. Cependant, lorsque les français refusent (à 54,68% et avec une forte participation de 69,34%) cette ratification, aucun acteur politique européen ne suggère d'outrepasser ce vote populaire. Une seconde perspective pourrait néanmoins insister davantage sur l'isolement de la France à la suite de cet épisode. Le processus de ratification du Traité dans les autres États membres n'est pas stoppé dès les résultats français mais le coup d'arrêt qu'ils portent en théorie à ce projet contribue, dans les mois qui suivent, à mettre la France dans une position difficile vis-à-vis de ses partenaires européens.

Un autre aspect qui nous intéresse particulièrement dans le cadre de cette partie sur la relation franco-européenne concerne les débats tenus lors de cette campagne référendaire. Deux questions ont été particulièrement présentes dans les débats politiques : celle de l'autonomie et de la puissance de la France et celle de la sauvegarde du modèle social français (Caune et al. 2007). Ces deux éléments sont particulièrement pertinents pour le propos défendu ici et confirment l'idée selon laquelle les élites et les citoyens français accordent de l'importance à ce que l'intégration européenne maximise à la fois la *grandeur* et l'*exception* françaises.

c. Défendre l'exception française et le modèle social français

L'argument de la défense du modèle social français est relativement emblématique de l'articulation entre mondialisation, européanisation et nationalisation, traditionnellement opérée par les élites françaises. Au lieu de présenter l'Europe comme un cheval de Troie du néolibéralisme, les acteurs politiques favorables au Traité constitutionnel (principalement représentés par l'UMP et par une frange du Parti socialiste) tentent, durant la campagne référendaire de 2005, de présenter la construction européenne comme une frontière protectrice contre la mondialisation, un argument qui n'est pas étranger à celui mobilisé au début des années 1980 pour justifier l'ancrage français au sein du Système monétaire européen. Pour les partisans du nouveau Traité, l'Europe n'est pas présentée comme un instrument du néolibéralisme mais comme un instrument de protection.

Pour ce qui concerne le deuxième élément essentiel du débat politique durant cette campagne, celui de la défense du modèle social français, la Directive européenne sur la libéralisation des services¹ a constitué un élément important des discours des acteurs politiques qui défendaient le camp du « non ». Dans ses travaux, A. Crespy a notamment

¹ Directive 123/2006/EC, appelée en France « Directive Bolkenstein ».

montré que le cadrage anti-libéral des acteurs politiques de gauche (et pas seulement de la gauche radicale) sur cette « Directive Bolkenstein » ont conduit au réalignement, non seulement des autres acteurs français, notamment du président de droite, Jacques Chirac, mais aussi des acteurs européens (2010; 2012).

Les éléments principaux du débat référendaire nous conduisent à revenir sur les difficultés que suscitent la question du néolibéralisme dans les débats français, et ce, quelle que soit l'appartenance politique des élites. Le refus du néolibéralisme économique est caractéristique d'une nouvelle forme d'euroscepticisme qui se manifeste de plus en plus par la défense du modèle social français, au détriment de la défense de la souveraineté nationale et de la puissance de la France sur la scène internationale, caractéristique des années 1960 et 1970 (Caune et al. 2007). Les sondages Eurobaromètre montrent que, en 2005, 31% des électeurs français craignaient les effets potentiellement négatifs du Traité constitutionnel sur la situation de l'emploi au plan national. La défiance française à l'égard du néolibéralisme économique rassemble les élites et la sphère publique, en particulier les organisations non partisans, les syndicats, les associations ou les organisations non gouvernementales¹. Parmi une vingtaine d'autres pays, les citoyens français se démarquent par le fait qu'ils sont les moins convaincus (38%) que le libéralisme économique est le meilleur système économique pour le futur² (Lequesne 2008, 103-104). En 2006, 72% des français considéraient qu'un nouvel élargissement de l'Union européenne contribuerait à renforcer les problèmes sur le marché du travail au plan national³ mais ils ne sont plus que 29% à penser que « *au moment présent, en général, les choses vont dans la bonne direction au plan européen* », quand la moyenne européenne est de 39%. Le domaine de la protection sociale constitue un enjeu de taille pour les partisans comme pour les opposants à l'intégration européenne, une caractéristique dont nous faisons l'hypothèse qu'elle rend difficiles et ambigus les usages de l'Europe dans les débats politiques. Comme le dit J. Evans, la dimension sociale de l'Europe est ainsi à la fois indépendante des attitudes politiques traditionnelles et des autres questions européennes absorbées par ces attitudes (2007, 1113)⁴.

¹ L'Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens (ATTAC) a, par exemple, été particulièrement impliquée dans les débats sur le Traité constitutionnel et a fortement critiqué l'absence d'avancées dans le domaine de l'Europe sociale (Lequesne 2008:106).

² 71% des américains et 65% des allemands sont d'accord avec cette proposition.

³ La France fait ainsi partie des trois pays (mais le seul des États fondateurs – les deux autres étant la Finlande et l'Autriche) à avoir une opinion négative sur les effets des élargissements. Source: Special Eurobarometer 251, *The Future of Europe*, 2006, p.55.

⁴ Source: Special Eurobarometer 251, *The Future of Europe*, 2006, p. 18.

Finalement, les analyses présentées ici montrent que depuis le milieu des années 2000, les citoyens français ont été moins favorables à l'intégration européenne qu'ils ne l'ont été par le passé, sans que cette évolution n'aille jusqu'à une inversion de la tendance. Ainsi, même si les français ne sont pas devenus eurosceptiques, ils sont, à la fin des années 2000 et parmi les citoyens des six États fondateurs, ceux qui soutiennent le moins la construction européenne (Belot et Cautrès 2006, 86-87). Les différentes séquences de la relation qu'entretiennent les français avec l'intégration européenne que nous avons identifiées soulignent le dilemme français « entre deux fortes préférences contradictoires : d'un côté, les conséquences supranationales d'une approche interventionniste des politiques macroéconomiques et, de l'autre, un réflexe gaulliste pour retenir la souveraineté au maximum »¹ (Howarth 2007, 1061).

2. *Le salut par l'Euro et l'engagement politique portugais pour faire partie du club*

Durant la période pendant laquelle les citoyens et les élites portugaises sont favorables à l'intégration européenne, le soutien des premiers permet aux gouvernements successifs de mettre en œuvre des réformes sociales difficiles, notamment dans le domaine de la flexibilisation des marchés du travail, mais aussi des compétences de la banque centrale, des dépenses sociales et de la modération salariale (Royo 2007, 29). Dans les années 1990, l'adoption de l'Euro est envisagée comme une « mission nationale ». Cependant, la récession des années 2000 change la donne et les acteurs politiques sont alors confrontés au « revers de la médaille », l'économie nationale commençant à souffrir des déséquilibres par rapports aux autres pays européens, une situation confirmée par la crise financière, puis économique, qui frappe l'Europe (et particulièrement les pays méditerranéens) depuis 2008.

a. L'entrée dans l'Euro : une « mission nationale » sur fond de réaligement des positions partisans

L'attitude des élites et des partis politiques portugais vis-à-vis de l'Europe est clairement marquée par la division des communistes par rapport aux autres partis. Comme le rappelle A. Costa-Lobo, ce n'est qu'en 1988 que le Parti communiste

¹ « *between two strong but contradictory preferences: on the one hand, the supranational consequences of an interventionist approach to macroeconomic policy and, on the other hand, a Gaullist reflex to retain sovereignty as much as possible* ».

portugais (PCP) reconnaît explicitement les avantages de l'appartenance à la CEE, un changement de position qui n'est pas étranger à la première élection des députés européens au Parlement de Strasbourg. Le nouveau pragmatisme du PCP doit également se comprendre dans le contexte de la chute du bloc soviétique (2003, 108).

Si le Parti socialiste portugais (PS) est traditionnellement le plus fervent défenseur de l'intégration européenne, les programmes du PS et du Parti social-démocrate (*Partido Social Democrático*, PSD, de centre droit) sont, pour ce qui concerne l'UE, sensiblement similaires et ne font pas apparaître de ligne de clivage spécifique (Torres et Fraga 2004, 101). Durant cette période, le PSD devient, en effet, plus largement européen. Sous l'emprise de son leader Cavaco Silva, la position du PSD évolue sensiblement, un changement qui s'explique notamment par le renforcement de la politique européenne de cohésion après la signature de l'Acte Unique, la réunification allemande, et, enfin, la première présidence portugaise du Conseil en 1992.

Durant les années 1990, le CDS-PP¹ adopte, au contraire, une attitude plus critique à l'égard de l'intégration européenne. Durant cette période marquée par les négociations sur le Traité de Maastricht, le CDS fait de la question européenne un enjeu de la distinction avec le PSD. Le CDS vote contre la ratification du Traité, ce qui lui vaut d'être suspendu du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen (Costa Lobo 2003, 109). Malgré son attitude plutôt positive vis-à-vis de l'intégration européenne, le PS ne reste pas indifférent face au changement de position du CDS. Si le PS adopte une position légèrement plus critique envers les politiques européennes, ce nouveau positionnement porte davantage sur l'attention excessive à la convergence nominale (c'est-à-dire, la convergence par les chiffres), qui marque selon le parti l'engagement du PSD vis-à-vis des critères de Maastricht, plutôt que sur le projet politique européen en tant que tel (Costa Lobo 2003, 109).

b. La première présidence du Conseil (1992) ou la fin de la période d'apprentissage

En 1992, un an après la victoire de Cavaco Silva qui renouvelle sa majorité au Parlement, le Portugal devient, pour la première fois, responsable de la présidence tournante du Conseil, une occasion de promouvoir une nouvelle image sur la scène européenne. Si les élites et les citoyens portugais étaient particulièrement enthousiastes à l'idée d'intégrer la Communauté économique européenne durant la première partie des

¹ En 1993, le *Centro Democrático e Social* (CDS) devient le *Centro Democrático e Social-Partido Popular* (CDS-PP).

années 1980, cette attitude se heurte au principe de réalité et devient moins consensuelle à l'aube de l'adoption de la monnaie unique. Cette dernière, bien que considérée comme une « mission nationale » met aussi en lumière les difficultés du rattrapage économique et de la convergence avec les autres pays. Les acteurs politiques favorables à l'intégration européenne ne manquent pas de mettre en avant les fonds européens et les nouvelles infrastructures nationales pour souligner que l'intégration européenne bénéficie au développement du pays au lieu de le soumettre exclusivement à la concurrence du marché commun (Soares 2007, 464). Les données Eurobaromètre montrent que l'année 1991 est celle durant laquelle le pourcentage de citoyens qui considèrent que le pays a bénéficié de l'adhésion connaît son taux le plus haut (80%).

La présidence de 1992 correspond à une période de transition. Pour L. Ferreira Pereira, les autorités portugaises sont, pendant cette première présidence, toujours dans une phase de maturation vis-à-vis de l'intégration européenne (2008, 61-62). La première présidence aide également le Portugal à définir sa nouvelle identité européenne. Alors que les acteurs politiques avaient décidé, en 1987, de laisser passer le tour de présidence auquel ils avaient droit pour des raisons liées à leur manque d'expérience, ils commencent à organiser la délégation portugaise à partir de 1988 pour organiser la présidence de 1992, une étape qui permet à la diplomatie nationale de gagner en confiance et marque la fin de la « période d'apprentissage »¹.

Jusqu'en 1997, l'intégration de l'Espagne et du Portugal dans l'Union économique et monétaire (UEM) était loin d'être considérée comme acquise. Cependant, en deux ans, les pays de la péninsule ibérique parviennent à respecter les critères du contrôle de l'inflation, des taux d'intérêts et des taux de change, de la réduction de la dette et du déficit. Ils rentrent dans l'UEM le 1^{er} janvier 1999. Le respect de ces critères n'empêche pas les craintes des grands États membres vis-à-vis des performances économiques des pays du « Club Med »² et de leurs effets potentiels sur la crédibilité de l'euro.

¹ À partir de cette période, les acteurs politiques portugais deviennent également plus actifs dans la défense de l'intérêt national, une attitude notamment illustrée par la « nouvelle alliance des pays du sud » en faveur de l'augmentation des fonds structurels (Magone 2004, 33).

² Cette expression est attribuée aux autorités monétaires allemandes qui stigmatisaient ainsi le laxisme qui caractérisaient, selon elles, la gestion des politiques budgétaires des États méditerranéens (Michalon 2000, 62).

c. Une vision utilitariste qui dépend largement du climat économique

Une autre caractéristique de la relation qu'entretiennent les citoyens portugais vis-à-vis de l'intégration européenne concerne leur vision largement utilitariste. Les sondages Eurobaromètre montrent qu'ils se reconnaissent peu dans une culture commune européenne et qu'ils envisagent plutôt l'intégration en relation avec ses conséquences sur leur niveau de vie, les opportunités d'emploi, le niveau des salaires ou encore le développement des infrastructures¹ (Royo 2007, 26). Cette vision utilitariste est confirmée par les perspectives de la création de la monnaie unique². Cette attitude explique, selon S. Royo, que le soutien des portugais vis-à-vis de l'intégration européenne varie selon les cycles économiques (2007, 26). A. G. Soares propose une autre perspective qui souligne l'évolution de l'attitude des portugais au fur et à mesure du développement de l'intégration européenne. Il distingue trois périodes : la période eurosceptique, la phase euro-enthousiaste et l'étape euro-réaliste (2007, 461). Entre 1980 et 1985, autour de 25% des portugais pensent que l'appartenance de leur pays à l'UE est « une bonne chose ». Ce soutien augmente à partir du début de l'année 1985 (28%) jusqu'à l'adhésion en 1986 (60%), avec un pic en 1991 à 79%. Depuis le taux de réponses positives décroît et passe sous la barre des 50%, jamais atteinte depuis l'adhésion en 1995. Plus important au début des années 2000, le taux de réponses positives décroît depuis 2005 (39% en 2011). Qu'il s'agisse de l'adhésion à l'UE ou de la monnaie unique, le soutien des citoyens portugais a diminué depuis le milieu des années 1990 (voir Annexes 4.7. et 4.11.). Les trois périodes identifiées par A. G. Soares sont compatibles avec l'affaiblissement, depuis 2001, des opinions favorables vis-à-vis de l'intégration européenne (57% en 2003, puis relativement stables jusqu'en 2008)³.

¹ Trente ans après le début des travaux, l'autoroute qui relie Lisbonne à Porto est enfin achevée en 1991, avec l'appui considérable des fonds structurels européens (Soares 2007, 464). En Espagne comme au Portugal, les réseaux d'infrastructures de transports (routiers, ferroviaires, maritimes et aériens) se développent massivement avec l'intégration – et les fonds structurels – européenne.

² De 53% en 1989, les réponses positives à la question « en prenant tout en considération, diriez-vous que le Portugal a généralement bénéficié ou non d'appartenir à la Communauté européenne (au marché commun) » passent à 82% en 1991.

³ Site internet Eurobaromètre.

d. À partir des années 2000 : le revers de la médaille au Portugal

– La récession économique au début des années 2000

Depuis 2001, le Portugal est entré en récession économique et, depuis 2003 la baisse du PIB a été plus forte que dans l'Europe des 15 (75% de la moyenne européenne en 2005). Depuis 2008, le taux de confiance des citoyens envers la Commission européenne et la BCE a largement diminué (voir Annexes 4.8. et 4.9.), ce qui confirme la théorie de S. Royo selon laquelle le soutien des citoyens portugais vis-à-vis de l'intégration varie selon les cycles économiques.

Depuis le début des années 2000, la récession économique et l'augmentation des déficits et de la dette publics du Portugal ont fortement accentué les débats sur les engagements nationaux vis-à-vis de l'UEM et sur les sanctions potentielles des gouvernements de la zone Euro (Soares 2007, 471). Depuis 2003, les gouvernements successifs ont sensiblement réduit les dépenses publiques et augmenté les taxes (comme la TVA, passée de 17% à 21% en quelques années). Les nombreuses mesures impopulaires n'ont cependant pas permis de réduire suffisamment le déficit public (6,8% en 2005, 8,6% en 2010, 6,8% en 2012) et le taux de pauvreté a considérablement augmenté¹.

Le Portugal a été mis en avant, durant les années 1990, comme un exemple à suivre pour les pays d'Europe centrale et orientale avant leur adhésion. Cependant, depuis le milieu des années 2000, la Commission est beaucoup plus inquiète face à la situation économique et sociale du pays et mentionne les « opportunités manquées » du développement économique portugais. En dix ans, le pays passe ainsi du « bon » au « mauvais » élève (Soares 2007, 472).

Les élections législatives de 2002 sont remportées par le PPD/PSD (40,2%). José-Manuel Barroso est nommé premier ministre par le président socialiste Jorge Sampaio et forme une coalition, la première depuis 1983 avec le CDS-PP. José-Manuel Barroso met en œuvre une politique de rigueur destinée à ramener les indicateurs nationaux dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance européen. Entre 2002 et 2004, les positions défendues par le gouvernement Barroso marquent une déviation relativement unique par rapport à la tendance pro-européenne des élites

¹ Le taux de pauvreté infantile est un problème important au Portugal, avec une moyenne supérieure à celle de l'UE à 25 (Bastos et Nunes 2009). La situation est particulièrement inquiétante puisque, en 2011, plus d'un quart (28,6%) des enfants vit au-dessous du seuil de pauvreté. Source : « Portugal é dos países onde mais austeridade significa mais pobreza infantil », Ana Dias Cordeiro, *Público*, 14 de março de 2013.

gouvernementales portugaises. En tant que premier ministre, J.-M. Barroso était, en effet, particulièrement sceptique à l'égard de la Méthode ouverte de coordination et de la Stratégie de Lisbonne définie, en 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne sous présidence portugaise. Alors que ce dernier est nommé par le Conseil européen au poste de président de la Commission européenne après les élections européennes de 2004, il change de position et devient plus favorable aux méthodes de gouvernance et aux directions défendues par les institutions européennes dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne¹.

- Depuis la mise en œuvre de l'Euro : entre confiance et désillusions citoyennes

Entre 1995 et 1998, environ 60% des citoyens portugais pensent que les questions liées aux droits des travailleurs doivent être traitées par le gouvernement plutôt qu'au niveau européen (autour de 37% pensent le contraire). La moyenne européenne (UE12) se situe respectivement aux environs de 63% et 42%. Les citoyens portugais sont davantage favorables à l'action européenne dans le domaine de la lutte contre le chômage. À l'exception de deux brèves périodes (1997-98 ; 2001-2001), ils sont plus nombreux à penser que la lutte contre le chômage devrait d'abord être traitée au plan européen². Ces résultats sont assez proches de la moyenne européenne (UE15), mais plus élevés que cette dernière à partir du début des années 2000, à partir desquelles la moyenne européenne décline alors que la moyenne portugaise augmente légèrement. Entre 1986 et 2008, le peuple portugais était, par rapport aux autres peuples européens, le plus insatisfait du système politique national et du système de protection sociale et le plus inquiet face à la situation économique. Ces caractéristiques expliquent en partie pourquoi il fait partie des rares peuples européens à avoir davantage confiance en les institutions européennes qu'en les institutions nationales (Torres et Fraga 2004, 98).

- Depuis le milieu des années 2000 : affaiblissement de la politique de cohésion sur fond de crise financière

Après l'élargissement de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale qui implique le retrait d'une masse importante des fonds structurels européens, le PS gagne

¹ Entretien P26. Député portugais au Parlement européen, attaché au groupe du Parti socialiste européen (PSE).

² Entre 44% et 62% pour la période de 1994 à 2007, avec un pic à 61-62% en 1997 et en 2001. Source : site internet Eurobaromètre.

les élections législatives de 2005 (45%) dont les débats ont été dominés par les questions économiques et budgétaires. José Socrates est nommé premier ministre. En 2006, Cavaco Silva gagne les élections présidentielles (50,6%) et devient le premier président issu du centre-droit depuis la Révolution des œillets¹. Lors des élections législatives de 2009, le PS gagne les élections mais perd la majorité absolue (36,6%). José Socrates est invité par le président Cavaco Silva à former un gouvernement. Durant ce mandat, il fait face à une sévère dégradation des finances publiques et adopte trois plans d'austérité budgétaire. La grève générale de novembre 2010 connaît une ampleur inédite (la plus importante depuis les grandes grèves de 1986). José Socrates démissionne et appelle à la dissolution de l'Assemblée après que l'opposition majoritaire ait refusé d'adopter un quatrième paquet de mesures d'austérité au Parlement. Un mois après l'accord du *Memorandum of Understanding* de la troïka formée par la BCE, la Commission et le FMI, le PSD remporte nettement les élections législatives (38,7%) de juin 2011, mais avec une participation de moins de 60% de l'électorat, et le PS passe sous la barre des 30% (28%).

Alors que nous avons vu que la CGTP-IN détient un rôle important dans la représentation syndicale et, dans une perspective plus large, dans l'histoire et la symbolique politique et sociale portugaise (voir *supra*. II. A.), les citoyens portugais ne partagent pas le rejet massif de la Confédération syndicale vis-à-vis de l'intégration européenne. Toutefois, la période actuelle marque des changements profonds dans l'attitude des citoyens portugais à l'égard de l'intégration européenne. Il est fort possible que les politiques européennes d'austérité auxquelles est soumis le pays depuis le début de la crise économique européenne de la fin des années 2000, puis la signature du *Memorandum of Understanding* avec la troïka en 2011, participent à la montée de l'euroscepticisme, un phénomène qui pourrait bénéficier à la CGTP-IN qui verrait ainsi ses positions européennes davantage partagées avec les citoyens. La crise économique et financière actuelle marque clairement le renouveau des incertitudes et des craintes vis-à-vis de l'intégration et de l'influence européenne, un phénomène important pour notre propos et la façon dont les acteurs politico-administratifs utilisent ou non les cadrages européens des politiques de l'emploi dans les débats nationaux. Les nouvelles contraintes de l'UEM dans le domaine de la fiscalité, des dépenses publiques et des politiques des marchés du travail ont affaibli l'euphorie européenne des années 1990, ce qui, selon A. G. Soares, est le signe d'une relation plus mature avec l'UE (2007, 474).

Finalement, malgré les difficultés représentées par la mise en œuvre de l'acquis communautaire à l'occasion de l'engagement portugais à l'égard de l'adhésion, l'âge d'or

¹ Il est réélu, dès le premier tour de l'élection présidentielle de 2011.

qui a suivi ce processus a ensuite laissé la place à une période plus difficile marquée par les efforts nécessaires pour entrer dans le « club de l'Euro » (Goucha Soares 2010, 333-334). En cela, le cas portugais se rapproche du cas français. La mise en œuvre de la monnaie unique explique le passage du « consensus permissif » dans les années 1980, largement l'évolution au « dissensus contraignant » qui demeure problématique pour les élites politiques, traditionnellement plus favorables à l'intégration européenne. Cette troisième partie (III.) montre que la question de la défense de « l'exception française » et celle du « rattrapage économique portugais » doivent être prises en compte pour analyser les mécanismes de l'influence européenne sur les réformes nationales (voir *infra*, les chapitres 5. et 6., consacrés aux réformes nationales).

*

* *

Pour conclure, ce chapitre nous a permis d'identifier les variables politiques qui doivent être prises en compte dans l'analyse des réformes nationales des politiques de l'emploi présentées dans les chapitres suivants. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la question des facteurs principaux qui structurent les hypothèses discutées dans ce travail, à savoir la question de la division syndicale et celle du rapport qu'entretiennent les élites et les citoyens à l'égard de l'intégration européenne.

Alors que le régime corporatiste de protection sociale est, de tous les régimes, celui qui est le plus éloigné des demandes européennes, le statut historique de chaque État membre (fondateur ou adhérent plus récent) doit être pris en compte pour évaluer l'influence des activités européennes sur la transformation de son système de protection sociale. Au-delà de leur appartenance au régime corporatiste (I.), la France et le Portugal partagent une caractéristique commune qui s'avère cruciale pour l'analyse des conditions qui interviennent dans les mécanismes d'influence des activités européennes sur les réformes nationales : la profonde division de leurs mouvements syndicaux, étudiée dans la seconde partie de ce chapitre (II.). Alors que, dans chacun des cas, les syndicats déploient traditionnellement des stratégies incompatibles d'occupation de l'espace politique, les chapitres suivants montreront que le degré différent de fragmentation des deux mouvements syndicaux explique l'influence contrastée de ces deux mouvements dans les réformes étudiées. En effet, nous allons voir, dans les chapitres suivants comment, contrairement à l'UGT portugaise, la CFDT a pu dépasser la contrainte de la division syndicale. Enfin, les chapitres consacrés aux réformes nationales révèlent également l'importance des rapports à l'Europe qu'entretiennent les élites et les citoyens des deux pays pour expliquer les logiques nationales de l'eupéanisation.

CHAPITRE 5

**LES RÉFORMES DU CODE DU TRAVAIL
PORTUGAIS : LE POUVOIR DE L'EXPERTISE ET
L'ARGUMENT DU « RATRAPAGE »**

Après avoir souligné, dans le chapitre précédent, le volontarisme des acteurs politiques portugais dans la mise en œuvre des critères de Maastricht, nous ouvrons la première partie (I.) de ce chapitre consacré aux réformes portugaises par l'analyse des effets des méthodes souples de gouvernance définies dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, puis de la Stratégie de Lisbonne. À partir de trois exemples (l'internalisation, au plan national de l'instrument cognitif européen du Plan national d'action pour l'emploi, l'implication des acteurs politiques portugais dans la définition de la Stratégie de Lisbonne et les Recommandations de la Commission au Portugal), nous montrons que les effets nationaux des activités européennes ne sont pas réductibles à des phénomènes d'imposition par le haut (c'est-à-dire par les institutions européennes). Au contraire, ils sont déterminés par les interactions des acteurs nationaux entre différents niveaux de gouvernement (européen et national) qui confirment la pertinence de l'approche interactionniste de l'eupéanisation adoptée dans ce travail.

Ensuite, dans les parties suivantes (II., III., et IV.), nous étudions les trois réformes du Code du travail portugais des années 2000 et du début des années 2010. Alors que les deux premières réformes s'inscrivent dans un processus de décision dans lequel les experts universitaires ont une place centrale et jouent un rôle de décideur (*policy-makers*), la troisième réforme, celle de 2012, a été directement influencée par le plan d'aide européen négocié dans le contexte de la crise européenne de la dette souveraine et le gouvernement de centre droit nouvellement élu s'est, cette fois-ci, passé de l'aide structurée des experts universitaires.

Dans ce chapitre, nous discutons deux principaux résultats. En premier lieu, il s'agit de l'influence relative des politiques partisans sur le contenu des réformes. Plusieurs exemples nous permettent de développer l'argument selon lequel cette variable n'est pas centrale. Il s'agit d'abord du changement de stratégie opérée par le gouvernement de centre droit élu en 2002 qui, lorsqu'il arrive au pouvoir accorde peu d'attention aux travaux de la commission d'experts mise en place par le gouvernement socialiste pour mettre en œuvre la réforme du Code du travail de 2003 mais dont l'avant projet de loi s'éloigne finalement peu des travaux de cette commission. Ensuite, nous montrons que, de retour au pouvoir pour la réforme suivante, celle de 2009, le gouvernement socialiste ne met pas en œuvre une réforme très différente de celle de la majorité précédente. Malgré l'influence relative des politiques partisans durant ces deux premières réformes, l'exemple de la réforme de 2012 (adoptée dans le contexte du plan d'aide de la troïka formée par le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne et la Commission européenne) nuance notre propos. En effet, malgré l'engagement des socialistes pour mettre en œuvre les exigences de la troïka, cette réforme donne lieu à de profonds désaccords entre les partis, conflits notamment fondés

sur la façon dont le gouvernement de centre droit utilise la contrainte européenne comme une ressource pour développer la flexibilisation de la protection de l'emploi au-delà des exigences de la troïka.

En second lieu, nous insistons sur la distinction entre la mobilisation directe et la mobilisation indirecte des activités européennes dans les débats nationaux. Nous expliquons que, durant le processus de la réforme de 2009, le caractère simultané des activités européennes (notamment la présidence du Conseil en 2007) et nationales (la préparation de la réforme du Code du travail) des acteurs politiques portugais a constitué, pour ces derniers, une difficulté d'ordre stratégique dans les débats politiques marqués par une forte hostilité de la CGTP-IN à l'égard du modèle européen de flexicurité. Pour cette raison, les acteurs politiques favorables à cette approche ont évité d'y faire référence. À cet égard, leur implication, durant cette période, dans la présidence tournante du Conseil européen quelques mois après l'adoption de la Communication sur les principes communs de flexicurité par la Commission, n'a pas facilité la conduite de la réforme au plan national. Cependant, nous montrons dans ce chapitre que l'absence de la mobilisation directe des exigences européennes n'empêche pas d'observer que tous les acteurs engagés dans les réformes du Code du travail sont marqués par les activités de *benchmarking*. Autrement dit, qu'ils soient favorables ou non aux propositions gouvernementales et/ou aux cadres européens, les acteurs nationaux n'échappent pas à la mobilisation des comparaisons des performances du Portugal par rapport à ces homologues européens. L'étendue de ces usages indirects des activités européennes montre que les effets cognitifs de l'eupéanisation ne touchent pas seulement les acteurs eupéanisés et engagés dans la structuration des activités européennes.

Finalement, ce chapitre consacré aux réformes portugaises montre à quel point l'analyse des réformes des politiques de l'emploi ne peut faire l'économie de la dimension européenne dont l'influence est largement confirmée par la nouvelle séquence des relations qu'entretiennent les politiques nationales et les politiques européennes de l'emploi dans un contexte de crise économique et de la dette souveraine. Tout au long de ce chapitre, nous mettons en évidence les logiques nationales de l'eupéanisation en soulignant que les stratégies des acteurs politico-administratifs portugais sont marquées par une approche volontariste qui se manifeste autant dans leur implication à l'occasion des présidences tournantes du Conseil que dans le dévouement qu'ils manifestent pour rattraper leurs homologues européens depuis l'adhésion à l'Europe. Alors que le rapport à l'Europe des citoyens portugais est particulièrement marqué par les cycles économiques, l'hostilité de la CGTP-IN à l'égard des politiques économiques et sociales européennes constitue un enjeu majeur pour les acteurs politico-administratifs, enjeu d'autant plus crucial dans le contexte actuel.

I. De la Stratégie européenne pour l'emploi (1997) à la Stratégie de Lisbonne (2000)

Après avoir évalué, dans le chapitre précédent, les efforts des acteurs politiques portugais pour respecter les critères de Maastricht et rentrer dans le club de la monnaie unique, nous nous attachons ici directement aux réformes des politiques de l'emploi et des marchés du travail. Avant d'aborder les réformes du Code du travail dans les parties suivantes (I., II. et III.), nous nous intéressons, après avoir abordé les contraintes formelles des critères de Maastricht, aux contraintes politiques et cognitives des méthodes souples de gouvernance dans cette première partie du chapitre (I.) consacré aux réformes portugaises.

Nous montrons d'abord à quel point les instruments souples de gouvernance européens, comme le Plan national d'action pour l'emploi, ont été pris au sérieux par les acteurs politico-administratifs portugais (A.). Ensuite, nous introduisons un nouvel exemple de l'implication européenne des acteurs politiques portugais en revenant sur la définition de la Stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 (B.). Alors que la Stratégie européenne pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne ont été étudiées dans leur dimension européenne au début de ce travail (voir *infra*. Chapitre 2. IV.), nous insistons ici sur leur importance politique au plan national, à partir du point de vue des acteurs politico-administratifs portugais. Enfin, la troisième sous-partie illustre, à partir des Recommandations de la Commission destinées au gouvernement portugais, la façon dont cet instrument politique européen est utilisé par les acteurs politico-administratifs nationaux lorsqu'il correspond aux orientations qu'ils défendent, confirmant ainsi les hypothèses de recherche dérivées de la littérature académique sur les *welfare studies* (C.).

A. Le premier Plan national d'action pour l'emploi : l'engagement politique sur le fond et sur la forme

Dans cette première sous-partie, nous mettons en évidence un des effets cognitifs de la Stratégie européenne pour l'emploi au Portugal. Nous avons vu dans le chapitre consacré aux méthodes souples de gouvernance que leurs procédures cycliques reposent largement sur un document, envoyé par chaque État membre à la Commission sur une base régulière et évalué par cette dernière qui propose des Recommandations à chaque État membre, Recommandations qui doivent être prises en compte lors de l'exercice suivant. Alors que ces rapports (Programme national d'action pour l'emploi dans le cas

de la Stratégie européenne pour l'emploi ou Programme national de réforme dans le cas de la Stratégie de Lisbonne révisée) constituent, dans la plupart des États membres, un exercice administratif formel, cet exercice (A. 1.) a été pris très au sérieux par les gouvernements portugais qui ont fini par l'intégrer aux procédures nationales même lorsque celui-ci est abandonné par les institutions européennes (A. 2.). Cet exemple constitue une illustration des effets politiques et cognitifs portugais des activités européennes liées aux méthodes souples de gouvernance.

1. Le PNAE : une occasion politique pour développer le dialogue social

Le premier plan national d'action pour l'emploi (PNAE) portugais est divisé en deux parties. La première présente la situation macroéconomique et celle des marchés du travail (le décalage entre l'offre et la demande de travail, le déséquilibre entre les régions) et les caractéristiques de la population active, qui souffre d'un manque de qualification et d'adaptabilité. La seconde partie du PNAE présente les mesures prioritaires prises par le gouvernement dans le cadre des quatre piliers de la SEE et des lignes directrices qui leur sont attachées¹. Les cadres européens imposent que l'exercice national de rédaction des PNAE engage les partenaires sociaux. Au Portugal, cette consultation passe largement par la Commission permanente de concertation sociale (CPCS) (voir *supra*. Chapitre 4. II. A.). Au début de ce premier exercice de consultation, l'UGT remarque que le PNAE révèle la faiblesse de la coordination nationale entre les politiques macroéconomiques et les politiques des marchés du travail. L'UGT regrette que le PNAE ne soit pas plus directement lié à l'Accord de consultation stratégique défini en 1996, contrastant ainsi avec la forte opposition de la CGTP-IN à l'égard de cet Accord que nous avons étudié dans le chapitre précédent (voir *supra*. Chapitre 4. I. B. 1.) et que le PNAE soit davantage orienté vers les politiques d'éducation et de formation que vers la création d'emploi. De son côté, la CGTP-IN considère que le PNAE n'est qu'une déclaration de principe et regrette qu'il n'inclut pas les objectifs de développement économique et qu'il ne contienne pas de mesures susceptibles de réduire l'insécurité de l'emploi. La CGTP-IN est également opposée à la distinction entre les mesures passives et les mesures actives et demande au gouvernement d'inclure des mesures dans le domaine de la protection du travail. Elle rejette également le principe de « l'employabilité » et préfère mettre l'accent sur les emplois et les postes de travail (*posto de trabalho*) (Cristóvam 1998).

¹ Comme nous l'avons vu précédemment, la SEE est formée à partir de quatre piliers : employabilité, entrepreneuriat, adaptabilité et égalité d'opportunités (voir *supra*. Chapitre 2. IV.).

Du côté des organisations des employeurs, la CCP considère que les problèmes de qualification des travailleurs portugais doivent être une priorité. Elle regrette le manque de mesures concrètes et notamment l'absence de propositions pour réduire les obstacles financiers qui pèsent sur l'embauche des travailleurs à durée indéterminée. La CIP est relativement moins critique même si elle considère que le PNAE ne présente qu'une vision transitoire de court terme. Elle voudrait que les entreprises soient directement traitées comme le lieu par excellence de création des emplois et demande que le gouvernement fasse des propositions dans le domaine de la modernisation du droit du travail afin que les entreprises puissent faire face aux exigences de la concurrence (Cristóvam 1998).

Lors des discussions sur le PNAE, les partenaires sociaux proposent 127 mesures qui devraient être intégrées à ce document dont un certain nombre sont retenues par le gouvernement. De manière générale, le gouvernement réaffirme l'approche et les engagements de l'Accord de concertation sociale pour la période 1996-99. À cette occasion, le gouvernement promet une augmentation annuelle de 10% des programmes de formation pour les jeunes et l'élargissement de 25% de l'étendue des programmes destinés aux adultes et aux chômeurs de longue durée afin d'améliorer les compétences et les qualifications de la population active portugaise. Une fois le PNAE prêt à être soumis à la Commission européenne, les partenaires sociaux (y compris la CGTP-IN) signent une déclaration commune en avril 1998. Annexée au document final, elle reflète les efforts de gouvernement pour adapter le PNAE aux négociations produites dans le cadre du dialogue social (Cristóvam 1998).

Le PNAE suivant, rédigé en 2000 dans le contexte de la baisse du chômage et de la présidence portugaise du Conseil européen¹ confirme l'approche précédente et donne la priorité aux politiques actives de manière à promouvoir l'emploi et l'employabilité. Il présente des engagements pour faciliter la conversion des emplois à durée déterminée en emploi à durée indéterminée. Le PNAE met l'accent sur le chômage des jeunes et des chômeurs de longue durée en élargissant les programmes de formation disponibles à ces publics et en développant les mesures d'accompagnement individuel. Dans le domaine de la formation, il souligne aussi le rôle du développement des nouvelles technologies et des opportunités qu'elles offrent en matière de formation et d'emploi (Cristóvam 2000a). Enfin, et c'est un élément important pour notre propos, le PNAE prévoit d'établir une commission de spécialistes des marchés du travail afin de proposer une réforme du droit

¹ 7,25% en 1996, 6,74% en 1997, 4,97% en 1998, 4,39% en 1999, et 4% en 2000. Source : Fonds monétaire international.

du travail. Mise en place en 2000, cette commission propose une réforme, étudiée dans la partie suivante, qui vise à mettre en œuvre le premier Code du travail portugais.

2. *Un exemple d'innovation instrumentale venue d'Europe*

Confirmant le volontarisme des acteurs politiques portugais que nous avons abordé dans le chapitre précédent, les acteurs administratifs de la Commission européenne considèrent que le Portugal est l'un des pays d'Europe des 15 à avoir le plus pris au sérieux les exercices liés au PNAE¹. Nous avons vu précédemment que, en 2005, lors de la révision de la stratégie de Lisbonne, cet outil spécifique au domaine de l'emploi disparaît pour être intégré aux Programmes nationaux de réformes (PNR) (voir *supra*. Chapitre 2. IV). À partir de cette date, et depuis lors, les acteurs politiques et administratifs portugais décident pourtant de maintenir l'instrument du PNAE qui acquiert ainsi une dimension nationale, puisqu'il n'est plus en vigueur au plan européen. Bien que, depuis 2005, le PNAE ne soit plus demandé par la Commission européenne, les acteurs administratifs et politiques portugais ont décidé de maintenir cet exercice qui les « aide à définir une stratégie » et permet, dans le même temps, d'enrôler les partenaires sociaux dans la définition de cette dernière². Le processus lié à la définition du PNAE ne supprime pas les faiblesses du dialogue social portugais mais constitue, pour les pouvoirs publics, un élément de gestion de ce problème. Les acteurs administratifs portugais reconnaissent qu'en tant qu'instrument, le PNAE leur a permis d'engager un processus de réflexion sur les objectifs et les moyens d'action des politiques nationales de l'emploi. Il constitue enfin, selon l'administration, un « avantage pratique »³ qui permet de donner une visibilité politique horizontale aux stratégies politiques dans le domaine des politiques de l'emploi. Cet exemple n'est pas anecdotique et illustre l'influence des processus de la Méthode ouverte de coordination sur les façons de faire nationales. Les entretiens que nous avons conduits avec les acteurs administratifs portugais rappellent, comme l'ont montré P. Le Galès et P. Lascoumes, que les instruments d'action publique peuvent alimenter les façons de faire de la politique (2004).

¹ Entretiens E5 et E30. Commission européenne.

² Entretien P21. Ministère du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale. Cabinet de la Stratégie et de la planification (Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP).

³ Entretien P24. Ministère du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale. Cabinet de la Stratégie et de la planification (Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP), direction générale des études, de la statistique et de la programmation.

B. La définition de la Stratégie de Lisbonne lors de la présidence portugaise du Conseil (2000)

Après la première présidence portugaise du Conseil marquée, en 1992, par l'apprentissage des acteurs politico-administratifs (voir *supra*. Chapitre 4. III. A.), la seconde présidence portugaise a lieu en 2000. Les propositions politiques faites par le Portugal marquent cette fois les avancées de l'intégration européenne de manière plus importante puisque le pays parvient notamment à définir la Stratégie de Lisbonne, une étape importante dans le développement des politiques sociales européennes (voir *supra*. Chapitre 2. IV.) qui signe aussi l'importance de l'interaction entre les activités européennes et nationales des acteurs politiques et administratifs portugais. Après avoir souligné l'implication politique du premier ministre et sa détermination à influencer le développement des politiques européennes de l'emploi (B. 1.), nous montrons que la définition de la Stratégie de Lisbonne signe, du point de vue national, l'engagement européen du Portugal et que cet engagement est présenté comme un moyen de dépasser le rôle du « bon élève » pour s'affirmer comme un acteur à part entière de la construction européenne (B. 2.). Cet exemple illustre l'internalisation nationale des activités européennes en mettant en avant le rôle de leader que le Portugal entend jouer sur la scène européenne. Il ne correspond pas à un cas de simple imposition par les institutions européennes mais révèle, à la manière de l'exemple précédent sur l'internationalisation du PNAE, les effets politiques nationaux de l'intégration européenne.

1. *L'implication politique du premier ministre*

Selon G. Edwards et G. Wiessala, lorsque, en 2000, la diplomatie portugaise prépare la seconde présidence du Conseil de son histoire, elle définit l'emploi comme le domaine principal dans lequel elle souhaite faire avancer le projet européen. Le premier ministre socialiste António Guterres se présente comme un partisan du développement de « l'Europe sociale ». Sur ce point, il propose d'assouplir la dichotomie traditionnelle entre, d'une part, l'harmonisation européenne et l'autonomie nationale et, d'autre part, entre régulation sociale et libéralisation (2001, 44). Nous avons vu dans le chapitre consacré au développement historique de l'axe flexibilité-sécurité au plan européen que ces deux dichotomies sont inscrites à l'agenda depuis le début des années 1990 (et particulièrement depuis la publication du *Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993*) (voir *supra*. Chapitre 2. III.). En 2000, lors du Conseil extraordinaire de Lisbonne intitulé « *L'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance* », le Portugal élargit les thèmes liés à l'articulation entre réformes économiques structurelles et politiques de l'emploi et intègre à cette réflexion la

question des nouvelles technologies, de la société de l'information et de la connaissance¹. Comme le suggèrent G. Edwards et G. Wiessala, l'implication des acteurs politiques portugais dans la définition d'une nouvelle stratégie politique européenne dans le domaine social est illustrée par le fait que le premier ministre ait confié cette mission à « son propre sherpa » (en la personne de Maria João Rodriguês) plutôt qu'à la Représentation permanente du Portugal auprès de l'Union européenne (2001, 44). Diplômée d'économie de l'Université de Lisbonne, Maria João Rodriguês a également été ministre des qualifications et de l'emploi entre 1995 et 1997, lors du gouvernement précédent d'António Guterres. Depuis, elle est devenue conseillère pour les institutions européennes et le gouvernement portugais² et est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la stratégie de Lisbonne.

2. *Devenir plus qu'un « bon élève » et s'imposer au centre des négociations*

Les débats parlementaires du début du mois de janvier 2000 indiquent que les acteurs politiques portugais (ici, les ministres et les députés) sont particulièrement intéressés par les perspectives qu'offre cette seconde présidence pour la consolidation du rôle du Portugal dans le concert européen. Comme le rappelle le premier ministre António Guterres : « *l'objectif central de la présidence portugaise est qu'il y ait, dans le monde, plus d'Europe et plus de Portugal, et selon nous, pour qu'il y ait plus de Portugal, il faut qu'il y ait plus d'Europe, précisément cette Europe de la cohésion économique et sociale* »³. Le député (PSD) José Manuel Barroso (qui devient Président de la Commission européenne en 2004) regrette que le Portugal n'assume pas davantage un rôle de leader. Il appelle le gouvernement à combattre cette image distordue et à en finir avec le « *complexe d'infériorité* » du « bon élève »⁴. Selon lui :

¹ Comme nous l'avons vu dans le chapitre historique consacré au cas européen, ce n'est pas seulement la direction des politiques européennes qui sont définies lors de ce sommet de Lisbonne mais aussi la formalisation des méthodes souples de gouvernance à travers la codification de la Méthode ouverte de coordination (MOC) (voir *supra*. Chapitre 2. IV.).

² Elle a notamment été membre du Groupe d'analyse économique pour le Président de la Commission, entre 2003 et 2004, membre du Groupe de haut niveau mis en place par la Commission européenne sur le futur des politiques sociales européennes, ou encore, participé, pour le gouvernement portugais, aux négociations sur le Traité de Lisbonne en 2007.

³ « *O objectivo central da Presidência Portuguesa é o de que haja no mundo mais Europa e mais Portugal e, em nosso entender, para haver no mundo mais Portugal é necessário que haja mais Europa, precisamente essa Europa da coesão económica e social de que falava* ». Source: VIII legislatura, sessão legislativa número 1, n° diário n° 22; 5 de janeiro de 2000.

⁴ « *Penso que, no nosso país, continua a existir um problema a que eu já tenho várias vezes chamado o problema do complexo de inferioridade* ». . Source : *idem*.

« il est utile de rappeler que l'adhésion du Portugal a été reçue avec une espèce de condescendance bienveillante et considérée avec une méfiance non dissimulée par la plupart des États membres qui regardait ce pays du sud de l'Europe présenté comme celui qui disposait du plus faible PIB par habitant et qui était, jusqu'alors, affecté par une instabilité politique chronique »¹.

Ce point de vue est également partagé par certains députés socialistes qui regrettent le fait qu'en assumant ce statut de « bon élève », le Portugal ait affaibli sa capacité de négocier, sur un pied d'égalité, avec les autres pays et avec la Commission européenne².

De manière générale, les députés portugais sont plutôt favorables aux propositions du gouvernement pour ce qui concerne le sommet de Lisbonne consacré à l'emploi. Certains députés, notamment ceux du Bloc de gauche (*bloco da esquerda*) et du Parti communiste regrettent néanmoins que les mesures proposées restent trop vagues ou que les objectifs ne puissent être réalisés en raison des orientations monétaristes de l'UE. Le député communiste Honório Novo espère que le Sommet de Lisbonne soit capable *« d'abandonner les discours circonstanciés et de se tourner vers l'élaboration de mesures concrètes et visibles destinées à combattre et éradiquer les fléaux sociaux, relancer les objectifs de la cohésion sociale et de la convergence réelle de salaires, la stabilisation et la qualification de l'emploi avec des droits »*³. Pour le député du Bloc de gauche, Luís Fazenda, ce sommet :

*« est, sans doute, une initiative positive. Mais permettez-moi de rajouter, (...) que ce qui existe au niveau de l'Union européenne est un ensemble de dynamiques et d'orientations économiques qui ne sont fondamentalement pas favorables à l'emploi et qui ont créés, de manière continue, des situations de chômage structurel, de chômage de longue durée, mais aussi d'augmentation de l'exclusion sociale »*⁴.

Face à ces critiques, le premier ministre insiste sur l'idée que les socialistes portugais acceptent la politique de stabilité budgétaire de l'Union européenne, mais souhaiteraient que les statuts de la Banque centrale européenne ne soient pas uniquement concernés par la question de la lutte contre l'inflation et qu'ils permettent

¹ « É útil recordar que, ao aderir, Portugal foi recebido com uma espécie de condescendência benevolente, encarado com a indisfarçável desconfiança com que a maioria dos Estados membros olhava para um país do Sul da Europa apresentando então o mais baixo PIB per capita e afectado, até então, por uma crónica instabilidade política ». . Source : *idem*.

² Voir l'intervention du député José Barros Moura. Source : *idem*.

³ « A cimeira de Lisboa teria de ser capaz de abandonar os discursos circunstanciais, deveria elaborar medidas concretas e visíveis destinadas a combater e a erradicar estes flagelos sociais, deveria relançar objectivos de coesão social e de convergência real nos salários, na estabilização e qualificação do emprego com direitos ». Source : *idem*.

⁴ « É, sem dúvida, uma iniciativa positiva. Mas permita-me que adiante, desde já, que encaramos tal processo com o maior cepticismo porquanto verificamos que o que existe na União Europeia é um conjunto de dinâmicas e de orientações económicas que são, basicamente, não propiciadoras de emprego: têm vindo a criar, de forma continuada, situações de maior desemprego estrutural, de desemprego de longa duração, bem como o incremento da exclusão social ». Source : *idem*.

aussi à la BCE de s'intéresser à la question de la croissance des emplois¹. Pour les députés socialistes, le choix de l'emploi est tout à fait pertinent et le Sommet de Lisbonne doit permettre de lui conférer un rôle décisif à l'agenda européen en tant que « *priorité horizontale* » pour tous les États membres².

C. La formation comme objet de priorité nationale et européenne

Dans cette sous-partie, nous insistons sur le rôle des Recommandations de la Commission européenne destinées au Portugal. Régulièrement tournées vers les questions de la formation et des qualifications professionnelles, ces dernières ont été mobilisées politiquement par les acteurs politico-administratifs qui reconnaissent la pertinence de cette priorité telle qu'elle est montrée du doigt par la Commission. Cette sous-partie rappelle que le domaine de la formation et des qualifications a donné lieu à un accord tripartite entre le gouvernement et les partenaires sociaux (représentants d'employés et d'employeurs), signé notamment par la CGTP-IN, un événement assez rare pour être souligné (C. 1.). Ici aussi, l'attitude des acteurs politico-administratifs portugais (C. 2.) contraste avec leurs homologues d'autres pays puisque les acteurs portugais se distinguent, par exemple, des élites françaises qui ont tendance à étouffer les Recommandations.

1. *Un accord signé par la CGTP-IN*

Si nous ne pouvons revenir sur l'ensemble des réformes mises en œuvre dans le domaine des politiques de l'emploi et du marché du travail, il faut souligner que, en 2001, le gouvernement socialiste signe avec les partenaires sociaux, y compris, la CGTP-IN, un accord tripartite sur l'emploi, le marché du travail, l'éducation et la formation (*Acordo de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação*). Bien que cet accord soit largement inspiré des mesures prévues par l'Accord de concertation stratégique que la CGTP-IN avait refusé de signer en 1996, la confédération syndicale change, cette fois, de stratégie. Cette implication constitue un phénomène rare et donc une donnée importante. Le changement de positionnement de la CGTP-IN s'explique principalement par la nature

¹ « Devo referir-lhe, aliás, que, quando foi discutida a matéria estatutária do Banco Central Europeu, tive ocasião de dizer que entendia que nos seus estatutos não devia figurar apenas a questão da inflação mas também a questão do crescimento e do emprego ». Source : *idem*.

² « Um bom exemplo é a definição do emprego e da inovação para todos os Estados-membros como uma prioridade "horizontal" da União. Portugal teve aí, e o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa deverá confirmá-lo, um papel decisivo ». Source : *idem*.

du nouvel accord. En effet, alors que les accords des années 1990 étaient des accords d'ordre général orientés vers la politique des recettes de l'État (politique fiscale, économique et de Sécurité sociale), l'Accord de 2001 est un accord thématique de moyenne portée orienté vers les aspects concrets des relations du travail. Au Portugal, ce type d'accord¹ est le seul sur lesquels tous les partenaires sociaux sont jamais parvenus à se mettre d'accord (Casimiro Ferreira 2005, 83).

Les différents partenaires se mettent d'accord pour agir en priorité dans les domaines suivants : l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, la qualité de l'emploi, les mesures actives et l'intégration des politiques de l'emploi, de la formation et des marchés du travail pour combattre le chômage. Ainsi, les objectifs stratégiques de ce nouvel accord sont tournés vers le renforcement de la formation professionnelle, la lutte contre l'entrée et la sortie trop précoce sur les marchés du travail (travail des enfants/retraites anticipées), l'amélioration de l'éducation pré-scolaire, de l'école primaire et de la formation initiale des jeunes, la consolidation des programmes de formation pour adultes, et enfin, le développement et la consolidation, à court terme, du système national de certification. Ces réformes sont bien accueillies par les représentants des syndicats portugais. La CGTP-IN regrette cependant que le projet gouvernemental concernant la certification des compétences des travailleurs ne permette pas d'agir sur la nature des compétences et des qualifications, la mesure étant largement limitée à la question de la certification².

Plus concrètement, l'accord prévoit que les jeunes travailleurs âgés de 16 à 18 ans bénéficient d'une formation obligatoire qui représente au moins 40% de leur temps de travail, les employeurs devant garantir leur disponibilité pendant que l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (*Instituto de Emprego e Formação Profissional*, IIEFP) prendra en charge les coûts de ces programmes de formation³. Tous les travailleurs portugais bénéficieront d'au moins vingt heures de formation par an en 2003 (puis, 35 heures en 2006). Il est prévu que les programmes de formation soient concentrés sur les groupes sociaux les plus en difficulté sur les marchés du travail, en particulier les

¹ À part celui de 2001, un autre accord sur la sécurité, l'hygiène et la santé au travail avait également été signé par tous les partenaires sociaux en 1991.

² Entretien P7. Département des études de la CGTP-IN.

³ L'accord prévoit également la création d'un Conseil consultatif national de formation professionnelle (*Conselho Consultativo Nacional para da Formação Profissional*) destiné à améliorer les questions liées aux transitions de la formation à l'emploi. Cependant, ce Conseil n'est finalement créé qu'en 2006 et ne devient réellement actif qu'en 2007, un retard fortement critiqué par les partenaires sociaux et qui n'a jamais été expliqué par le gouvernement. Voir par exemple : « Conselho Nacional de Formação Profissional inactivo ao fim de um ano », *dnoticias.pt*, 11 de Janeiro de 2007.

femmes.¹ L'école obligatoire est étendue jusqu'à la 12^{ème} classe (au lieu de la 9^{ème}), c'est-à-dire jusqu'à 17-18 ans (Almeida et Cristóvam 2001).

2. *La rencontre des Recommandations européennes et des priorités nationales*

L'accent sur la formation et la qualification répond ainsi à l'un des points soulevés par les Recommandations de la Commission européenne (et approuvées par le Conseil) destinées au gouvernement portugais². Comme le souligne l'une de nos interlocutrices au ministère du travail, ce domaine est, depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi, puis de la stratégie de Lisbonne, systématiquement abordé dans le cadre des évaluations européennes des politiques portugaises. Hormis la question des qualifications, les deux autres domaines sur lesquels portent généralement les Recommandations de la Commission au Portugal concernent la participation des partenaires sociaux et les inégalités d'opportunités, notamment entre les hommes et les femmes.

Bien que les Recommandations ne soient pas publicisées et restent donc peu connues des citoyens, les acteurs administratifs portugais reconnaissent qu'elles constituent un fil directeur important pour le gouvernement³. Selon les acteurs administratifs que nous avons interrogés, les Recommandations ne sont pas utilisées par les acteurs politiques comme un moyen de légitimation des réformes qu'ils proposent mais permettent de mettre l'accent sur les priorités gouvernementales et de « *confirmer* » que ces dernières vont dans le bon sens⁴.

Au-delà de l'influence cognitive des effets des activités européennes, l'exemple du PNAE et des Recommandations que nous avons développés dans cette première partie du chapitre confirment l'hypothèse selon laquelle les acteurs politico-administratifs nationaux mobilisent les instruments européens lorsque ceux-ci leurs permettent de renforcer les orientations qu'ils défendent au plan national. L'exemple du PNAE nous

¹ *Idem*.

² Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre nationale de la stratégie de Lisbonne, note, en 2003, que le pays doit « *poursuivre la mise en œuvre d'une stratégie nationale de formation professionnelle, améliorer le système éducatif pour réduire l'abandon précoce à l'école et dans l'enseignement secondaire, et assurer une offre de main d'œuvre bien formée, et mettre en œuvre les objectifs d'éducation et de formation des travailleurs dans les entreprises* ». Voir : *Council recommendation of 22 July 2003 on the implementation of Member States' employment policies (2003/579/EC)*. Les deux autres Recommandations concernent l'égalité de genre (notamment dans le domaine de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale) et l'amélioration du dialogue social.

³ Entretien P24. Ministère du travail et de la sécurité sociale, direction générale des études, de la statistique et de la programmation. Voir aussi, entretien P21. Ministère du travail et de la sécurité sociale. Cabinet de stratégie et de programmation.

⁴ Entretien P24. Ministère du travail et de la sécurité sociale, direction générale des études, de la statistique et de la programmation.

permet cependant d'aller plus loin puisque son internalisation au plan national ne permet pas seulement de répondre à des orientations déjà identifiées mais constitue plutôt une solution à un problème, celui de la faiblesse du dialogue social et de la coordination interministérielle. Dans ce cas, il s'agit bien d'une ressource au sens premier du terme, un moyen qui, au-delà des stratégies politiciennes, ouvre de nouvelles possibilités.

Pour conclure, cette première partie du chapitre nous a permis de mettre en avant différents exemples de l'influence cognitive des activités européennes au Portugal. Ces trois exemples, celui de l'internalisation du PNAE, de l'engagement politique national au plan européen et de la mobilisation des Recommandations illustrent à la fois que les acteurs politico-administratifs portugais continuent de jouer les « bons élèves » mais aussi (et principalement à travers le second exemple du volontarisme politique portugais dans le processus de définition de la Stratégie de Lisbonne) que les acteurs portugais cherchent à dépasser ce rôle pour devenir des acteurs incontournables de la construction européenne. Ces trois exemples montrent que les effets cognitifs des activités européennes ne sont pas réductibles à des phénomènes d'imposition par le haut, c'est-à-dire par les institutions européennes, mais sont déterminés par les interactions des acteurs nationaux entre différents niveaux de gouvernement (européen et national) qui confirment la pertinence de l'approche interactionniste de l'eupéanisation adoptée dans cette recherche. Enfin, ces exemples confirment l'hypothèse dérivée de la littérature académique sur les *welfare studies* et selon laquelle les acteurs nationaux mobilisent les cadres européens lorsque ces derniers correspondent à leurs intérêts, mettant ainsi en avant la dimension stratégique des effets de l'eupéanisation et de ces logiques nationales. Si cette dimension stratégique et rationnelle de la mobilisation des instruments européens est confirmée, elle n'empêche cependant pas des effets plus cognitifs, moins directs et moins rationnels, comme nous allons le montrer dans les parties suivantes consacrées aux réformes successives du Code du travail portugais.

II. Le nouveau Code du travail (2003) : tentative de dépolitisation par l'expertise dans un contexte de division syndicale

Dans cette seconde partie du chapitre consacré aux réformes portugaises, nous nous intéressons à la définition du Code du travail portugais. Comme le note A. Dornelas, l'un des universitaires portugais mobilisé par le gouvernement dans le cadre des réformes que nous allons étudier désormais, au début des années 2000, la législation du droit du travail portugais n'avait pas été réformée en profondeur depuis la chute de la dictature et le processus de démocratisation et d'intégration européenne (2003).

Dans une première sous-partie (A.), nous présentons la stratégie gouvernementale mise en place dans la perspective de dépolitiser une réforme difficile dans un contexte fortement politisé qui attise l'opposition des syndicats – et leurs divisions. Pour dépasser ces difficultés politiques, le gouvernement socialiste au pouvoir met en place, dans le contexte de la présidence portugaise du Conseil européen en 2000, une commission d'experts universitaires composée de juristes spécialisés dans le domaine de la législation du travail. Les experts universitaires acquièrent ainsi un rôle important dans le processus de réforme. Alors que nous verrons plus loin que, dans le cas français, ils contribuent à ouvrir les débats, ils sont directement chargés de la définition de la réforme portugaise, ce qui en fait des décideurs (*policy-makers*). Cette place prépondérante contraint la capacité des syndicats à participer, en amont, à la définition du contenu de la réforme du Code du travail.

Dans une seconde sous-partie (B.), nous insistons sur le changement de stratégie opérée par le nouveau gouvernement de droite lorsque celui-ci arrive au pouvoir en 2002. Alors que la commission d'experts doit remettre un premier rapport au début de cette nouvelle législature, le changement de majorité parlementaire interfère avec le processus défini par le gouvernement socialiste précédent et le nouveau gouvernement préfère présenter son propre avant-projet de loi même si, sur le fond, celui-ci diffère peu des travaux de la commission d'experts.

Enfin, la troisième sous-partie (C.) s'intéresse aux cadrages des débats politiques auxquels a donné lieu la nouvelle loi sur le Code du travail. À partir de l'analyse des débats parlementaires et des positions des partenaires économiques et sociaux, nous montrons à quel point ces débats sont imprégnés par la question des performances portugaises au regard des comparaisons internationales. Nous insistons également sur la façon dont les normes juridiques internationales et nationales sont mobilisées comme des garde-fous par les opposants aux réformes. Dans un mouvement qui contraste avec

leurs habitudes, les deux confédérations syndicales, unies dans leurs combats contre les réformes qui portent sur les conventions collectives, décident finalement d'appeler à une grève commune, grève qui reste néanmoins insuffisante pour faire reculer le gouvernement (D.).

A. Systématiser une législation foisonnante et incohérente

Cette première sous-partie présente les objectifs (A. 1.) et les premiers travaux de la commission d'experts (A. 2.) mise en place par le gouvernement socialiste avant que le Parti social-démocrate ne gagne les élections législatives de 2002.

1. Une Commission d'experts dans un contexte d'hostilité syndicale

Pour réformer la législation du droit du travail, la formule de la commission d'universitaires spécialisés avait été évoquée dès la signature de l'Accord stratégique de 1996 que nous avons étudié précédemment (voir *supra*. Chapitre 4. I. B. 1.). Cette formule a également été utilisée en 1996-1998 dans le cadre de la réforme de la Sécurité sociale à propos de laquelle les experts universitaires, mais aussi les partenaires sociaux et les partis politiques, étaient très divisés et, dans ce contexte, la mobilisation d'experts universitaires, a fait la preuve qu'elle pouvait permettre de créer un consensus entre les différents intérêts des acteurs en présence¹.

La commission pour l'analyse et la systématisation du droit du travail (*Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral*, CCL), composée de onze juristes est créée en 2000, un mois avant le Conseil européen de Lisbonne par le gouvernement socialiste. Elle est présidée par António Monteiro Fernandes, professeur de droit du travail à l'Institut Supérieur des Sciences du Travail et de l'Entreprise (*Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa*, ISCTE) de l'Institut Universitaire de Lisbonne². Entre 1995 et 1997, il a été Secrétaire d'État du travail lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement socialiste d'Antonio Guterres. L'un de nos interlocuteurs rappelle les liens très forts entre le Parti socialiste portugais et l'ICSTE³ qui constitue un vivier d'experts mobilisés

¹ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

² António Monteiro Fernandes est également professeur de droit du travail à la Faculté de droit de l'Université Lusíada de Porto.

³ Entretien P16. Chercheur spécialiste des relations industrielles portugaises. Rattaché au Centre de recherche et d'études en sociologie (*Centro de investigação e estudos de sociologia*) de l'ICSTE.

par les gouvernements, surtout socialistes¹. Toutefois, cette première commission d'experts est, en moyenne (et contrairement à la Commission du Livre Blanc qui prépare la réforme de 2009), plutôt marquée par l'appartenance de ses membres à l'Université classique et catholique de Lisbonne, qui, idéologiquement et historiquement, se rapproche plus du centre-droit². Comme l'ont suggéré plusieurs de nos interlocuteurs, cette caractéristique s'explique sûrement par la volonté du gouvernement socialiste de ne pas regrouper des experts à l'idéologie trop marquée, ou tout au moins de rester en capacité de mettre en avant une certaine diversité jugée nécessaire pour répondre à l'enjeu principal de la mise en place d'une commission d'experts : celle de proposer une certaine forme de dépolitisation, en amont de la réforme³. Cela n'empêche pas que, parmi ces experts, le gouvernement ait pris garde à nommer des juristes dont les travaux et les conclusions pourraient être compatibles avec les priorités gouvernementales⁴. Les membres de la CCL sont ainsi choisis en concertation avec les organisations syndicales, patronales et les partis politiques (voir la liste des membres en Annexe 5.1.).

L'objectif majeur et affiché de la réforme du droit du travail est de regrouper et de codifier les nombreux textes disparates qui organisent la législation sociale portugaise, mais qui datent de périodes distinctes, dictatoriale ou révolutionnaire. Les entretiens que nous avons menés au Portugal nous ont appris que, quelles que soient les positions défendues par les différents acteurs politiques, administratifs, universitaires et les partenaires sociaux, ces derniers reconnaissent unanimement la priorité qui doit être accordée au regroupement d'une législation dispersée et souvent incohérente⁵.

La CCL est donc mandatée pour réécrire les textes législatifs du travail, le fameux « paquet travail » (*pacote laboral*). Elle est encadrée par un décret qui établit ses fonctions pour développer la cohérence des régimes légaux, « *ouvrir des espaces de négociation collective et*

¹ De nombreux acteurs politiques portugais de premier plan comme Maria Joao Rodriguês, très impliquée dans la définition de la Stratégie de Lisbonne, ou encore José Vieira Da Silva, Ministre du travail et de la sécurité sociale du gouvernement Socrates entre 2005 et 2009, puis ministre de l'économie et des finances du même gouvernement entre 2009 et 2011.

² Entretien P19. Membre de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

³ *Idem*.

Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB).

⁴ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa ;

Entretien P19. Membre de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB).

⁵ Par exemple : Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa ; Entretien P19. Membre de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL) ; Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB).

améliorer le niveau d'adéquation et d'efficacité de la législation du travail»¹. Ce décret lui donne les moyens d'analyser et de systématiser le droit du travail existant et de proposer les reformulations nécessaires avant de soumettre un projet aux partenaires sociaux via la CPCS.

Comme le montre M. L. Cristóvam, les premières discussions menées par les experts de la CCL sont d'abord tournées vers les aspects techniques qui concernent l'étendue des changements nécessaires. Certains experts soulignent que la législation portugaise n'ayant pas été révisée depuis trente ans, elle est marquée par une approche paternaliste du rôle des employeurs et par une perspective corporatiste de l'organisation de la représentation des différents groupes. De manière consensuelle, les experts de la CCL mettent en avant le nombre trop élevé des réglementations qui participent à rendre le système inefficace. Leurs discussions portent également sur les instruments législatifs qui peuvent être mobilisés. De manière un peu moins consensuelle, c'est aussi l'étendue des différents groupes d'acteurs légitimes pour intervenir dans le processus de codification du droit du travail qui est débattue. Certains des experts considèrent que le pouvoir des employeurs est excessif mais les membres de la commission émettent finalement des doutes quant à la légitimité de la commission pour discuter les questions liées à la concertation et au dialogue social. Ils considèrent que, dans la mesure où les organisations patronales et les organisations syndicales défendent des perspectives inconciliables, ils ne sont pas armés pour créer les bases d'un consensus (Cristóvam 2000b). L'ensemble de la CCL trouve un autre point d'accord avec l'importance qui doit être accordée à la définition d'un nouveau modèle susceptible de garantir la sécurité de l'emploi affirmée dans la Constitution (Cristóvam 2000b). De manière plus substantielle, les débats au sein de la commission partent de la question du futur paradigme des contrats individuels fondés sur un emploi à durée indéterminée et une organisation fixe du temps de travail.

2. Le premier rapport de la Commission d'experts avant la campagne législative

Au mois d'octobre 2001, la CCL présente un premier rapport au gouvernement et aux partenaires sociaux. Les travaux de la CCL sont, à cette période, principalement

¹ « a necessidade de abrir espaços à negociação colectiva e, ainda, o propósito de elevar o nível de adequação e eficiência da legislação laboral proceder ao levantamento, análise e sistematização das leis laborais existentes e propor as reformulações consideradas necessárias para posterior apreciação na CPCS ». Source : Despacho n.º 5875/2000 (2ªSérie), de 15 de Março de 2000.

tournés vers la systématisation de la législation existante mais ne changent pas fondamentalement le contenu des normes (Cristóvam 2001). Ce premier rapport concerne seulement les questions liées à la relation d'emploi (*relação de trabalho*) qui lie un travailleur et un employeur dans le cadre d'un contrat de travail. Il laisse de côté la législation qui concerne les relations collectives de travail (*relações colectivas de trabalho*). Le document distingue trois types de relations de travail. Le premier type est composé d'un ensemble central de standards (*corpo normativo central*) qui règlementent les activités des travailleurs dans le cadre de leur subordination légale à l'employeur. Le second concerne les régimes législatifs qui règlementent des situations spécifiques (le travail intérimaire, les travailleurs engagés dans le cadre d'une formation, les travailleurs étrangers, les congés maternité et parentaux). Enfin, le troisième type concerne le travail indépendant (Cristóvam 2001).

Durant la campagne législative de 2002, un point de consensus semble trouvé entre les partis de gouvernement qui s'accordent sur la question du contenu de la formation professionnelle, domaine dans lequel le PS et le PSD entendent préserver le statu quo et considéré par tous comme un problème central pour la compétitivité portugaise¹. Dans le domaine qui nous intéresse, les débats de la campagne électorale portent principalement sur les stratégies de développement économique (et notamment le rôle de l'État et de l'administration), la réforme fiscale destinée à alléger les charges qui pèsent sur les travailleurs, les réformes concernant la modernisation du système de Sécurité sociale (et les avantages respectifs des secteurs public et privé) (Cristóvam 2002a). Durant la campagne électorale, et même si ce discours ne lui a pas permis de compter sur une majorité stable à l'Assemblée, José Manuel Barroso, le leader du PSD, a particulièrement insisté sur la situation économique catastrophique du pays et le retard par rapport aux autres partenaires européens (Magone 2003, p. 1058). Après les élections législatives de mars 2002, José Manuel Barroso devient premier ministre et succède au gouvernement socialiste d'António Guterres.

B. Changement de majorité législative, continuité du projet

Le programme sur lequel le PSD a été élu prévoit de réformer l'administration publique, de réduire drastiquement les déficits publics et de mettre en œuvre une nouvelle stratégie de croissance². Cependant, la récession économique s'accroît au

¹ Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, cette priorité est également soulignée par les Recommandations successives de la Commission européenne au Portugal.

² Programme du XI^{ème} Gouvernement Constitutionnel (*Programa do XI Governo Constitucional*) 2002.

début du mandat de José Manuel Barroso et la CGTP-IN organise plusieurs grèves à l'automne.

Dans cette seconde sous-partie, nous mettons l'accent sur le changement de stratégie opéré par le nouveau gouvernement de centre-droit après son élection en 2002. Sans s'éloigner fondamentalement des premières propositions de la commission d'experts, le nouveau gouvernement présente un avant-projet de loi (B. 1.) qui inspire néanmoins largement des travaux de la commission d'experts (B. 2.).

1. L'avant-projet de loi : se différencier de la commission d'experts sans changer de projet

La CCL créée par le gouvernement socialiste remet son projet de réforme au nouveau ministre centre droit de la Sécurité sociale et du travail, Bagão Felix, au printemps 2002. Le rapport est accueilli sans grand intérêt par le gouvernement. Cette indifférence s'explique, selon lui, par le fait que le gouvernement était, de toute façon, déjà engagé dans la préparation d'un avant-projet de loi¹ (*anteprojecto*). Alors que le nouveau gouvernement déclare que l'avant-projet est inspiré des travaux de la CCL, certains de nos interlocuteurs remarquent qu'il s'en démarque pourtant et expliquent cette prise de distance par la volonté gouvernementale de s'affranchir des travaux d'une commission d'experts mise en place par un gouvernement socialiste². À première vue, ce changement de perspective aurait tendance à confirmer les hypothèses dérivées de la littérature sur l'importance des politiques partisans dans la définition des politiques sociales. Cependant, nous allons montrer, dans les paragraphes suivants que les propositions de l'avant-projet de loi ne s'éloignent pas fondamentalement de celles de la CCL. Par ailleurs, nous reviendrons sur la question des politiques partisans plus loin de le chapitre, après avoir présenté la réforme du Code du travail de 2009 conduite par le gouvernement socialiste de retour au pouvoir et insisté sur les changements marginaux de l'approche mise en place à cette occasion.

¹ Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

² Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL). Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

2. *Les changements de la législation prévus par l'avant-projet de loi*

En raison du changement de majorité politique gouvernementale, le nouveau gouvernement met en place un nouveau groupe de travail¹. Sur la base des premiers travaux de la CCL, le groupe de travail présente l'avant projet de loi (*anteprojecto*) en juillet 2002. L'*anteprojecto* prévoit des changements dans le domaine des contrats de travail individuels et collectifs.

a. Flexibilisation des contrats de travail individuels

Pour ce qui concerne les contrats individuels, le texte inclut des mesures destinées à promouvoir la mobilité géographique et occupationnelle. Selon les acteurs politiques favorables au projet de loi, ces dispositions devaient permettre d'ajouter une part nécessaire de flexibilité dans les politiques des marchés du travail tout en développant la protection de l'emploi ainsi que les indemnités dans le cas des licenciements illégaux (Cristóvam 2002c). Certaines normes minimales fixées par la loi pourraient désormais être revues et permettre aux employeurs de rajouter, dans les contrats de travail, des clauses de mobilité géographiques et/ou fonctionnelles².

Dans le domaine des contrats à durée déterminée, l'*anteprojecto* prévoit que ces contrats puissent être renouvelés pendant trois à cinq ans dans certaines circonstances (dans le cas des activités dont la production annuelle est irrégulière, par exemple) et jusqu'à trois fois (jusqu'à présent, deux renouvellements étaient possibles). La définition du travail de nuit devrait également être restreinte (de vingt trois heures à sept heures du matin) de manière à rendre ce type de travail moins cher pour les employeurs.

Un point important concerne la définition des « causes justes » qui peuvent justifier les licenciements, un principe garanti par la Constitution portugaise sur lequel l'avant projet de loi propose de revenir en ajoutant notamment les « absences frauduleuses » (arrêts maladie et absence injustifiés, retards répétés) comme des motifs valables de licenciement, une proposition fortement combattue par la CGTP-IN.

b. Le nouveau régime de la caducité des conventions collectives

L'avant-projet de loi propose également des changements majeurs dans le domaine des contrats collectifs. Le point principal de la réforme concerne le régime de caducité (*caducidade*) des conventions collectives. Jusqu'ici, une loi de 1969 établissait qu'une

¹ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

² *Idem*.

convention collective devait se maintenir jusqu'à être remplacée. L'*antreprojecto* propose que les organisations patronales puissent, après avoir dénoncé une convention collective, bénéficier d'un délai de deux ans qui conduit à la caducité, c'est-à-dire à l'expiration, des conventions collectives. Un principe d'arbitrage administratif est prévu dans les cas où aucun accord n'est conclu entre l'entreprise et les représentants syndicaux (Cristóvam 2002b). Selon M. Karamessini, cette mesure explique la baisse importante du nombre d'accords collectifs l'année suivante (2007, 9).

Le principe de l'arbitrage administratif ne convainc pas les acteurs politiques défavorables à l'introduction de ce régime. Les acteurs défavorables à ce changement reconnaissent pourtant que de nombreuses conventions collectives traitent de professions qui n'existent plus mais regrettent que, dans ces conditions, l'état de nécessité du changement puisse affaiblir les salariés, qui peuvent désormais ne plus être encadrés par des contrats collectifs et être seulement protégés par la loi générale¹. Dans ce contexte, ce sont les députés communistes qui rejettent clairement la proposition du gouvernement. Une intervention du député communiste Vicente Merendas résume d'autres interventions antérieures du même groupe. Pour lui, « *le régime de caducité des conventions collectives du travail institué par le Code du travail constitue une atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs et à d'importants droits économiques et sociaux* »².

Dans le domaine des conventions collectives, une disposition devrait également mettre fin au principe de la *sobrevigência*, en vigueur depuis une loi de 1969. Ce principe favorise les travailleurs (*favor laboratores*) car il prévoit qu'il ne peut y avoir de « *régression sociale* » et que les droits négociés ne peuvent pas être remis en question³. Le nouveau texte prévoit ainsi l'évolution du principe de la hiérarchie des normes du droit du travail. Avant la réforme, les lois ne formaient que des standards minimums et les conventions collectives ne pouvaient s'éloigner du cadre législatif que si elles étaient davantage favorables au droit des travailleurs (Gomes et al. 2011, 17).

C. Les performances portugaises dans un contexte international : des comparaisons tout azimuts

Dans cette sous-partie, nous soulignons d'abord que les acteurs engagés dans les processus de la réforme du Code du travail, mobilisent, qu'ils soient ou non favorables

¹ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

² « O regime da caducidade das convenções colectivas de trabalho instituído pelo Código do Trabalho é aniquilador de direitos fundamentais dos trabalhadores, de importantes direitos económicos e sociais ». Source: IX legislatura, sessão legislativa nº9, diário nº112, 10 de abril de 2004.

³ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

aux propositions gouvernementales, les comparaisons internationales (C. 1.). Si cet aspect des débats ne renvoie pas à des usages directs des exigences européennes, il met en lumière la façon dont les activités des institutions européennes (ainsi que des organisations internationales) imprègnent les débats politiques, même de manière indirecte. De plus, cette diffusion des activités extérieures à la sphère nationale ne concerne pas que les acteurs qui participent à ces activités. Ensuite, au-delà des comparaisons internationales, ce sont également les normes internationales qui sont mobilisées par différents acteurs, et notamment, ici, les acteurs opposés aux réformes. Toutefois, l'entrée des normes internationales dans les débats nationaux ne doit pas cacher que les principes constitutionnels (l'interdiction des licenciements sans « juste cause ») demeurent la norme juridique la plus mobilisée par les acteurs nationaux (C. 2.).

1. *Le « retard portugais » mobilisé par les partisans et par les opposants lors des débats parlementaires*

Durant l'automne 2002, les débats sur le nouveau Code du travail sont particulièrement intenses. L'implication des organisations syndicales est complétée par les prises de positions de nombreuses autres organisations de représentation de la société civile¹, ainsi que par celle des députés de gauche à l'Assemblée de la République.

Lors des débats parlementaires dédiés au nouveau Code du travail, une autre loi proposée par les députés socialistes est également discutée qui prévoit d'établir le droit des travailleurs à un nombre minimal annuel d'heures dédiées à la formation professionnelle certifiée². Lors des débats parlementaires autour de cette loi, comme autour du nouveau Code du travail, les politiques européennes de l'emploi sont généralement peu discutées directement. Cependant, la lecture de ces débats attire l'attention sur la mobilisation de l'argument du « *retard portugais* » par les partisans de la loi sur la formation professionnelle qui ne cessent de rappeler que le coût de l'heure de travail au Portugal est « *bonteusement le plus bas de toute l'Union européenne* »³. Au moment où

¹ La Ligue des travailleurs catholiques (*Liga dos Operários Católicos*) est, par exemple, opposée au projet de loi et considère que le texte pénalise les travailleurs les plus faibles, notamment les mères (Cristóvam 2002c). Les propositions du gouvernement ont été largement discutées dans le débat public, notamment par l'Église catholique portugaise qui a jugé « immorales » certaines dispositions qui accentuent, selon la conférence épiscopale portugaise, l'instabilité sociale au cœur des rapports de travail (Pernot 2005, p. 5).

² *Projecto de lei n.º 181/IX - Estabelece o direito dos trabalhadores a um número mínimo anual de horas de formação profissional certificada, da iniciativa do PS.*

³ Voir l'intervention de la députée communiste Odete Santos: « *Deveria interrogar-se como é que pode haver uma formação profissional quando o custo da hora de trabalho em Portugal é, vergonhosamente, o mais baixo da União Europeia* ». Source : Session législative du 13 février 2003. IX *legislatura*, sessão legislativa n.º 1, n.º do diário 87, 13 de fevereiro de 2003.

le renforcement des axes de la flexibilité et de la sécurité commence à être discuté au plan européen, un député socialiste souligne que la loi sur la formation constitue « *un équilibre acceptable entre flexibilité et sécurité de l'emploi* »¹ signe que le cadrage des débats européens ne s'arrête pas aux frontières nationales.

La sphère extérieure à l'État est toutefois également mobilisée de manière plus directe, notamment par les acteurs défavorables aux réformes. Les députés socialistes opposés à cette réforme du Code du travail soulignent le « *double discours* » entretenu par les acteurs politiques du gouvernement qu'ils jugent inacceptable. Ils remarquent, par exemple, que lorsque les représentants de centre droit de l'exécutif portugais s'engagent sur la scène internationale pour promouvoir les investissements externes au Portugal, ils ne cessent de rappeler le faible coût du travail et la flexibilité du marché du travail². La qualification de ce « *double discours* » mérite cependant d'être discutée. En fait, les orientations de la droite portugaise et que reprochent les socialistes sont également défendues dans la sphère nationale. Pour le député du PSD Francisco José Martins par exemple, le texte devrait permettre de développer :

*« la promotion de l'adaptabilité et de la flexibilité de l'organisation du travail, de manière à augmenter la compétitivité de l'économie et des entreprises, la création des conditions qui permettent de flexibiliser les horaires de travail, en établissant également les conditions d'une meilleure gestion du travail et le développement du travail à temps partiel afin de faciliter l'adaptation aux défis de la mondialisation »*³.

La critique socialiste du « double discours » est ainsi infondée puisque les acteurs de droite assument, au contraire, ces orientations.

2. *La mobilisation des normes internationales et des principes constitutionnels*

Les députés de gauche sont particulièrement opposés au principe de la caducité des conventions collectives qui correspond à « *une conception civile du droit du travail avec laquelle*

¹ « *E atrevo-me mesmo a pensar que, sejam quais forem as opiniões de cada um sobre o equilíbrio desejável entre flexibilidade e segurança no emprego* ». Source : Session législative du 13 février 2003. IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 87, 13 de fevereiro de 2003.

² Voir l'intervention du député du Bloc de la gauche, Luís Fazenda. Source : IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 89, 20 de fevereiro de 2003.

³³ « *a promoção da adaptabilidade e a flexibilidade da organização do trabalho, por forma a aumentar a competitividade da economia e das empresas; a criação das condições que permitem flexibilizar os horários de trabalho, estabelecendo igualmente as condições para uma melhor gestão de trabalho e um maior desenvolvimento do trabalho a tempo parcial, com vista a facilitar a adaptação aos desafios colocados pela globalização* ». Source: IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 105, 27 de março de 2003.

[ils sont] *en désaccord frontal* »¹. Selon les opposants au Code du travail, cette conception ne manquera pas de mener à des situations « graves » et qui pourraient laisser les travailleurs dépourvus de toute protection prévue par une convention collective². À ce sujet, les députés de gauche en appellent au respect des conventions internationales, notamment celles de l'Organisation internationale du travail sur la protection des salaires³ ou encore sur la liberté syndicale⁴, mais aussi des principes constitutionnels portugais sur l'interdiction des licenciements sans « juste cause »⁵. Comme nous l'avions évoqué dans le chapitre précédent, le principe constitutionnel du droit à la sécurité de l'emploi constitue également un argument majeur pour les acteurs défavorables aux réformes. La députée socialiste Maria do Carmo Romão rappelle ainsi que :

*« le droit à la sécurité de l'emploi constitue un principe fondamental consacré par la Constitution de la République portugaise qui ramène à l'interdiction de licenciement sans juste cause ou pour motifs politiques ou idéologiques. La portée de la protection de cette disposition constitutionnelle couvre toutes les situations de précarité des relations de travail »*⁶.

Finalement, l'analyse des débats parlementaires pointe la façon dont les acteurs défavorables aux réformes mobilisent les différentes sources législatives et réglementaires. D'abord, les interventions des députés portugais font peu état des exigences politiques européennes. Si les cadrages européens imprègnent les débats nationaux, c'est plutôt par le fait que les mauvaises performances du Portugal sont comparées aux performances des autres pays européens. Si les institutions européennes ne sont pas mobilisées directement, il n'en reste pas moins que leurs activités ne peuvent être ignorées par les acteurs politiques nationaux. En revanche, les exigences d'organisations internationales sont mobilisées par les acteurs défavorables aux réformes qui rappellent les normes en vigueur liées à la protection du statut juridique des travailleurs. Cependant, la source juridique la plus mobilisée est celle de la Constitution

¹ Intervention du député socialiste Luís Carito: « o reconhecimento dos mesmos direitos de personalidade ao trabalhador e ao empregador encerra uma concepção civilista do direito do trabalho, com a qual estamos em frontal desacordo ». Source : IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 110, 11 de Abril de 2003.

² Voir par exemple l'intervention du député socialiste Rui Cunha. Source: IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 105, 27 de março de 2003.

³ Voir par exemple l'intervention de la députée communiste Odete Santos. Source: *Idem*.

⁴ Voir par exemple l'intervention de la députée socialiste Custódia Fernandes. Source : IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 110, 11 de Abril de 2003.

⁵ Voir par exemple l'intervention de la députée communiste Odete Santos. Source: IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 105, 27 de março de 2003.

⁶ « O direito à segurança no emprego constitui um princípio fundamental consagrado na Constituição da República Portuguesa, que não se reconduz apenas à proibição do despedimento sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos. O âmbito de protecção da citada norma constitucional abrange de igual modo todas as situações de precariedade das relações laborais ». Source: IX legislatura, sessão legislativa n°1, n.º do diário 110, 11 de Abril de 2003.

portugaise, particulièrement protectrice à l'égard des travailleurs, une mobilisation réitérée durant les débats qui accompagnent la réforme de 2009 (voir *supra*. III.).

D. L'union syndicale contre les atteintes aux conventions collectives

Les employeurs sont relativement favorables à la proposition de loi, même si les représentants de la CPP et de la CIP regrettent que le projet de loi n'aille pas assez loin. La CIP regrette également que le nouveau texte ne permette pas de renforcer les principes de justice entre les salariés par l'intermédiaire de récompenses à ceux qui sont les plus productifs (Cristóvam 2002c). Selon l'Association des entrepreneurs portugais (*Associação Empresarial de Portugal*, AEP), l'avant projet ne permet pas de régler les « tabous » que représentent, selon eux, les bénéfices octroyés aux travailleurs durant la Révolution des œillets (Cristóvam et Quintas 2002).

L'*Anteprojecto* provoque une vive réaction de la part des syndicats et des partis d'opposition qui demandent au gouvernement l'avis d'autres experts¹.

Les deux organisations syndicales trouvent des points d'accords dans deux domaines principaux. Il s'agit d'abord des changements liés à la réglementation de la grève (et notamment la possibilité donnée aux entreprises de demander aux syndicats des compensations en cas de grèves illégales). Le second point d'accord concerne les effets potentiels du nouveau Code du travail sur les négociations collectives car la proposition de loi encourage le remplacement des contrats collectifs par des contrats individuels, impose l'expiration des contrats collectifs après deux ans et propose qu'ils puissent ensuite être amendés, y compris par un contrat individuel de travail (Cristóvam et Quintas 2002). Les deux organisations syndicales font part de leurs inquiétudes à ce sujet et demandent à ce que les conséquences des situations dans lesquelles aucun accord ne serait trouvé soient clarifiées. Le projet de loi affaiblirait ainsi, selon les syndicats, le dialogue social et les négociations collectives, qui ne pourraient plus constituer un instrument du progrès social (puisque les négociations collectives ne peuvent, jusqu'ici, pas être moins favorables aux employés que le cadre législatif). L'UGT souligne, dans son premier avis sur l'avant-projet de loi, que les acteurs politiques portugais doivent favoriser le rapprochement avec la « *réalité européenne* » en systématisant la législation du travail tout en prenant garde à respecter les cadres de la négociation collective qui constitue la base fondamentale de l'ajustement des conditions de travail dans toute

¹ 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.

l'Europe. Elle rappelle également que « *le modèle social européen concilie l'adaptabilité avec la sécurité de l'emploi, la compétitivité avec la régulation* »¹ et demande à ce que la nouvelle loi respecte ces principes. De son côté, la CGTP-IN (au moins dans son premier avis sur l'avant projet) met également l'accent sur les normes internationales du travail². Quelques mois avant l'adoption du texte, elle rappelle les nombreuses propositions qu'elle a faites pour améliorer le texte, propositions notamment inspirées par les études comparatives qu'elle a menées au sujet des autres pays européens³. Malgré ces positions communes, l'UGT est, de manière générale (et sans surprise), davantage favorable aux propositions gouvernementales que la CGTP-IN, tout-à-fait opposée aux changements proposés par le gouvernement, et susceptibles d'être acceptés par le Parlement (Cristóvam et Quintas 2002). La CGTP-IN s'oppose notamment à la diminution de la couverture garantie aux travailleurs par les conventions collectives, à la flexibilisation du travail de nuit ainsi qu'à l'élargissement des motifs de licenciements⁴.

Après un automne de grèves sectorielles, la CGTP-IN appelle à une grève générale, le 10 décembre 2002. L'UGT refuse de participer au mouvement car elle considère que le processus de négociation avec le gouvernement et les employeurs n'est pas épuisé (Cristóvam 2002c). Bien que l'UGT ne participe pas à la grève générale et préfère jouer la carte de la concertation avec le gouvernement, le mouvement social est considéré comme un succès. Le soutien social est plus important que ce qu'avait prévu la plupart des commentateurs de la vie politique portugaise et s'étend au-delà des membres de la CGTP-IN. Des modifications sont alors proposées par le gouvernement et présentées au Conseil permanent de la concertation sociale en janvier 2003, mais encore critiquées par les syndicats et notamment l'UGT. Dans le cadre d'une session plénière de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2003 et suite à la grève du mois de décembre, le gouvernement se montre sensible aux amendements qui peuvent être apportés aux mécanismes de la négociation collective. Cependant, les efforts du gouvernement ne permettent pas de rassurer les deux organisations syndicales qui finissent par appeler conjointement à la grève le 20 janvier 2003.

Malgré l'opposition sociale et syndicale et celle du Parti socialiste, le texte, qui prévoit une révision tous les quatre ans, est voté par la majorité parlementaire en avril 2003.

¹ « *O modelo social europeu concilia adaptabilidade com segurança de emprego, competitividade com regulação* ». Voir le Premier avis de l'UGT sur l'avant projet de loi: *Primeiro parecer da UGT relativo ao anteprojecto de Código de trabalho*.

² *Parecer da CGTP-IN sobre anteprojecto do código de trabalho*.

³ Résolution politique syndicale de la CGTP-IN, approuvée par le Conseil national de la CGTP-IN, le 11 janvier 2003. *Resolução Política Sindical da CGTP aprovada em 11 de Janeiro de 2003*.

⁴ « CGTP marca greve geral para 10 de Dezembro », *Público*, 19 de novembro de 2002.

Dans les annexes de ce travail, un tableau résume les grands changements apportés par la codification du premier Code du travail portugais (voir le tableau en Annexe 5.2.). La réforme est jugée relativement positivement par l'OCDE qui reconnaît qu'elle permet de réduire certaines rigidités des marchés du travail dans un pays où elles sont particulièrement fortes¹. De son côté, la Commission européenne reconnaît les efforts menés par les réformateurs portugais ; elle suggère de poursuivre les réformes et de favoriser l'utilisation des contrats à durée indéterminée de manière à affaiblir la segmentation des marchés du travail².

Contrairement aux institutions européennes et aux organisations internationales, les socialistes sont très critiques à l'égard du nouveau Code du travail et promettent une refonte du texte en cas de victoire électorale, promesse qu'ils peinent pourtant à mettre en œuvre comme nous allons le voir dans la partie suivante consacrée à la réforme de 2009. En 2004, José Manuel Barroso est nommé Président de la Commission européenne et remplacé à son poste de premier ministre par Pedro Santana Lopes. Un an après, le PSD perd les élections législatives de février 2005 et le socialiste José Socrates accède au poste de premier ministre.

Pour conclure cette seconde partie sur la réforme de 2003, deux éléments ressortent de l'analyse.

D'abord, si ce cas d'étude attire l'attention sur l'influence des changements de coalition politique au pouvoir, cette influence ne doit pas être surestimée. Nous avons vu qu'après la mise en place, par le gouvernement socialiste d'António Guterres, d'une commission d'experts pour préparer le nouveau Code du travail portugais, le nouveau gouvernement de centre droit, au pouvoir depuis les élections législatives de 2002 cherche à différencier son projet des travaux de cette commission d'experts, sans pour autant s'en éloigner fondamentalement. Nous reviendrons sur la question de l'influence relative des politiques partisans dans la partie suivante, consacrée à la nouvelle réforme mise en place par le gouvernement socialiste de retour au pouvoir, pour insister, à nouveau sur l'influence marginale des changements de majorité gouvernementale sur le contenu des réformes. De plus, cette partie montre que, les partenaires sociaux (aussi bien les représentants des employeurs que des employés) étaient particulièrement critiques à l'égard des propositions présentées dans le nouveau Code du travail portugais. Malgré l'union rare et qui mérite donc d'être remarquée entre l'UGT et la CGTP-IN qui appellent conjointement à la grève avant le vote du parlement, celles-ci n'ont pas été

¹ OECD, *Policy Brief*, Economic Survey of Portugal, January 2003.

² Council Recommendation of 14 October 2004 on the implementation of Member States' employment policies (2004/741/EC).

capables d'influencer les propositions gouvernementales de manière considérable. Le manque d'influence du mouvement syndical constitue un autre élément qui infirme le poids des coalitions politiques dans la définition des réformes. À cet égard, la capacité des syndicats à intervenir, en amont, sur le contenu de la réforme a été largement contraint par la place prise par la commission d'experts laquelle était destinée à définir le nouveau Code du travail.

De plus, les débats parlementaires indiquent que les acteurs défavorables aux réformes mobilisent différentes sources législatives et réglementaires mais font peu état des exigences directes des institutions européennes. Les activités de ces dernières ne sont pas pour autant négligeables dans la mesure où les acteurs politiques mobilisent souvent la problématique du retard du Portugal par rapport aux autres pays européens. Si les institutions européennes ne sont pas mobilisées directement, il n'en reste pas moins que leurs activités (notamment celles du *benchmarking*) ne peuvent être ignorées. Par ailleurs, les exigences d'organisations internationales comme l'Organisation internationale du travail sont également mobilisées mais plutôt par les acteurs défavorables aux réformes qui ne se privent pas de rappeler les normes internationales en vigueur liées à la protection du statut juridique des travailleurs. Les activités extérieures à la sphère nationale ne sont donc pas sans effet sur les débats nationaux et constituent bien des « effets de leviers » destinés à renforcer les positions des acteurs nationaux. Comme nous l'avons montré dans le cas des Recommandations dans la partie précédente, les activités extérieures à la sphère nationale (qu'il s'agisse de celles des institutions européennes ou des organisations internationales) ne doivent pas être réduites à leur dimension cognitive. Celle-ci n'est pas marginale et nous avons vu que tous les acteurs, qu'ils soient ou non favorables aux réformes, mobilisent les comparaisons internationales dans leurs discours et dans leurs arguments. Cependant, la mobilisation nationale des activités de ces institutions doit également être abordée dans sa dimension stratégique et rationnelle. Lorsque les activités de *benchmarking* et les normes internationales sont mobilisées par les acteurs nationaux comme des « effets de leviers », c'est principalement pour renforcer leurs orientations.

III. La réforme de 2009. L'argument du « rattrapage » et l'engagement politique européen

Comme nous l'avons évoqué à la fin de la partie précédente, le texte adopté en 2003 prévoit une révision du Code du travail tous les quatre ans. Dès l'adoption du texte par la majorité parlementaire de droite, le Parti socialiste promet de revenir sur les points les plus contestés du « Code Bagão Felix » (du nom du ministre du travail de l'époque) s'il revient au pouvoir, une question qui constitue un enjeu majeur de la campagne électorale de 2005¹. Les élections de 2005 marquent le retour de la gauche au pouvoir (voir le tableau sur les alternances politiques au Portugal, présenté en Annexe 4.4.). Le Parti socialiste recueille 45,03% des voix. Avec un total de 58,92% des voix et 143 députés sur 203, la gauche bénéficie d'une majorité confortable. Le Parti socialiste remporte ainsi son meilleur résultat depuis 1975 et dispose pour la première fois d'une majorité absolue des sièges, un avantage dont seul le PSD avait disposé jusqu'à maintenant. Cette confortable majorité ne lui permet pourtant pas d'échapper aux critiques de l'extrême gauche et de la CGTP-IN qui lui reproche d'entériner, avec la réforme du Code du travail de 2009, les changements apportés par le gouvernement de centre droit en 2003. Comme nous allons le voir, la réforme de 2009 flexibilise encore davantage les politiques portugaises du marché de l'emploi.

La première sous-partie (A.) est consacrée au débat portugais sur la flexicurité dans un contexte politique délicat pour le gouvernement, celui de la simultanéité entre la préparation nationale de la réforme du Code du travail et la responsabilité européenne de la présidence tournante du Conseil européen quelques semaines après que la Commission européenne ait adopté sa *Communication sur les principes communs de flexicurité*. Dans le contexte de la forte opposition de la CGTP-IN à l'égard des politiques européennes de l'emploi et plus particulièrement du modèle européen de flexicurité, les activités nationales et européennes simultanées des acteurs politico-administratifs portugais rendent la mobilisation du modèle défini au plan européen contre-productive.

Après avoir expliqué pourquoi les acteurs politico-administratifs portugais évitent les références directes aux exigences européennes, nous montrons, dans une seconde sous-partie (B.), à quel point les débats politiques sont marqués par la problématique du

¹ Voir par exemple : « Partido Socialista rejeita revogação do Código do Trabalho », *Público*, 11 de Janeiro de 2005.

« retard ». En effet, le rattrapage du pays par rapport à l'indicateur de rigidité des marchés du travail constitue une priorité du Ministre socialiste du travail, une orientation qui contribue à expliquer que la réforme de 2009 ne soit pas marquée par une approche socialiste et que son contenu s'éloigne peu des orientations de la réforme précédente conduite par un gouvernement de droite. Cette sous-partie met ainsi l'accent à la fois sur la diffusion cognitive des cadrages européens (ici, la compétition entre les modèles à travers le *benchmarking*) et la faiblesse de l'influence des politiques partisans.

A. Le débat portugais sur la flexicurité dans un contexte politique délicat

Cette première sous-partie aborde la place du néologisme de « flexicurité » dans les débats politiques portugais. Elle montre que l'approche européenne est d'abord discutée dans le Livre Vert sur les relations de travail proposé par le gouvernement en 2006 (A. 1.). Dans ce document, les rédacteurs prennent déjà garde à confronter le modèle européen avec les politiques d'adaptabilité, susceptibles de recueillir davantage l'assentiment des syndicats, sensibles au développement de la flexibilité interne à l'entreprise mais hostiles à la flexibilité externe. Ensuite, cette sous-partie montre que les difficultés du débat portugais sur la flexicurité sont largement accentuées par les activités européennes et nationales simultanées des acteurs politico-administratifs portugais qui deviennent responsable de la présidence tournante du Conseil européen durant la deuxième partie de l'année 2007 (A. 2.), juste après l'adoption de la *Communication sur les principes communs de la flexicurité* par la Commission européenne en juin de la même année. Dans ce contexte, les activités européennes des acteurs politico-administratifs portugais ne facilitent pas le développement de leurs activités nationales liées à la réforme du Code du travail car les syndicats (au premier rang desquels la CGTP-IN) sont largement hostiles au modèle européen de flexicurité et les organisations patronales demeurent également sceptiques (A. 3.). Finalement, l'approche promue par le modèle européen est utilisée en interne de l'administration mais, pour les raisons que nous avons évoquées, demeure peu publicisée (A. 4.).

À travers ces différents exemples, cette sous-partie confirme à la fois la capacité de acteurs nationaux à éviter la mobilisation directe des exigences européennes mais aussi la diffusion cognitive de ces cadrages auprès des différents acteurs engagés dans les réformes nationales qu'ils soient ou non favorables aux réformes de flexibilisation.

1. *Le Livre Vert portugais sur les relations du travail (2006) : une stratégie d'apaisement des conflits sociaux*

En avril 2006, le ministre du travail et de la Sécurité sociale présente un *Livre Vert sur les relations du travail*¹, dont António Dornelas, ancien secrétaire d'État du travail et de la formation du gouvernement d'António Guterres (de 1995 à 2001) est le coordinateur (voir l'encadré biographique en Annexe 5.3.). Selon l'un de nos interlocuteurs, le gouvernement a choisi l'instrument du Livre Vert afin d'ouvrir les discussions politiques sur l'étendue de la réforme à venir, débats dont les acteurs politiques savaient qu'ils allaient être difficiles. Le Livre Vert devait ainsi permettre, en tant qu'« *instrument d'une vraie stratégie d'ingénierie politique* » de réduire l'opposition politique, mais aussi le pouvoir d'opposition syndicale, et de rééquilibrer les pouvoirs avant l'adoption d'une nouvelle réforme².

a. Le Livre Vert : répondre aux exigences internationales et « rattraper le retard » portugais

Après avoir évalué le contexte économique et social et présenté les acteurs des relations de travail, le document aborde la question de la structure, de la couverture et de la coordination des contrats collectifs, le contenu des conventions collectives, la durée et les horaires de travail, les rémunérations, les conflits du travail et la concertation sociale. Le Livre Vert aborde, dans une dernière partie, le domaine de la flexibilité, de l'adaptabilité et de la flexicurité. Dans cette partie, les auteurs présentent d'abord les principes de la flexibilité puis ceux de l'adaptabilité, tels qu'ils sont défendus par l'OCDE. Dans ce cadre, ils évaluent et comparent d'abord la protection portugaise de l'emploi avec celle des autres pays européens. Ils rappellent que, dans son rapport de 2005 sur les *Perspectives pour l'emploi*, l'OCDE considère que le Portugal est le pays d'Europe (UE15) dans lequel la législation de l'emploi est la plus rigide et que le pays s'éloigne particulièrement de la moyenne communautaire pour ce qui concerne le degré de difficulté pour licencier un travailleur sous contrat à durée indéterminée³. Cette question est également abordée dans le cadre de l'une des Recommandations de la Commission au Portugal, en 2004⁴. Les acteurs politiques et administratifs du ministère

¹ « Livro Verde sobre as Relações Laborais », Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Avril de 2006.

² Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

³ « Livro Verde sobre as Relações Laborais », Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Avril de 2006, p. 186.

⁴ Council Recommendation of 14 October 2004 on the implementation of Member States' employment policies (2004/741/EC).

du travail que nous avons interrogés soulignent de manière unanime que le ministre du travail, José Vieira da Silva était particulièrement préoccupé par la rigidité des marchés du travail portugais identifiée par l'OCDE et par les institutions européennes. Le ministre faisait de la question de la flexibilisation des marchés du travail portugais, et de la diminution du coefficient de rigidité, une priorité fondamentale de son mandat¹. Les représentants des syndicats reconnaissent également que les pressions des organisations internationales liées au mauvais classement du pays dans le domaine de la formation ont eu des effets non négligeables sur les priorités des gouvernements successifs et soulignent que les exigences internationales et européennes ont effectivement été mises en avant par les acteurs politiques pour justifier ces priorités². Durant la période qui précède la réforme de 2009, la question de la rigidité des marchés du travail portugais en comparaison internationale « *occupe largement* » la presse économique portugaise³.

Dans ce contexte, les auteurs du *Livre Vert sur les relations de travail* considèrent que le développement de la dimension externe de la flexibilité portugaise est une question majeure mais ils sont également conscients des difficultés qu'une telle priorité pose vis-à-vis du dialogue social et des relations qu'entretient le gouvernement avec les syndicats, notamment avec la CGTP-IN. C'est, en partie, pour cette raison qu'ils mettent en avant le principe de l'adaptabilité. Cette dernière devrait, selon eux, permettre de ne pas seulement discuter des mesures liées à la signature et aux termes des contrats de travail mais aussi de prendre en considération un ensemble plus vaste des aspects de la relation de travail⁴. Cet intérêt pour le développement de l'adaptabilité des conditions de travail était également partagé par l'UGT⁵.

Après avoir présenté l'approche de l'adaptabilité, le Livre Vert consacre une partie au modèle de flexicurité discuté durant la même période à Bruxelles. Les auteurs exposent les différentes composantes de la flexicurité, telles qu'elles sont définies par Ton Wilthagen⁶. Dans ce cadre, les auteurs rappellent que la flexicurité doit être adaptée aux contextes nationaux : « *chaque pays connaît des formes spécifiques de sécurité et de flexibilité* » et donnent des exemples des différents équilibres discutés en Allemagne, en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas. Ces exemples sont mobilisés de manière à montrer que « *contrairement aux politiques de flexibilisation centrées sur la flexibilité externe, il semble qu'il n'existe*

¹ Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

² Entretien P6. Département des études de la CGTP-IN.

³ Entretien P8. Représentation de l'Organisation Internationale du Travail au Portugal.

⁴ « Livro Verde sobre as Relações Laborais », Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Abril de 2006, p. 195.

⁵ Entretien P9. Membre dirigeant de l'UGT.

⁶ « Livro Verde sobre as Relações Laborais », Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Abril de 2006, p. 193.

pas de modèle de flexicurité mais, au contraire, un ensemble de possibilités pour combiner les formes de flexibilité avec des instruments de promotion de la sécurité»¹. Les auteurs du Livre Vert considèrent que, contrairement aux approches excessivement centrées sur la flexibilité (comme celle de l'OCDE), le modèle de l'adaptabilité et celui de la flexicurité présentent des avantages. Selon eux, l'approche de l'adaptabilité a le mérite de prendre en compte la liberté des employeurs tout en attirant l'attention sur l'ensemble des problèmes de l'adaptation de la relation de travail durant toute sa durée². La flexicurité permet, de son côté, d'aborder simultanément les formes positives de la flexibilité, les différentes manières de garantir la sécurité des travailleurs en fonction des choix établis pour développer la flexibilité³. Dans la presse, le ministre du travail reconnaît que ces mesures sont « *inspirées de la flexicurité* » et des façons de faire en vigueur au Danemark et aux Pays-Bas⁴. Cependant, nous allons voir que ces références directes au modèle européen tendent à diminuer car elles ont tendance à affaiblir les acteurs favorables aux réformes. Cette tendance est de plus en plus importante à partir de la présidence portugaise du Conseil européen de 2007 et de la montée en puissance de l'opposition des deux centrales syndicales vis-à-vis du modèle européen de flexicurité.

b. La simultanéité des Livres Verts portugais et européens

Dans un avis de mars 2007, l'UGT répond tardivement aux propositions du *Livre Vert sur la modernisation du travail*, publié par la Commission européenne en 2006 (voir *supra*. Chapitre 3.). Dans ce document, l'organisation syndicale rejette d'abord l'idée selon laquelle le modèle danois pourrait être transféré au contexte national portugais : « *la question qui se pose et qui ne peut être oubliée est que le Portugal n'est pas le Danemark* »⁵. À ce sujet, elle insiste sur le système éducatif et le dynamisme des petites et moyennes entreprises qui conditionnent, selon elle, le fonctionnement de la flexicurité danoise, des facteurs qu'elle juge loin d'être réunis au Portugal. La question du modèle danois est également traitée avec beaucoup de prudence par le ministre du travail qui ne cesse de rappeler, particulièrement dans la presse portugaise, qu'il ne peut exister de modèle unique de flexicurité et que chaque pays doit adapter ses principes en fonction du

¹ « *ao contrário do que acontece com as políticas de flexibilização centradas na flexibilidade externa, parece não haver um modelo padrão de flexigurança, mas, pelo contrário, um conjunto de possibilidades de combinar formas de flexibilidade com instrumentos de promoção da segurança* ». *Idem*, p 194.

² *Id.*, p. 190.

³ *Id.*, p. 195.

⁴ « *Governo admite modelo laboral "inspirado na flexi-segurança"* », *Público*, 28 de novembro de 2006.

⁵ « *A questão que se coloca, e que não pode ser esquecida, é que Portugal não é a Dinamarca* ». Source : *Parecer da UGT sobre o Livro Verde « Modernizar à direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI* , Lisboa, 28 de Março de 2007.

contexte national. Le ministre du travail portugais souligne l'importance qu'il accorde aux Pactes sociaux et aux accords tripartites, seul moyen selon lui de trouver un équilibre satisfaisant au plan national (Michalaki 2009, 14).

L'UGT considère que le Livre Vert européen suggère que la flexicurité « *est réduite à l'affaiblissement du droit du travail. La flexibilité, de notre point de vue, doit être le résultat de la recherche de l'adaptabilité du temps de travail, de l'amélioration des qualifications professionnelles et, en conséquence, d'une plus grande polyvalence fonctionnelle et davantage de mobilité interne* »¹. Finalement, elle souligne que l'approche de la Commission propose « *beaucoup de "flexi" et peu de "sécurité"* »². Cette critique de l'approche de la Commission centrée sur le droit du travail et la flexibilité externe se rapproche de la position défendue par la Confédération européenne des syndicats de laquelle l'UGT est particulièrement proche (voir *supra*. Chapitre 4. II. C.), une proximité que l'UGT reconnaît dans la conclusion de son avis³.

2. *La présidence du Conseil en 2007 : une situation délicate entre engagement politique et contrainte européenne*

Le rôle des activités européennes sur les débats et sur les orientations des politiques nationales doit être analysé dans le contexte de l'interaction entre les activités européennes et nationales des acteurs politico-administratifs portugais durant la période qui précède la réforme du Code du travail de 2009. Durant la seconde partie de l'année 2007, c'est-à-dire durant les mois qui suivent l'adoption de la *Communication sur les principes de flexicurité* de la Commission européenne, le Portugal est responsable de la présidence tournante du Conseil européen. Dans la mesure où chaque présidence tournante entretient des relations avec la délégation nationale qui l'a précédée et avec celle qui lui succèdera, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle le Portugal pouvait bénéficier, durant cette année, d'une position institutionnelle particulièrement favorable pour défendre ses positions dans les débats européens. La capacité de la délégation portugaise chargée de la présidence tournante du Conseil, à renforcer la prise en compte de la flexibilité interne⁴ confirme cette hypothèse. Cependant, ces activités simultanées rendent également plus difficiles les débats avec les syndicats, et particulièrement avec la

¹ « Não aceitamos que, como parece sugerir o Livro Verde que esta noção se centre e se esgote no direito do trabalho. A flexibilidade, em nosso entender deve resultar da procura da adaptabilidade do tempo de trabalho, da melhoria das qualificações profissionais e, consequentemente de uma maior polivalência funcional e mobilidade interna ».

² « muita «flexi» e pouca «segurança».

³ « A UGT participa neste debate europeu através da Confederação Europeia de Sindicatos, a cujos pareceres e posições se considera vinculada ». p.10.

⁴ Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB).

CGTP-IN qui, comme nous l'avons vu, est plus hostile à l'intégration européenne que l'UGT (voir *supra*. Chapitre 4. II. C.)

Quelques semaines après le début de la présidence portugaise, le jour du Sommet social tripartite européen, la CGTP-IN organise, à Lisbonne, une manifestation destinée à promouvoir les ambitions de l'Europe sociale et la création d'emploi. À cette occasion, les slogans qui affirment l'opposition des manifestants aux principes de la flexicurité européenne sont assez virulents. Dans un entretien sur les enjeux de la présidence portugaise pour le *think tank* français *Notre Europe*, Maria João Rodrigues, l'une des principales artisane de la Stratégie de Lisbonne en 2000, reconnaît la sensibilité du thème de la flexicurité¹. Elle considère que :

« le risque est d'avoir un débat avec des termes mal compris qui ne permettent pas d'aboutir à une bonne approche de la "flexsécurité". À notre avis, il faut placer ce thème dans un cadre plus général qui vise à promouvoir la création de plus d'emplois et de meilleurs emplois en Europe. Les outils de la "flexsécurité" doivent être envisagés comme des outils pour soutenir les gens et leur permettre d'évoluer vers ces nouveaux emplois. Autrement, on aura une version défensive et conservatrice de la "flexsécurité" qui n'est pas notre version » (Rodriguês et Ricard-Nihoul 2007, 5).

Au terme des six mois de présidence portugaise, la CGTP-IN manifeste toujours son inquiétude, notamment au sujet des réformes qui nous intéressent. Elle reproche au gouvernement et aux représentants des employeurs d'être « *plus royaliste que le roi* »² dans l'interprétation de l'accord des partenaires sociaux européens sur la flexicurité. Elle souligne que la présidence portugaise n'a pas atteint ses objectifs et que « *la situation du chômage qui se maintient à des niveaux inacceptablement élevés* » est pire après la présidence³.

Finalement, l'opposition des partenaires sociaux, et principalement de la CGTP-IN, explique que les acteurs politico-administratifs portugais n'aient pas souhaité mettre en avant le néologisme de « flexicurité » pour justifier les réformes, de peur de renforcer les oppositions syndicales et sociales⁴. Plusieurs des acteurs administratifs que nous

¹ Nous avons abordé le rôle de Maria João Rodrigues durant le processus de définition de la Stratégie de Lisbonne dans la partie précédente (voir *supra*. I.). En 2007, elle est nommée conseiller spécial du gouvernement Socrates, dans le cadre de cette nouvelle et troisième présidence tournante du Portugal en 2007.

² Ou selon l'expression portugaise consacrée, « plus pape que le pape » (« *mais papistas que o Papa* ». Source : *Balanço da Presidência Portuguesa e a Situação do País*, 27 Dezembro de 2007. Disponible sur le site de la CGTP-IN à l'adresse suivante : <http://www.cgtp.pt/internacional/assuntos-comunitarios>

³ « *Para sermos rigorosos, devemos mesmo acrescentar que a situação está pior no final dos seis meses da Presidência. É o que se passa com o reconhecido fraco crescimento económico e com o desemprego que se mantém num nível inaceitavelmente elevado* ». Source : *idem*.

⁴ Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB) ; Entretien P16. Chercheur spécialiste des relations industrielles portugaises. Rattaché au Centre de recherche et d'études en sociologie (*Centro de investigação e estudos de sociologia*) de l'ICSTE.

avons interrogés considèrent que le contexte de la présidence portugaise du Conseil européen en 2007 (qui a lieu quelques mois après l'adoption de la *Communication sur les principes communs de flexicurité* de la Commission) a renforcé la difficulté des débats politiques nationaux. L'influence européenne passe bien davantage par la mise en concurrence des modèles économiques et sociaux et le développement des activités de comparaisons internationales que par la mobilisation des cadrages et des exigences européennes.

3. *Des partenaires économiques et sociaux hostiles au modèle européen de flexicurité*

Si les représentants des employés sont particulièrement hostiles au modèle européen de flexicurité, ce dernier n'a pas non plus convaincu les représentants des employeurs. Le patronat portugais, par nature, fragmenté reste relativement divisé sur le sujet.

a. Des syndicats d'employés critiques

Au moment où le modèle européen de flexicurité est discuté à Bruxelles, la flexicurité ne recueille pas le soutien des deux organisations syndicales, même si la position de l'UGT évolue dans les mois suivants. Pour le leader de la CGTP-IN, Manuel Carvalho da Silva, cette approche donne aux employeurs un « *droit au licenciement* ». La CGTP-IN rappelle que les droits des travailleurs sont garantis par la Constitution de la République portugaise et que le modèle européen de flexicurité ne permet pas d'assurer qu'ils soient respectés¹. La CGTP-IN est donc fondamentalement opposée au modèle de flexicurité tel qu'il est discuté au plan européen. Selon l'un de ses représentants, la CGTP-IN « *n'accepte pas l'imposition du modèle de flexicurité parce que cette approche répond aux intérêts des employeurs, ne respecte ni ne protège les droits et les intérêts des travailleurs et contribue à renforcer les problèmes qui existent sur les marchés du travail, et particulièrement le travail précaire et l'exclusion sociale de certains groupes qui sont déjà en difficultés* » (cité par Lima et Rego 2009). L'organisation souligne que le Portugal n'a pas les moyens de garantir des niveaux d'allocations chômage comparables à ceux des pays nordiques².

¹ Declaração da CGTP-IN Sobre as Afirmações do Presidente da Republica Relativas à Flexisegurança. Source : site internet de la CGTP-IN.

<http://www.cgtp.pt/cgtp-in/618>

² *Idem*.

Elle ne rejette pas les principes du modèle scandinave danois mais considère que celui-ci est loin d'être transférable à des pays méditerranéens comme le Portugal.

La position de la CGTP-IN concernant les limites de la transférabilité de cette approche inspirée de l'Europe du nord est également partagée par l'UGT, même si cette dernière est moins radicalement opposée au modèle de flexicurité. Elle demeure néanmoins, durant cette période, relativement sceptique. Un de ses représentants souligne que l'UGT est :

« davantage intéressée à la promotion du dialogue social de manière à promouvoir le changement positif, plutôt qu'à mettre l'accent sur la flexicurité. L'accent sur la flexicurité oublie trop souvent la question de la qualité de l'emploi. Dans la perspective de l'UGT, il est très important de promouvoir la sécurité sur les marchés du travail et surtout de lutter contre la précarité de l'emploi sous ses différentes formes » (cité par Lima et Rego 2009).

Les deux confédérations syndicales regrettent que le gouvernement portugais soit tourné vers la flexibilité externe et souhaitent plutôt renforcer la flexibilité interne (Lima et Naumann 2007a), un élément qui sera défendu par la délégation portugaise durant les mois qui précèdent la présidence du Conseil du second semestre de l'année 2007¹.

b. Des organisations d'employeurs sceptiques

De leurs côtés, les représentants des employeurs soulignent également que les caractéristiques spécifiques des contextes nationaux dans lesquels la flexicurité a été mise en œuvre (comme ceux du Danemark et des Pays-Bas) sont particulièrement éloignés des cadres portugais. Malgré les limites du caractère transposable de cette approche, ils soulignent les avantages de ce modèle qui met l'accent sur la sécurité de l'emploi (*employment security*) plutôt que sur la sécurité des emplois (*jobs security*) (Lima et Naumann 2007a). Pour la Confédération de l'Industrie Portugaise (Confederação da Indústria Portuguesa – CIP)

« la flexicurité est considérée avec un grand intérêt en ligne avec deux axes : l'introduction de plus de flexibilité dans les relations d'emploi (l'embauche et le licenciement, l'organisation du travail, le temps de travail, la flexibilité fonctionnelle et la mobilité géographique) et l'amélioration de la sécurité de l'emploi au lieu de la sécurité des emplois » (cité par Lima et Rego 2009).

Contrairement aux syndicats de salariés, la Confédération du tourisme portugais (Confederação do Turismo Português – CTP) favorise, comme la CIP, la flexibilité externe et

¹ Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB).

considère que « *l'accent devrait être mis sur le renforcement de la flexibilité des contrats de travail et la facilitation des licenciements tout en renforçant la protection sociale* » (cité par Lima et Rego 2009).

En mai 2007, la CIP s'engage dans le débat sur la réforme du droit du travail et la question de la flexicurité à travers plusieurs initiatives. Elle défend une position selon laquelle la compétitivité doit être au centre des réformes du droit du travail. Pour la CIP, la flexicurité est nécessaire pour endiguer le déclin de l'industrie portugaise. L'organisation rappelle que, parmi les pays européens, le Portugal a la législation la plus rigide dans le domaine des licenciements individuels, un des éléments clés mis en avant par le Ministre du travail qui souligne encore le « *retard portugais* ». La CIP demande à ce que le concept de « *juste cause* » des licenciements garanti par la Constitution de la République portugaise soit révisé, ainsi que le niveau des indemnités et des compensations qu'elle juge insoutenable pour les entreprises. Elle insiste sur le caractère urgent de l'introduction d'une période de validité limitée pour les accords collectifs qui ne sont pas révisés, un principe finalement mis en œuvre avec le « régime de caducité des conventions collectives » de la réforme de 2009 (voir *infra*). La CIP insiste sur les besoins des entreprises en termes de diversité des types de contrats de travail. Elle considère que le temps de travail est une question cruciale et que son organisation doit être déterminée au niveau de l'entreprise. À la fin du mois de mai, la CIP signe une déclaration commune avec les organisations des employeurs danois, allemands, et slovènes, intitulée « *Modernising Europe's labour markets. Flexicurity : greater security through better employment opportunities* » et dans laquelle les signataires rappellent à la fois leur intérêt pour la flexicurité mais aussi leur opposition vis-à-vis de toute tentative d'harmonisation du droit du travail (Lima et Naumann 2007b), une position qui est, comme nous l'avons vu, partagée au plan européen, par *Business Europe* (voir *supra*. Chapitre 3. I. C.).

4. La « flexicurité » : un cadrage utilisé en interne peu publicisé car contreproductif

Au-delà des débats internes à l'administration, il faut remarquer que le terme de « flexicurité » est très peu présent, pour ne pas dire absent, des débats politiques. Si l'on s'intéresse aux débats parlementaires, le terme n'apparaît que six fois comme occurrence après une recherche « *flexisegurança* » dans le moteur de recherche du site de l'Assemblée de la République portugaise, pour la période 2005-2009 (X^{ème} législature). Nos recherches dans les textes des débats parlementaires indiquent également que le terme n'est mobilisé que comme un anti-modèle à éviter par les députés de gauche et ceux d'extrême gauche. Pour Francisco Madeira Lopes (les Verts), « *la flexicurité consiste à*

flexibiliser les licenciements en toute sécurité, pas pour les travailleurs mais bien pour les patrons qui seront ainsi libres de licencier»¹. Pour Bernardino Soares du Parti communiste, « *le chômage et la précarité (plus d'un million de travailleurs) et la flexicurité que le gouvernement prétend faciliter sont de bonnes raisons pour cette grève qui a été la plus grande journée de lutte que le gouvernement ait connu durant cette législature* »². Dans ce contexte de forte hostilité à gauche, les députés de droite, qui sont pourtant davantage favorables aux principes défendus par le modèle européen, ne considèrent pas le néologisme comme une ressource discursive et n'y font pas référence durant les débats de cette législature. Ce résultat est important pour notre propos. Il renforce l'idée selon laquelle le terme même de « flexicurité » a constitué, pour les coalitions réformatrices portugaises, une contrainte plutôt qu'une ressource.

Les experts universitaires mobilisés dans les deux commissions mises en place pour préparer les réformes du Code du travail par les gouvernements successifs reconnaissent que les cadres européens ont permis d'ouvrir les débats nationaux mais qu'ils n'ont pas nécessairement conduit à la définition de mesures qui s'en réclamaient explicitement. Les cadrages européens ont notamment permis de mettre en relation les politiques des marchés du travail et les politiques de l'emploi et de réfléchir aux liens avec la protection sociale, par l'intermédiaire du développement des politiques actives, en somme de proposer une « *vision d'ensemble* », qui faisait jusque là défaut dans les débats portugais³. Comme l'indique le ministre du travail lors d'une session de débats parlementaires, « *c'est une proposition équilibrée de réforme de régulation des marchés du travail, des systèmes de l'emploi et de la protection sociale* »⁴.

Selon nos interlocuteurs au sein de l'administration portugaise, les activités européennes menées dans le domaine de l'emploi donnent lieu à la création et au renforcement de « *communautés épistémiques* » (l'expression est utilisée par au moins deux des acteurs que nous avons interrogés⁵). Cependant, plutôt que de « communautés épistémiques », nous préférons parler d'« acteurs européenisés ». En effet, ces acteurs en lien avec les cadres, les procédures et les modes de décisions européens ne partagent pas toutes les caractéristiques des communautés épistémiques, telles qu'elles ont été définies

¹ « *a "flexisegurança", que consiste em flexibilizar o despedimento com toda a segurança mas não para os trabalhadores, sim para os patrões, que assim estarão livres para despedir* ». Source : X legislatura, sessão legislativa número 2, n° diário n° 90; 31 maio de novembro de 2007.

² « *o desemprego, a precariedade (mais de um milhão de trabalhadores) e a "flexisegurança" a que o Governo pretende abrir caminho são boas razões para esta greve, que foi a maior jornada de luta que este Governo já teve nesta Legislatura* ». Source : *idem*.

³ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

⁴ « *É, pois, uma proposta equilibrada de reforma da regulação dos mercados de trabalho, dos sistemas de emprego e de proteção social* ». Source : X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 87; 24 maio de 2008.

⁵ Entretien P24. Ministère du travail et de la sécurité sociale, direction générale des études, de la statistique et de la programmation. Voir aussi, entretien P21. Ministère du travail et de la sécurité sociale. Cabinet de stratégie et de programmation (Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP).

par P. Haas (1992). Comme nous l'avons vu précédemment (voir *supra*. Chapitre 3. II. A. 4.), dans sa définition d'une communauté épistémique, P. Haas insiste à la fois sur la vision commune des processus causaux que partagent ces communautés et sur l'autorité avec laquelle elle revendiquent leur connaissance dans un domaine spécifique, deux caractéristiques qui ne sont pas primordiales chez ces acteurs administratifs nationaux proches des processus de décisions européens et nationaux, même s'ils constituent un « réseau de professionnels disposant d'une compétence reconnue ». À elle seule, cette caractéristique de la définition de P. Haas que partagent ces acteurs administratifs, nous conduit à la définir comme des « acteurs européenisés » plutôt que comme des « communautés épistémiques ». « une communauté épistémique est un *réseau de professionnels* disposant d'une *compétence reconnue* dans un domaine particulier et qui revendiquent avec autorité leur *connaissance politique* dans ce domaine »¹ (Haas 1992, 3). Ce groupe d'acteurs demeure restreint mais néanmoins influent au niveau de la haute administration. Pour les acteurs administratifs engagés dans les activités d'évaluation et d'échanges de bonnes pratiques au plan européen, la connaissance des cadres, des façons de faire et des réformes qui existent dans les autres États membres, constitue souvent des « *opportunités supplémentaires* » pour défendre, en interne, certaines propositions².

En septembre 2006, plusieurs mois avant que la Commission ne publie la *Communication sur les principes communs de flexicurité*, le nouveau ministre socialiste du travail et de la Sécurité sociale, José Vieira da Silva, propose de lancer un débat sur la flexicurité afin de recueillir les avis des experts et des partenaires sociaux. Un séminaire est organisé par le ministère sur le thème : *la flexicurité dans le contexte européen : défis et opportunités*. La plupart des experts et des acteurs politiques européens engagés dans la définition du modèle européen de flexicurité (voir *supra*. Chapitre 3.), sont invités à intervenir dans le cadre de ces débats³. Dans son discours d'introduction, le ministre met l'accent sur trois éléments particuliers. En premier lieu, il propose de discuter les spécificités de l'approche de la flexicurité par rapport à d'autres, comme celles qui insistent sur le développement des politiques actives. En second lieu, il souhaite aborder la question de la transférabilité de ce modèle inspiré des expériences nordiques. Enfin, en troisième lieu, il s'intéresse aux questions techniques liées à la mise en œuvre des « *stratégies de flexicurité* »⁴.

¹ C'est nous qui soulignons.

² Entretien P24.

³ Les experts mobilisés par la Commission européenne, comme Bernard Gazier, Peter Auer ou encore Ton Wilthagen, sont invités à présenter leurs travaux. Vladimir Spidla, Commissaire européen à l'emploi et aux affaires sociales est également présent.

⁴ Intervention du ministre du travail et de la sécurité sociale à l'occasion de l'ouverture du Séminaire *Flexisegurança no contexto europeu: desafios e oportunidades*, Lisboa, 25 de Setembro de 2006. Disponible sur le site de l'Association industrielle portugaise: <http://www.aip.pt>

Au-delà de ce séminaire, le néologisme est peu utilisé par les acteurs politiques portugais notamment dans les documents qui préparent la réforme du Code du travail de 2009. Les acteurs administratifs que nous avons interrogés reconnaissent avoir soigneusement évité l'emploi du néologisme de la « flexicurité » qui suscitait – et suscite encore aujourd'hui – l'hostilité profonde de la CGTP-IN.

Dans cette sous-partie, nous avons analysé la façon dont le néologisme de « flexicurité » est utilisé dans les débats nationaux – et surtout, en l'occurrence, la manière dont il est volontairement masqué par les acteurs qui sont pourtant favorables à cette approche. À travers cette analyse, les paragraphes précédents confirment à la fois la capacité de acteurs nationaux à éviter la mobilisation directe des exigences européennes lorsque celles-ci ne permettent pas de renforcer les orientations qu'ils défendent au plan national, non pas parce qu'elles ne correspondent pas à ces orientations, mais plutôt parce qu'elles contribuent à accroître l'opposition et les conflits au plan national. Toutefois, la confirmation des thèses défendues par les *welfare studies* n'empêche pas d'observer la diffusion cognitive des cadrages européens auprès des différents acteurs engagés dans les réformes nationales, qu'ils soient ou non favorables aux réformes de flexibilisation, un argument que nous développons dans les paragraphes suivants.

B. La réforme de 2009 : l'engagement des acteurs politiques portugais pour rattraper les standards européens

Cette seconde sous-partie s'intéresse au processus qui a conduit à la réforme du Code du travail. Elle met d'abord l'accent sur le renouvellement de la stratégie socialiste de la création d'une commission d'experts peu différente de celle qui avait été créée pour préparer la réforme précédente (B. 1.). Cette tentative de dépolitisation n'empêche cependant pas les conflits politiques. Dans une posture traditionnelle de confrontation syndicale, les deux principales confédérations syndicales parviennent à faire reculer le gouvernement sur quelques points (B. 2.) mais non à recadrer significativement les propositions gouvernementales (B. 3.). La réforme finalement adoptée confirme notre thèse selon laquelle les politiques partisans ne sont pas primordiales pour expliquer le contenu des réformes nationales (B. 4.). Enfin, la réforme de 2009 confirme le rôle de veto que joue la Constitution portugaise malgré les pressions des organisations internationales (B. 5.).

1. Une nouvelle Commission d'experts : la Commission du Livre Blanc des relations du travail

Peu après son retour au pouvoir, le gouvernement socialiste nomme la Commission du Livre Blanc des relations de travail (*Comissão do Livro Branco das relações laborais*, CLB ; voir la liste des membres de la CLB en Annexe 5.7.)¹. Comme la commission précédente, cette commission est destinée à définir le contenu de la réforme du Code du travail. Plus encore que dans le cas de la réforme de 2003, les experts jouent un rôle de décideur (*policy-makers*).

Cette nouvelle commission reconduit certains membres de la CCL, notamment son Président António Monteiro Fernandes². Beaucoup des membres de la CCL et de la CLB sont des experts universitaires de l'ICSTE, un institut dont nous avons évoqué la proximité avec le gouvernement socialiste. Un de ses membres rappelle que cette seconde commission d'experts regroupe majoritairement des professeurs rattachés à l'ICSTE, alors qu'ils étaient moins nombreux dans la commission d'experts précédents³. Bien que constituées de membres différents, les compositions de ces deux commissions conduisent l'un des chercheurs que nous avons rencontré à souligner que « *les réformes du Code du travail sont fortement influencées par la tradition sociologique de l'ICSTE* »⁴, un point de vue partagé par d'autres de nos interlocuteurs⁵. Les personnes que nous avons interrogées remarquent également que le choix des membres de la CLB, validé par le Conseil des ministres, après proposition du ministre du travail, reflétait un certain équilibre entre des experts proches du Parti socialiste, du Parti communiste et du Parti social-démocrate de centre droit pour obtenir une formation délibérément plurielle. Ce choix devait permettre au ministre, sinon de se passer de la consultation des partenaires sociaux au moins de pouvoir éviter les critiques de positionnement idéologique très marquées⁶.

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

² Sur treize membres, deux autres membres de la CLB de 2006 (hormis le Président) faisaient également partie de la CCL mise en place en 2000 par le gouvernement socialiste précédent.

³ Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

⁴ « *As reformas do Código do trabalho são fortemente influenciadas pela tradição sociológica do ISCTE* ». Entretien P17. Professeure assistante en économie, Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, Instituto Universitario de Lisboa.

⁵ Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

Entretien P21. Ministère du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale. Cabinet de la Stratégie et de la planification (Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP). Entretien P14. Professeure d'économie, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitario de Lisboa.

⁶ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa.

Un an après sa formation, la Commission du livre blanc présente ses premières propositions à la Commission permanente de concertation sociale (CPCS). Le Président des deux commissions d'experts (António Monteiro Fernandes) a exprimé publiquement son hostilité au principe de flexicurité tel qu'il est défini à Bruxelles¹. 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 CGTP². Cet exemple illustre la façon dont la commission d'experts limite la capacité des syndicats à influencer, en amont, la définition du contenu de la réforme, incapacité encore renforcée par leur division, comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants.

2. *La désunion syndicale*

Deux mois après l'établissement de la Commission du livre blanc, la CGTP-IN et l'UGT décident, en février 2007, de créer une commission commune afin de poursuivre les débats sur les politiques de l'emploi, des relations industrielles et la flexicurité dans le contexte de la présidence portugaise du Conseil (Lima et Naumann 2007a). Au mois d'avril 2007, la CGTP-IN lance un appel une grève générale (la première depuis celle de 2002) pour protester contre les propositions du gouvernement liées à la réforme du Code du travail. La principale justification de cette grève met l'accent sur le refus de la mise en œuvre des politiques de flexicurité. Selon M. Campos Lima (2007), cette décision donne lieu à des discussions difficiles en interne de la CGTP-IN. Alors que les membres dirigeants les plus orthodoxes insistent sur la capitalisation des succès d'une manifestation organisée au mois de mars précédent, d'autres considèrent que les conditions d'une grève générale ne sont pas remplies, une position partagée par l'UGT. João Proença, le secrétaire général de l'UGT, considère que les propositions de la CGTP-IN reflètent sa dépendance vis-à-vis des clivages partisans alors même qu'elle n'a pas défini concrètement les objectifs du mouvement social qu'elle propose (Lima 2007). L'UGT est donc à la fois opposée aux principes de la flexicurité tels qu'ils sont discutés au plan européen et à la grève générale et, fidèle à son habitude, défend plutôt la stratégie de la négociation avec le gouvernement.

Deux mois plus tard, en juin 2007, les partenaires sociaux prennent connaissance de la première version du *Livre Blanc sur la réforme de la législation du travail* présenté par le gouvernement dans le cadre de la CPCS. Élaborée par la CLB, cette version met l'accent sur les mesures d'assouplissement des licenciements individuels, la flexibilité du temps de

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

² Entretiens P4 et P6. Membres dirigeants de la CGTP-IN.

travail et la flexibilité des salaires. Le Livre Blanc prévoit de raccourcir (de douze à six mois) le processus nécessaire pour engager les licenciements individuels. Il suggère d'élargir le nouveau cadre législatif de manière à promouvoir la flexibilité externe, afin de renforcer la capacité des employeurs d'embaucher et de licencier les salariés. Ces propositions ne sont pas toutes reprises par le texte définitif de la réforme du Code du travail de 2009, qui facilite néanmoins le recours aux licenciements individuels (en introduisant notamment la capacité des employeurs à licencier des employés qui feraient preuves, en l'absence de changements dans l'environnement de travail, d'« inaptitudes » dans leur travail) (Lima et Naumann 2007c).

3. Premières propositions dans un contexte social peu prometteur

Pour ce qui concerne l'organisation du temps de travail, le Livre Blanc présente des changements majeurs. Il propose que la législation fixe une limite au nombre d'heures travaillées par semaine et par mois et que le soin de définir l'organisation du temps de travail durant la journée soit traité au niveau des négociations collectives et/ou des dirigeants des entreprises. Le Livre Blanc propose également des changements dans le domaine de la flexibilité des salaires pour rendre possible la réduction des salaires en cas de besoin urgent pour les entreprises (Lima et Naumann 2007c). C'est dans ce domaine que l'UGT est particulièrement critique à l'égard des propositions du gouvernement. Elle refuse l'élimination de l'encadrement du temps de travail journalier. De manière générale, elle s'oppose à ce que l'adaptabilité du temps de travail puisse être négociée directement entre l'employeur et le salarié et favorise, au contraire, l'option de la négociation collective (Lima 2008a). La CGTP-IN regrette que la sécurité ne soit pas développée et que le Livre Blanc mette l'accent sur la flexibilité. L'UGT souligne que cette première version affaiblit les droits fondamentaux des travailleurs et regrette qu'elle envisage d'augmenter la flexibilité des marchés du travail sans renforcer les processus de négociations collectives.

Les organisations des employeurs défendent des perspectives opposées. La CIP se félicite de la première version du Livre Blanc, même si elle souligne que, selon elle, le nouvel équilibre recherché peut difficilement faire l'économie d'une réforme de la Constitution portugaise (Lima et Naumann 2007c). Les organisations des employeurs représentées au sein de la CPCS reviennent sur la question conflictuelle de la révision constitutionnelle à l'occasion de l'adoption d'une position commune. Elles accordent une importance particulière à la révision des principes qui gouvernent le licenciement professionnel. Elles demandent que la loi donne une définition générale des principes de l'organisation du travail sans limiter l'organisation quotidienne du temps de travail, que les pauses soient réduites, l'adaptabilité collective et individuelle améliorée et que les

questions relatives à la flexibilité des salaires soient discutées sur une base individuelle. De manière générale, elles réitèrent les positions défendues sur la fin de la supériorité de la loi sur les accords collectifs, la mobilité géographique et fonctionnelle, l'augmentation du temps de travail à 60 heures par semaine et 12 heures par jour en cas d'accord avec le salarié, l'expiration des conventions collectives qui ne sont pas renégociées, et enfin, l'extension de la période d'essai de 90 à 180 jours (Lima et Naumann 2007d).

Selon M. Campos Lima et R. Naumann, la première réaction des partenaires sociaux laisse présager des discussions difficiles, les organisations d'employeurs et des syndicats révélant des positions difficilement conciliables.

En septembre 2007, le gouvernement présente un certain nombre de propositions dans le domaine des politiques actives de l'emploi afin de répondre à l'objectif affiché de la réduction de la précarité de l'emploi. Dans la mesure où le Portugal connaît un fort taux de contrats à durée déterminée, les mesures entendent, par l'octroi de subventions, aider les entreprises à transformer ce type de contrats en contrats à durée indéterminée, particulièrement lorsque ces transitions concernent les travailleurs jeunes ou âgés ou les chômeurs de longue durée (Lima et Naumann 2007e). Selon M. Campos Lima et R. Naumann, ces changements indiquent une évolution importante de la stratégie gouvernementale puisque, dans le passé, l'utilisation des contrats à durée déterminée avait tendance à être largement encouragée.

4. *Des changements mineurs après les promesses socialistes de 2003*

a. L'accord tripartite de juin 2008 sans la CGTP-IN

Le 25 juin 2008, le gouvernement signe avec les partenaires sociaux, dans le cadre de la CPCS, un accord tripartite pour un nouveau système de régulation des relations du travail, des politiques de l'emploi et de la protection sociale au Portugal (*Acordo tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da protecção social em Portugal*).

Cet accord est marqué par l'absence de la signature de la CGTP-IN qui marque son opposition en quittant la table des négociations¹. La manifestation organisée quelques semaines plus tôt par la CGTP-IN pour protester contre cet accord ne fait pas reculer les signataires. La CGTP-IN dénonce la trahison du Parti socialiste qui, lorsqu'il était dans l'opposition durant la réforme de 2003, avait promis de revenir sur les

¹ Manuel Carvalho da Silva, secrétaire général de la CGTP-IN regrette notamment que le document de 33 pages n'ait été envoyé aux partenaires sociaux seulement la veille de la réunion et souligne que ce délai ne leur a pas laissé le temps de l'analyser (cité par Lima 2008c).

principales dispositions conflictuelles du Code du travail et souligne l'abandon des promesses liées aux dispositions des conventions collectives dans le domaine de la sécurité de l'emploi et des droits des travailleurs (Lima 2008b).

L'accord tripartite est relativement proche du *Livre Blanc des relations du travail* et du projet final du gouvernement présenté durant le mois d'avril précédent. Toutefois, en dernier recours, le gouvernement accepte quelques changements, nécessaires pour obtenir l'accord de l'UGT (mais insuffisants pour obtenir celui de la CGTP-IN). Le gouvernement accepte notamment d'abandonner le principe selon lequel l'incapacité du travailleur à s'adapter à de nouvelles conditions de travail pourrait constituer un motif valable de licenciement, selon le principe de la « juste cause » garanti par la Constitution. Pour ce qui concerne les licenciements, l'accord introduit des changements de procédures mais n'ajoute pas de nouvelles raisons permettant aux employeurs de justifier les licenciements (Lima 2008d). Finalement, on peut dire que l'UGT ne parvient qu'à gagner du temps car l'élargissement des causes de licenciements est mis en œuvre dans la réforme suivante par le gouvernement de droite en 2012 (voir *infra*. IV.).

Le gouvernement doit également revenir sur ses propositions les plus radicales dans le domaine de l'organisation du temps de travail. Au lieu de supprimer les limites maximales du temps de travail journalier, comme le proposait le Livre Blanc des relations du travail, le gouvernement introduit le principe du « compte » ou de la « banque » d'heures (*banco de horas*) et des « horaires concentrés » sur certains jours de la semaine, des mesures qui doivent être négociées par des conventions collectives et qui devraient permettre de renforcer la flexibilité du temps de travail (ou flexibilité interne).

Les représentants des syndicats portugais attendaient du gouvernement socialiste qu'il propose des changements majeurs sur les deux points les plus controversés de la réforme de 2003 (et des débats qui ont suivis). Pour ce qui concerne d'abord la question de l'articulation entre les normes sociales fixées par la loi et celles établies par les conventions collectives, le gouvernement suit la recommandation du Livre Blanc relative à la nouvelle formulation selon laquelle les normes légales minimales ne s'appliquent pas au contrat de travail lorsque les conventions collectives sont davantage favorables aux travailleurs dans les domaines principaux des relations de travail, une formulation que la CGTP-IN juge insatisfaisante car elle n'apporte pas de changements majeurs par rapport aux dispositions prévues par le Code du travail défini en 2003. Ensuite, pour ce qui concerne l'expiration des conventions collectives dans les cas où elles ne seraient pas renégociées (c'est-à-dire, le nouveau régime de caducité prévu par la réforme de 2003), le gouvernement socialiste ne revient pas sur le principe de l'arbitrage obligatoire censé régler les problèmes laissés par les vides juridiques posés par de telles situations. Enfin, l'accord tripartite propose une mesure qui n'a pas été discutée dans le cadre des négociations et selon laquelle la nouvelle loi devrait permettre à des travailleurs non

syndiqués d'être couverts par des conventions collectives. Accepté par les employeurs et par l'UGT, la CGTP-IN considère, au contraire, que cette disposition est de nature à affaiblir le pouvoir syndical (Lima 2008d).

Malgré leur signature, les organisations d'employeurs soulignent que l'Accord ne correspond pas à leurs demandes. La CIP considère que le texte ne répond pas aux besoins des employeurs en matière de licenciements collectifs et individuels mais approuve l'élargissement des domaines concernés par les négociations collectives ainsi que les nouvelles formes d'adaptabilité (notamment du temps de travail, par l'intermédiaire des « banques d'heures ») promues par le gouvernement. La Confédération du tourisme portugais approuve l'importance accordée à ce secteur et reconnaît que les nouvelles formes d'adaptabilité du temps de travail compensent, en partie, le fait qu'elle n'ait pas été assez entendue sur la question de la flexibilisation des contrats à durée déterminée (Lima 2008c).

b. Le Parti socialiste critiqué

Le texte proposé par le gouvernement socialiste suscite une grande opposition de la part des parlementaires de l'opposition mais aussi de ceux de la Coalition démocratique unitaire (qui regroupe les Verts et le Parti communiste), le Bloc de gauche mais aussi de certains députés socialistes. Pour le Parti communiste, la proposition de loi est « *une proposition de recul social, une proposition rétrograde, mais c'est aussi une proposition illégitime* »¹. À sa gauche, le gouvernement est fortement critiqué pour ne pas avoir su proposer un texte qui rétablisse l'équilibre bouleversé par la réforme précédente, celle du « Code Bagão Felix » (du nom du ministre dans le gouvernement précédent de José Manuel Barroso). Pour le député du Bloc de gauche, Fernando Rosas, « *le gouvernement socialiste rejette les propositions des règles du Code du travail que le même Parti socialiste avait présenté quand il était dans l'opposition. On ne peut pas faire confiance à un gouvernement qui change de position pour servir les intérêts de la précarité* »². Ces députés reprochent au gouvernement socialiste de contenter les représentants des employeurs. Ils rappellent que Francisco Van Zeller, le président de la Confédération de l'Industrie Portugaise a déclaré dans la presse que « *Vieira da Silva a fait mieux qu'un gouvernement de droite* »³. Cette

¹ « *é uma proposta de retrocesso social, uma proposta retrógrada, mas é também uma proposta politicamente ilegítima* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 4, n° diário n° 2; 19 de Setembro de 2008.

² « *Confiança para combater o desemprego. Com o Governo PS, são rejeitadas as propostas de regras do Código de Trabalho que o próprio PS tinha apresentado quando era oposição. Não se pode ter confiança num Governo que muda de posição para servir os interesses da precariedade* ». Source: Idem.

³ « *Vieira da Silva fez melhor do que um governo de direita* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 4, n° diário n° 18; 8 de novembro de 2008.

critique est également partagée par certains députés de l'opposition du centre droit. Dès les premières propositions gouvernementales, les députés d'extrême gauche reprochent au gouvernement d'avoir changé de position depuis les débats parlementaires sur la réforme de 2003, puis la campagne électorale de 2005. Pour José Moura Soeiro (Bloc de gauche), « *les modifications proposées au Code du travail méritent les éloges de Bagão Felix, qui salue les "changements chirurgicaux" à "son" code, qui sont naturellement, dit-il, bienvenus* ». *Le Parti socialiste obtient la grâce de Bagão et des patrons et a décidé d'ouvrir une guerre contre les travailleurs* »¹. Les députés à la gauche du Parti socialiste ne sont pas les seuls à relever le changement de position du Parti, depuis son opposition au « Code Bagão Felix » jusqu'à son retour au pouvoir, un changement également remarqué à droite².

À l'Assemblée nationale, le conflit se cristallise autour de la proposition du gouvernement d'élargir la période d'essai à une période de 180 jours, une proposition rejetée par les députés d'extrême gauche et du Parti communiste, par certains députés socialistes mais aussi par certains députés du CDS-PP. Dans une intervention parlementaire, Luís Pais Antunes (PSD) demande au ministre comment il compte: « *concilier la lutte contre la précarité avec l'extension excessive de la période d'essai, qui, dans la pratique, va se substituer à la nécessité de conclure un contrat d'une durée de six mois, avec moins de droits, avec moins de sécurité, moins d'obligations et moins de protection des travailleurs?* »³. De la même manière, pour Miguel Santos (PSD) :

*« il n'existe pas de situation susceptible de provoquer une plus grande insécurité et une plus grande instabilité que la période pendant laquelle le salarié peut être librement détaché. L'extension à six mois est une invitation à ce que la période d'essai soit utilisée comme un instrument de flexibilité indésirable masqué et non pas frontalement assumé par le gouvernement »*⁴.

¹ « *As propostas de alteração ao Código do Trabalho merecem rasgados elogios de Bagão Félix, que saúda as «alterações cirúrgicas» ao «seu» código, que são naturalmente, segundo ele, bem-vindas. O PS cai nas graças de Bagão e dos patrões e decidiu abrir uma guerra contra os trabalhadores* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 88; 28 de maio de 2005.

² Lors d'une session parlementaire de mai 2005, le député Pedro Mota Soares (CDS-PP) s'adresse au ministre du travail José Vieira da Silva dans les termes suivants : « *Monsieur le ministre, sincèrement, je ne pense pas que ce soit un crime de changer d'opinion en politique. Ce qui est important, pour rester cohérent devant les électeurs, c'est d'assumer ces changements* ». « *Sr. Ministro, sinceramente, não acho que seja um crime mudar de opinião em política. O importante é que, para sermos coerentes perante os eleitores, assumamos essa mudança* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 88; 28 de maio de 2005.

³ « *Mas como é que o Sr. Ministro consegue conciliar o combate à precariedade com o alargamento excessivo do período experimental, que, na prática, vai substituir a necessidade de celebrar qualquer contrato a termo, até ao período de seis meses, com menos direitos, com menos garantias, com menos obrigações e com menos protecção do trabalhador?* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 4, n° diário n° 2; 18 de Setembro de 2008.

⁴ « *Não existe situação que gere maior insegurança e instabilidade do que o período durante o qual o trabalhador pode ser livremente desvinculado sem qualquer indemnização. O alargamento para seis meses é um convite para que o período experimental venha a ser utilizado como um instrumento indesejado de uma flexibilidade encapotada e não assumida frontalmente pelo Governo* ». Source: X legislatura, sessão legislativa número 4, n° diário n° 18; 8 de novembro de 2008.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ni les exigences européennes ni le néologisme de « flexicurité » ne sont mobilisées directement par la coalition réformatrice. En effet, compte tenu du contexte d'opposition au texte, ces arguments ne permettraient pas de convaincre les opposants. Cependant, la lecture des débats parlementaires indique que les cadrages européens, c'est-à-dire l'approche donnant-donnant de la conciliation entre l'axe de la flexibilité du marché du travail et de la sécurité des travailleurs, ou encore de l'établissement de droits et de devoirs pour les employeurs comme pour les employés est également mobilisée par les acteurs politiques nationaux. Citons d'abord quelques interventions du ministre du travail, José Vieira da Silva qui définit les orientations du gouvernement comme des initiatives tournées vers « *une flexibilité et une adaptabilité qui permettent à nos entreprises et aux travailleurs d'avoir plus d'emploi et des meilleurs conditions de succès* »¹. Cette approche est également défendue par les députés du Parti social-démocrate pour qui « *introduire une certaine flexibilité dans le monde du travail, et, en même temps, protéger socialement les travailleurs [fait partie] de nos discours et de nos pratiques depuis cinq ans* »².

Finalement, la mesure de l'extension à six mois de la période d'essai ne sera pas votée par le Parlement. Le texte est approuvé en septembre par la majorité socialiste. Cinq députés socialistes votent contre (avec les députés du groupe parlementaire du Parti communiste et du Bloc de gauche), pendant que les députés du PSD et du CDS s'abstiennent.

5. *Soutien des organisations internationales contre mobilisation de la Cour constitutionnelle*

Cependant, la trajectoire de la réforme du Code du travail ne s'achève pas avec le vote du Parlement. Alors que le texte est censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009, le Président de la République portugaise demande un examen de la Cour Constitutionnelle afin que celle-ci donne son accord au sujet de l'extension des périodes d'essais qui devaient être portées jusqu'à 180 jours dans la plupart des cas³. Après examen, la Cour considère que cette mesure enfreint la Constitution. L'article concerné du Code du

¹ « *uma flexibilidade e uma adaptabilidade que permitam às nossas empresas e aos trabalhadores ter mais emprego e melhores condições de sucesso* ». Source: *X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 81; 9 de maio de 2005*.

² « *introduzir alguma flexibilidade no mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, proteger socialmente os trabalhadores. Este já era o nosso discurso e a nossa prática há cinco anos* ». Source: *X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 88; 28 de maio de 2005*.

³ Cette demande du Président fait suite à une requête de la CGTP-IN qui considérait que plusieurs dispositions du texte étaient inconstitutionnelles, mais le Président de la République ne retient que la mesure concernant l'extension de la période d'essai.

travail est donc modifié, le texte soumis, à nouveau, au Parlement qui l'approuve et permet ainsi que le texte entre en vigueur le 17 février 2009 (Lima 2009).

Une étude de l'OCDE parue en 2009 montre que le principal objectif politique du ministre du travail José Vieira da Silva a été atteint puisque l'organisation se félicite de la baisse de l'indicateur de protection de l'emploi (de 3,4 en 2007 à 2,7 en 2009). L'auteur de cette étude considère que cette réforme constitue un exemple significatif de mesures permettant de réduire la rigueur de la réglementation sur les contrats de travail (temporaire et à durée indéterminée) et les licenciements collectifs (Venn 2009, 10-11), une étude spontanément citée par au moins deux de nos interlocuteurs¹.

Pour conclure, l'analyse de la réforme de 2009 nous enseigne trois points principaux.

En premier lieu, malgré les promesses des socialistes, opposés à la réforme de 2003 et qui assurent que des changements seraient mis en œuvre dès lors qu'ils reviendraient au pouvoir, la réforme de 2009 ne bouleverse pas la donne établie par la réforme précédente de 2003. De la même manière que nous concluons la partie consacrée à l'instauration du Code du travail portugais en 2003 par l'idée selon laquelle les politiques partisans ne constituaient pas un facteur déterminant pour expliquer le contenu des réformes, l'analyse de la réforme du Code du travail avec le retour des socialistes portugais confirme cette analyse. Finalement, si le changement de majorité législative et gouvernementale a une influence, celle-ci se manifeste plutôt sur la forme que sur le fond. Par exemple, en 2003, le changement de majorité politique donne lieu à un changement mineur de stratégie, le nouveau gouvernement de droite préférant proposer un avant-projet de loi que de s'appuyer explicitement sur les travaux de la commission d'experts créé par le gouvernement socialiste dans un processus de délégation de la définition du contenu de la réforme. Sur le fond pourtant, l'avant-projet n'est pas très différent des propositions de cette commission. De la même manière, en 2009, la couleur socialiste du gouvernement peut expliquer l'enrôlement de l'UGT même si, sur le fond, la réforme développe la flexibilité et ne diffère pas radicalement, par son contenu, de la réforme précédente. En 2009, les acteurs défavorables aux propositions gouvernementales, c'est-à-dire les députés de la Coalition démocratique unitaire (qui regroupe les Verts et le Parti Communiste) ainsi que le Bloc de Gauche et, du côté des partenaires sociaux, la CGTP-IN, rejettent la réforme proposée par le gouvernement socialiste. Pour cette coalition défavorable à la réforme, cette dernière ne permet pas de

¹ Entretien P13. Professeur de droit, spécialiste de droit du travail, Universidade Nova de Lisboa. Entretien P8. Représentation de l'Organisation internationale du travail au Portugal.

répondre aux enjeux du « Code Bagão Felix » de 2003. Le tableau présenté en Annexe 5.5. montre le caractère mineur de ces changements et illustre ainsi le rôle marginal des politiques partisanes sur les processus de réforme.

En second lieu, l'analyse de cette réforme révèle l'importance de l'interaction des activités européennes et nationales des acteurs politico-administratifs portugais. D'une part, ces acteurs bénéficiaient de marges de manœuvre importantes pour influencer la définition du modèle européen de flexicurité. En effet, au second semestre de l'année 2007, la présidence portugaise du Conseil permet à ces acteurs de participer, avec les délégations de la présidence (allemande) précédente et de la présidence suivante (slovène) aux activités préparatoires à la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité* de la Commission. Ces activités européennes permettent notamment aux négociateurs portugais de renforcer la prise en compte de la flexibilité interne¹, un élément défendu par les syndicats portugais. Cependant, la simultanéité de la publication de la Communication de la Commission, de la présidence portugaise et, enfin, de la préparation des débats nationaux liés à la future réforme du Code du travail, rend, d'autre part, plus difficile l'activité nationale des acteurs politico-administratifs portugais. Si ces acteurs ont parfois mobilisé, au début du processus, les cadres européens de la flexicurité pour présenter les projets de réformes nationales, ces cadres sont rejetés par les deux centrales syndicales, et particulièrement par la CGTP-IN qui organise, pendant la présidence portugaise, des grandes manifestations dans les grandes villes du pays. Le néologisme de la *flexicurité* devient un « chiffon rouge »² que les acteurs politiques favorables aux réformes cessent de mobiliser. Par ailleurs, le cadrage européen autour du modèle social-démocrate danois que nous avons étudié dans le chapitre consacré à la construction européenne du modèle de flexicurité (voir *supra*. Chapitre 3.) se révèle également inutile. Alors que ce cadrage est relativement présent dans les débats français, les acteurs politiques et les partenaires sociaux portugais considèrent que les principes du modèle danois sont trop éloignés des cadres méditerranéens pour qu'ils valent la peine d'être discutés dans le contexte portugais.

En troisième lieu, nous souhaitons mettre l'accent sur l'idée selon laquelle, malgré le caractère contre-productif des cadrages européens pour les acteurs favorables aux réformes qui évitent de le mobiliser directement, l'influence des activités européennes se manifeste d'une autre manière – indirecte. Nous avons, en effet, insisté sur la priorité défendue par le ministre du travail portugais concernant l'affaiblissement de l'indicateur

¹ Entretien P20. Membre de la Commission du Livre Blanc des relations de travail (CLB). Entretien E8. Commission européenne. Expert national détaché auprès de la DG EMPL.

² Entretien P19. Membre de la Commission de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

de rigidité du marché du travail portugais, établi notamment par l'OCDE et par les activités de *benchmarking* internationales et européennes. Les acteurs politiques portugais ne mettent pas *directement* en avant les comparaisons internationales ou l'argument du « retard » portugais en tant qu'exigences venant des institutions européennes. Cependant, l'importance politique de ces arguments révèle les effets *indirects* des activités européennes sur les processus des réformes nationales. L'analyse de la réforme de 2009 confirme donc la capacité de acteurs nationaux à éviter la mobilisation directe des exigences européennes lorsque celles-ci ne permettent pas de renforcer les orientations qu'ils défendent au plan national, non pas parce qu'elles ne correspondent pas à leurs orientations mais plutôt parce que les exigences européennes contribuent à accroître les conflits politiques au plan national. Toutefois, la confirmation de cette hypothèse dérivée des *welfare studies* n'empêche pas d'observer la diffusion cognitive des cadrages européens auprès des différents acteurs engagés dans les réformes nationales, qu'ils soient ou non favorables aux réformes de flexibilisation.

IV. La contrainte européenne en continu : crise de la dette et nouvelle réforme du Code du travail (2012)

Le 23 mars 2011, la chute du gouvernement du socialiste José Socrates révèle les conflits qui traversent la classe politique portugaise après que le pays ait adopté, dans le contexte européen de la crise de la dette souveraine, trois plans d'ajustement économique en un an.

Comme nous allons le voir dans une première sous-partie (A.), le *Memorandum of Understanding* signé entre les pouvoirs publics et la troïka en mai 2011 accorde une place importante aux politiques de l'emploi et des marchés du travail et représente une nouvelle pression européenne sur la sphère nationale. Le plan d'aide au Portugal change ainsi considérablement la donne des relations qu'entretiennent l'intégration européenne et les politiques nationales des marchés du travail telles que nous les avons étudiées précédemment (voir *supra*. Chapitre 2.). La pression européenne ne repose plus seulement sur les méthodes souples de gouvernance, c'est-à-dire sur les mécanismes politiques et cognitifs. Les pays soumis aux plans d'aide connaissent une nouvelle forme de pression européenne, pression qui n'est pas prévue par les Traités européens. En effet, les prêts dont ils bénéficient (ainsi que la durée de ces prêts et leurs taux d'intérêts) sont désormais soumis à la mise en œuvre des mesures prévues par les négociations avec la troïka.

Dans une seconde sous-partie (B.), nous verrons que dès son élection en juin 2011, le gouvernement de centre-droit nouvellement élu promet de mettre en œuvre des mesures d'austérité encore plus rigoureuses que celles demandées par la troïka¹, ce qui constitue, pour notre propos relatif aux relations entre activités européennes et nationales, un exemple très intéressant qui doit être analysé. Pour ces raisons, il est indispensable d'évaluer la nature des demandes prévues par la troïka dans le domaine des politiques des marchés du travail, d'autant plus que ces demandes donnent lieu à une nouvelle réforme du Code du travail, adoptée en 2012.

A. Le plan d'aide au Portugal

Dans cette première sous-partie, nous évaluons d'abord la nature des demandes de la troïka dans le domaine qui nous intéresse afin de mettre l'accent sur cette nouvelle

¹ « Une deuxième tranche du plan d'aide au Portugal débloquée », *Le Monde*, 12 août 2011.

forme de pression européenne sur les politiques sociales, de l'emploi et des marchés du travail au plan national (A. 1.). Identifier les exigences de la troïka constitue, en effet, une étape nécessaire pour mettre en perspective les réponses apportées par les pouvoirs publics portugais face à cette nouvelle pression (B. 2.).

1. Le Memorandum portugais : une pression d'une nature nouvelle sur les politiques du marché du travail

C'est par une décision d'exécution du 17 mai 2011 que le Conseil accorde, à la demande du Portugal, une aide financière¹. Le plan d'aide de 78 milliards d'Euros est financé à parts égales par le FESF, le MESF et le FMI (26 milliards d'Euros chacun). Ces prêts prévoient trois contreparties. En premier lieu, le plan impose un ajustement budgétaire réalisé notamment par un plan de réduction drastique des dépenses qui comprend la réforme du système de santé et de l'administration publique et est assorti d'un programme de privatisations. En second lieu, le plan inclut des réformes qui visent à améliorer la compétitivité et la croissance de l'économie portugaise. Des réformes du Code du travail et du système judiciaire sont ainsi prévues. En troisième lieu, les mesures visent à réformer le secteur financier, et notamment à renforcer la structure du capital des banques². Dans sa décision d'exécution de 2011 (modifiée en 2012³), le Conseil demande au Portugal des efforts significatifs pour améliorer la situation du marché de l'emploi, substantiellement dégradé (voir la partie du *Memorandum* consacrée aux politiques du marché du travail en Annexe 5.6.). Le texte rappelle que les indemnités de licenciement devraient être alignées sur la moyenne européenne et que le pays doit créer un fonds pour les financer partiellement⁴.

Dans le domaine qui nous intéresse, le document signé par le gouvernement portugais en mai 2011 établit plusieurs objectifs. Ces derniers concernent le système d'assurance chômage, la législation de protection de l'emploi, les arrangements de la durée du travail, les mécanismes de fixation des salaires, la compétitivité et enfin les politiques actives du marché du travail⁵.

Pour ce qui concerne l'assurance chômage, le plan prévoit que le gouvernement prépare un plan d'action pour réduire les risques de chômage de longue durée et pour renforcer les filets de la Sécurité sociale. La durée maximum de l'indemnisation du

¹ Décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil.

² « Les 27 valident le plan d'aide au Portugal », *La Tribune*, 16 mai 2011.

³ COM/2012/0364 final.

⁴ COM/2012/0364 final, p. 3.

⁵ Source: *Portugal: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*. 3 may 2011.

chômage devrait être réduite à 18 mois, une réforme qui pourrait ne pas concerner les chômeurs qui en bénéficient actuellement. Un mécanisme devrait également assurer la baisse d'au moins 10% de l'indemnisation à partir de six mois de chômage. La période de contribution nécessaire pour bénéficier des allocations chômage devrait être réduite de 15 à 12 mois. Les autorités portugaises devront également réfléchir à la possibilité, pour les travailleurs indépendants dont le revenu dépend d'une seule entreprise, de bénéficier de l'indemnisation du chômage.

Dans le domaine de la législation de protection de l'emploi, la troïka demande au gouvernement portugais des réformes susceptibles de répondre aux problèmes de la segmentation du marché du travail et destinées à accompagner la création d'emploi et l'ajustement du marché du travail. Le gouvernement doit proposer une loi qui permette de réformer le système des indemnités de départs, celles des contrats à durée indéterminée devront être alignées sur celles prévues par les contrats à durée déterminée. Pour les contrats à durée déterminée, les indemnités de départ devront être réduites de 30 à 10 jours de salaire par année d'ancienneté (avec 10 jours additionnels payés par un fonds financé par les employeurs) avec un maximum de 12 mois. Pour les contrats à durée indéterminée, les indemnités seront réduites de 36 à 10 jours par année d'ancienneté dans les cas où l'employé aurait travaillé moins de six mois, et de 24 à 10 jours pour les contrats plus longs (avec 10 jours additionnels payés par un fonds financé par les employeurs). Le niveau des indemnités devrait ainsi être aligné avec celui de la moyenne européenne.

Dans le domaine de la protection de l'emploi, le gouvernement devra également émettre des propositions liées à la définition des licenciements, particulièrement dans le domaine des licenciements individuels. Les licenciements sur la base de l'inadaptation (*unsuitability*) devront être facilités, même en l'absence d'introduction de changements technologiques ou autres. Une nouvelle raison pourra être avancée par les employeurs dans les situations où l'employé et l'employeur se sont mis d'accord sur des objectifs et que ceux-ci ne sont pas atteints pour des raisons qui dépendent uniquement de la responsabilité de l'employé. Les licenciements individuels sur la base de la disparition du poste de travail ne devront plus nécessairement être soumis à l'obligation, pour l'employeur, de proposer une position comparable. Cependant, s'il existe un autre poste qui correspond aux qualifications de l'employé, le licenciement devra être évité. Le gouvernement devra aussi proposer des mesures destinées à faciliter l'utilisation des contrats à durée déterminée.

Pour ce qui concerne les arrangements de la durée du travail, la troïka demande au gouvernement de mener des réformes qui visent à améliorer la compétitivité des entreprises et à rendre le travail plus flexible. Le gouvernement devra ainsi, par exemple, étendre le principe des « banques d'heures » (*banco de horas*) prévu par la réforme de 2009

à des accords individuels entre les employeurs et les employés. Le tarif des heures supplémentaires devrait être réduit.

Dans le domaine de la fixation des salaires et de la compétitivité, le gouvernement doit proposer des réformes susceptibles d'améliorer la création d'emploi et la compétitivité des entreprises en corrigeant les déséquilibres macro-économiques. La représentativité des organisations engagées dans les négociations des conventions collectives devra être établie sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Le gouvernement doit également réfléchir à la possibilité de raccourcir la durabilité (*sobrevigência*) des conventions qui expirent sans être renouvelées. Il devra également mettre en œuvre la « décentralisation organisée » prévue par un accord tripartite signé en mars 2011 et qui prévoit notamment la possibilité pour les comités d'entreprises de négocier les conditions de la mobilité fonctionnelle et géographique et les arrangements liés à la durée du travail. Les comités d'entreprises pourront conclure des accords au niveau des entreprises de 250 employés, puis de moins de 250 employés à partir de l'année suivante. La possibilité, pour les comités d'entreprises de conclure des conventions collectives sectorielles au niveau des entreprises en l'absence de l'accord des syndicats devra également être développée.

Enfin, le *Memorandum* demande au gouvernement de proposer des réformes dans le domaine des politiques actives du marché du travail. Ces réformes devront être particulièrement centrées sur l'amélioration générale des conditions de recherche d'emploi mais aussi sur les catégories de travailleurs en difficulté, notamment les jeunes. Le gouvernement devra présenter un rapport sur l'efficacité des mesures actuelles et sur leurs effets concernant la réduction du chômage de longue durée, l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des catégories désavantagées, rapport qui sera également accompagné d'un plan d'action qui inclura la question du rôle du Service public de l'emploi.

2. *La mise en œuvre du Memorandum avec le « Compromis pour la croissance, la compétitivité et l'emploi »*

Depuis son élection en juin 2011, le gouvernement de droite a largement profité de sa majorité au Parlement pour mettre le dialogue social de côté. Néanmoins, dans le cadre du projet de « Compromis pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » (*Compromisso para o crescimento, a competitividade e o emprego*), un titre qui rappelle celui du Livre Vert européen de 1993, le gouvernement présente un premier texte à la Commission permanente du dialogue social (CPCS) à la fin du mois de septembre 2011. Le texte est destiné à préparer la mise en œuvre du *Memorandum* et à préparer une nouvelle réforme du Code du travail.

a. L'opposition syndicale et l'échec des négociations

Les confédérations syndicales critiquent le fait que certaines des mesures (comme celle du gel des retraites, de la réduction de certaines allocations, de la suspension de la prime de Noël ou de la suppression de certaines primes de fin d'année, par exemple) proposées par le gouvernement ne figurent pas dans le *Memorandum*. Celles-ci ont, en effet, été discutées durant l'été qui a suivi l'élection du nouveau gouvernement (Lima 2012a). Un des points importants de débats avec la CPCS concerne l'augmentation d'une demi-heure de la durée du travail sans compensation salariale à laquelle les syndicats sont largement opposés, une proposition que la CGTP-IN définit comme « *criminelle* » et qui « *permet aux entreprises de bénéficier de travail gratuit et de contribuer à l'augmentation des profits au détriment de la croissance du chômage et de l'exploitation* ». Alors que la CGTP-IN a toujours refusé d'investir le terrain de la comparaison avec les pays scandinaves, pris en modèles par l'Union européenne, elle signale à cette occasion qu'« *un travailleur portugais travaille en moyenne 8,4 heures par semaine de plus qu'un travailleur hollandais et plus de 3,3 heures de plus qu'un travailleur allemand, qui sont pourtant les pays européens où la compétitivité est présentée comme la plus élevée* »¹.

Après l'annonce du gouvernement relative au budget national pour l'année 2012, les syndicats portugais, opposés aux mesures d'austérité, appellent conjointement à une grève générale le 24 novembre 2011, au moment où les débats doivent s'achever au Parlement. La CGTP-IN rejette frontalement les projets du gouvernement pour ce qui concerne les coupes budgétaires du secteur public qui conduiraient les fonctionnaires portugais à perdre un quart de leur revenu dans les deux années à venir, ainsi que le principe de la demi-heure travaillée et non payée par journée de travail que propose le gouvernement. Le secrétaire général de la CGTP-IN retrouve l'argument constitutionnel, déjà mobilisé durant les débats qui ont porté sur les réformes du Code du travail des années 2000. De son côté, le secrétaire général de l'UGT, João Proença, exprime des craintes similaires. Il reconnaît la difficulté du contexte économique national et l'ampleur des sacrifices nécessaires pour respecter les engagements internationaux et européens du Portugal afin que le pays parvienne à réduire son déficit public. Il regrette cependant que les sacrifices ne soient pas distribués plus équitablement entre la population. Pour l'UGT, les mesures de l'austérité ne sont pas équilibrées et ne sont pas susceptibles de

¹ « *Trata-se de uma proposta criminosa, que permitirá às grandes empresas destruir emprego, beneficiar de trabalho gratuito e contribuir para o aumento dos lucros à custa do crescimento do desemprego e da exploração (...) Na verdade, um trabalhador em Portugal trabalha, em média, mais 8,4 horas semanais que um trabalhador holandês, e mais 3,3 horas que um trabalhador alemão, que são, também, os países europeus em que a competitividade se apresenta como sendo das mais elevadas* ». ¹. Source: « CGTP-IN repudia e rejeita o trabalho gratuito ». Disponible sur le site internet de la CGTP-IN à l'adresse suivante: <http://www.sitiodosdireitos.net>

créer les conditions nécessaires pour que le pays retrouve le chemin de la croissance et de l'emploi (Lima 2011). Pour les deux confédérations, l'augmentation de la durée du travail est inacceptable. João Proença considère que ces décisions précipitées, « *guidées par la panique* » ne sont pas légitimes car elles ont été prises sans aucune concertation des partenaires sociaux (cité par *ibid.* 2011).

Si les deux confédérations syndicales se retrouvent sur la critique de l'influence des mesures d'austérité sur les politiques de l'emploi et des marchés du travail, elles diffèrent cependant sur la position concernant les engagements européens. L'UGT défend une position selon laquelle ces derniers doivent être respectés afin que le gouvernement puisse ensuite négocier des marges de manœuvre sur les dates limites et les taux d'intérêt imposés par la troïka. Malgré les désaccords entre les deux organisations, la décision de l'UGT de rejoindre la CGTP-IN et d'appeler à la grève générale s'explique par le caractère extrême des mesures proposées par le gouvernement, des mesures qui vont encore plus loin que celles qui étaient prévues par le *Memorandum* du mois de mai (*ibid.* 2011).

Au début du mois de décembre, malgré les protestations des deux confédérations syndicales lors des discussions au sein de la CPCS, le Conseil des ministres portugais présente une loi sur le temps de travail qui provoque l'escalade du mécontentement syndical face à cette décision gouvernementale unilatérale. Cette décision pèse fortement sur la rencontre suivante de la CPCS. Alors que le gouvernement propose d'abolir le droit des travailleurs assidus à bénéficier de trois jours de congés additionnels et de supprimer quatre jours fériés, le secrétaire général de la CGTP-IN finit par quitter la table des négociations après avoir dénoncé le « *terrorisme social* » du gouvernement. De son côté, l'UGT est fermement opposée à l'augmentation d'une demi-heure de la journée de travail sans compensation salariale et les négociations finissent par échouer (Lima 2012a).

B. La nouvelle réforme du Code du travail : « plus royaliste que le roi ? »

Dans cette seconde sous-partie, nous revenons sur la formalisation de l'accord sur l'emploi proposé par le gouvernement au début de l'année 2012 (B. 1.) avant de revenir sur la façon dont le « bon élève » portugais répond aux exigences européennes et mettant l'accent sur la façon dont le gouvernement de centre droit utilise la contrainte européenne du *Memorandum* comme une ressource pour mettre en œuvre une nouvelle réforme du Code du travail qui renforce encore la flexibilisation de la protection de l'emploi (B. 2.).

1. *L'accord sur l'emploi du 18 janvier 2012 : une concession gouvernementale limitée pour convaincre l'UGT*

Après une session plénière de la CPCS, le gouvernement signe avec l'UGT et sans la CGTP-IN, ainsi que toutes les organisations de représentations des employeurs le nouvel accord sur l'emploi le 18 janvier 2012. La CGTP-IN considère que, dans ce nouvel accord sur l'emploi, il n'y a pas « *une seule mesure qui soit positive pour les travailleurs, bien au contraire* »¹

Au-delà des mesures discutées précédemment (fin du droit des travailleurs assidus à bénéficier de trois jours annuels de congés supplémentaires, abolition de quatre jours fériés, par exemple), les principaux changements apportés par le texte concernent les conditions et les indemnités de licenciements, le montant des allocations chômage et la réduction des coûts du travail. Sont également abordés, l'élargissement de l'utilisation des « banques d'heures » par accord individuel (plutôt que, jusqu'ici, par convention collective), la réduction de moitié du coût des heures supplémentaires, la fin du droit au repos compensatoire lorsque le salarié a effectué des heures supplémentaires, la disparition de quatre jours fériés, la facilitation des licenciements (à travers la définition de nouvelles causes de licenciements) et la baisse des indemnités de licenciements pour les entreprises, un recours facilité à la réduction de la période normale de travail ou à la suspension des contrats de travail (mise à pied) en cas de crise pour l'entreprise.

Pour ce qui concerne les licenciements, davantage de marges de manœuvre sont accordées aux employeurs, les salariés pouvant maintenant être licenciés en cas d'incapacité (*unsuitability*) à s'adapter aux changements organisationnels ou technologiques mis en œuvre dans l'entreprise, ou à la suite de la disparition de leur poste de travail (*extinction of work positions*). Dans ces deux cas, les employeurs ne seront plus obligés de proposer à leurs employés un emploi équivalent. Pour ce qui concerne les indemnités de licenciements, il faut rappeler que le *Memorandum* prévoit leur réduction pour tous les contrats de travail signés après novembre 2011, de 30 à 20 jours de salaire pour chaque année travaillée. L'accord prévoit également l'établissement d'un plafond à 12 mois de salaire sans qu'aucun minimum ne soit établi, ainsi que l'adaptation de ce système durant le début de l'année 2012 à tous les contrats signés avant novembre 2011 (Lima 2012a).

¹ « *No documento assinado pelo Governo, patronato e a UGT não se vislumbra uma única medida que seja positiva para os trabalhadores., antes pelo contrário* ». Source: Algumas considerações sobre o “Acordo tripartido para a competitividade e o emprego”. Disponible sur le site de la CGTP-IN: <http://www.sitiodosdireitos.net>

Pour ce qui concerne les allocations chômage, l'accord sur l'emploi prévoit d'appliquer les conditions fixées dans le *Memorandum* qui définissent une limite de 450 jours (au lieu des 900 jours précédemment en vigueur). Le montant maximum sera réduit de 10% (c'est-à-dire de 1 257 Euros à 1 048 Euros) après six mois et augmenté de 10% pour les couples sans emploi. Les conditions de la couverture sont renforcées puisqu'il faudra désormais avoir travaillé 12 mois (au lieu de 15) pour bénéficier des allocations chômage. La couverture de l'assurance chômage est également étendue aux travailleurs indépendants qui reçoivent moins de 80% de leur revenu d'une seule source (Lima 2012a).

Enfin, pour ce qui concerne la réduction des coûts du travail, l'accord prévoit un changement fondamental. Le paiement des heures supplémentaires sera réduit de moitié. Les instruments de réglementation collective du travail (*Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho*, IRCT) qui définissent la valeur la plus élevée du paiement des heures supplémentaires seront suspendus pour une période de deux ans et le droit au repos compensatoire devra disparaître¹. Alors que le taux des heures supplémentaires était, depuis la réforme de 2009, défini par une « banque d'heures » (*banco de horas*) établi par des accords collectifs, il dépendra désormais d'un simple accord individuel entre l'employé et l'employeur. Ce système pourrait conduire à augmenter de deux heures par jour la durée du travail, jusqu'à 150 heures par an. Il pourrait s'appliquer à tous les travailleurs d'une entreprise si la moitié des travailleurs l'accepte (Lima 2012a). Ces changements sont obligatoires et les conventions collectives ne peuvent définir des conditions plus favorables que celles qui sont prescrites par la loi, pendant une période d'au moins deux ans (Lima 2012b). Le tableau en Annexe 5.7. présente les mesures en vigueur dans le Code du travail réformé en 2009, les mesures proposées par le *Memorandum* et les changements apportés en 2012. Il résume ces changements que nous avons évoqués.

Le gouvernement a donc reculé sur la proposition qui a suscité le plus de critique de la part des confédérations syndicales : celle de l'augmentation de la durée du travail d'une demi-heure par jour sans compensation financière. M. Lima explique cette concession gouvernementale par la nécessité, pour les acteurs politiques, d'obtenir la signature de l'UGT sans laquelle l'accord aurait été compromis. Le secrétaire général de l'UGT défend cette signature en mettant en avant les promesses que l'organisation a réussi à arracher au gouvernement de ne pas revenir sur des questions liées au droit du travail qui ne seraient pas imposées par le *Mémorandum* de la troïka. Certaines organisations de représentations des intérêts des employeurs, au premier rang desquelles

¹ « Dez regras do Código do Trabalho que vão mudar », *Económico*, 25 de junho 2012.

la Confédération de l'Industrie Portugaise, reconnaissent également que l'accord pénalise les travailleurs (Lima 2012a). La mobilisation de la CGTP-IN qui organise une grève générale le 22 mars 2012¹ ne suffit pas à faire reculer le gouvernement qui bénéficie du soutien externe de la troïka et du soutien interne des autres partenaires sociaux (Lima 2012b).

2. *Le Portugal : meilleur élève chez les cancrs européens ?*

Si la dernière réforme du Code du travail portugais suscite l'opposition des partenaires sociaux et de la gauche en général, les partis de gouvernement, y compris le Parti socialiste, sont d'abord engagés dans une coalition qui facilite l'action du gouvernement. S'ils sont favorables à la mise en œuvre des cadres fixés par le *Memorandum*, les députés socialistes finissent néanmoins par rejeter la nouvelle loi sur le Code du travail. D'une certaine manière, le fait que le gouvernement de centre droit envisage de dépasser les exigences de la troïka et d'être ainsi « plus royaliste que le roi », permet aux socialistes de se désolidariser de la réforme du Code du travail et de tenir ce grand écart qui les conduit à soutenir l'application du *Memorandum* qu'ils ont signé en rejetant la nouvelle réforme du Code du travail.

b. Le *Memorandum* : une solution assumée par les partis de gouvernement

La dernière réforme du Code du travail portugais s'inscrit donc complètement dans le contexte de la gestion européenne de la crise de la dette souveraine. L'analyse des débats parlementaires confirme l'un des traits caractéristiques de la vie politique portugaise, celui d'une grande centralisation politique. La signature, en mai 2011, du *Memorandum* par le gouvernement socialiste, avant que celui-ci ne soit remplacé par un gouvernement de droite, est particulièrement importante pour expliquer la structuration de la coalition politique favorable à la mise en œuvre de ce dernier. En effet, depuis la Révolution des œillets, le Parti socialiste s'est toujours présenté comme un parti non seulement responsable mais aussi pro-européen. Cette position n'est pas remise en cause par les critiques syndicales (venant principalement de la CGTP-IN) ni par les mouvements sociaux des années 2011 et 2012 qui conduisent les portugais dans la rue. Durant les débats parlementaires, les députés socialistes continuent à assumer les exigences liées au *Memorandum*. Pour le député socialiste, Pedro Delgado Alves : « *il s'agit*

¹ Le secrétaire général de la CGTP-IN considère que les propositions gouvernementales mettent les travailleurs dans une situation de fragilité profonde par rapport aux entités patronales. Source : « CGTP não aceita revisão do Código do Trabalho », *Diário de Notícias*, 31 março de 2012.

d'une situation exceptionnelle et d'urgence entraînée par le calendrier de la troïka, qui est un engagement qui lie la République portugaise et, par conséquent, doit être pris en compte»¹. Le même député réaffirme cette position quelques jours plus tard pour convaincre les partis d'extrême gauche, positionnant ainsi le Parti socialiste comme un acteur essentiel du consensus politique national dans une période de crise :

*« comme je l'ai souligné dans mon intervention, le Memorandum n'est pas un document déséquilibré qui ne s'intéresse pas à aux nécessités d'emploi des jeunes, comme [les députés communistes y font] référence. Et c'est ici précisément que j'attendais qu'il y ait, de la part du Bloc de gauche et du Parti communiste, un accompagnement, une préoccupation que nous ne trouvons pas auprès des partis à notre droite — qui restent pour l'instant silencieux — pour une référence à la possibilité d'utiliser quelque chose que le Memorandum reconnaît comme nécessaire et fondamental, et qui est de se tourner vers les politiques actives de l'emploi, notamment pour les jeunes »*².

Le consensus concernant la légitimité de la réforme qui doit répondre aux engagements politiques du Portugal vis-à-vis de ces partenaires européens ne doit cependant pas conduire à minimiser totalement les différences d'approches entre la gauche et la droite. Cette dernière insiste, par exemple, davantage sur le caractère d'urgence des discussions. Alors que la coalition au pouvoir n'a pas signé le *Memorandum*, les obligations prescrites par ce texte sont largement assumées par le ministre de l'économie et de l'emploi, Álvaro Santos Pereira, par le Secrétaire d'État à l'emploi, Pedro Silva Martins ainsi que par les députés de la coalition.

Le soutien des socialistes à la mise en œuvre du *Memorandum* ne les empêche pas de critiquer certaines des mesures proposées par le gouvernement, notamment lorsqu'ils considèrent que ces mesures vont au-delà des exigences de la troïka. Le député socialiste Miguel Laranjeiro rappelle qu'« *au Parti socialiste, nous souhaitons respecter le Memorandum de la troïka mais nous n'acceptons pas que le gouvernement profite du Memorandum pour mener une cavalcade idéologique contre les travailleurs* »³. Le Parti socialiste est, par exemple, opposé à la suppression des jours fériés ou à la diminution de certaines garanties financières pour les

¹ « *há uma situação de excepcionalidade e urgência motivada pelo calendário da tróica, que é um compromisso que vincula a República Portuguesa e que, consequentemente, tem de ser tido em conta* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa nº1, diário nº6, 22 julho de 2011.

² « *E o Memorando, como referi na minha intervenção, não é só um documento desequilibrado, que não olha para as necessidades do emprego jovem, faz-lhe referência. Ora, era precisamente aqui que eu esperava que da parte do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista houvesse, pelo menos, um acompanhamento, uma preocupação pelo facto de não encontrarmos nos partidos à nossa direita — que ficaram silenciosos, neste momento — uma referência à possibilidade de se usar algo que o próprio Memorando de Entendimento reconhece como sendo necessário e fundamental, que é olhar para as políticas activas de emprego e vocacioná-las para a juventude* ». Source: *Idem*.

³ « *Nós, Partido Socialista, cumprimos o Memorando da tróica, mas não aceitaremos que o Governo aproveite o Memorando para uma cavalcada ideológica contra os trabalhadores* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa nº1, diário nº9, 29 julho de 2011.

travailleurs licenciés. Les limites posées par le Parti socialiste ne suffisent pas, loin s'en faut, à les rapprocher des députés du Bloc de gauche, des Verts ou du Parti communiste, qui dénoncent cette coalition comme un « *pacte d'agression* » du Parti socialiste, du Parti social-démocrate, et du Centre démocratique et social qui ne « *connaissent qu'un chemin : l'aggravement de l'exploitation* »¹. Cette coalition est également critiquée en interne de ces partis, l'ancien président socialiste Mario Soares considérant « *stupide* » cette coalition « *plus royaliste que le roi* »². Finalement, à la fin des débats parlementaires, le groupe socialiste déclare que ses députés s'abstiendront de voter sur le texte. Dans un exercice de grand écart, ils parviennent finalement à concilier, d'une part, le soutien au *Memorandum* signé par leur gouvernement en mai 2011 et, d'autre part, le rejet de la réforme du Code du travail proposée par le nouveau gouvernement³.

Au-delà des éléments concernant le soutien des partis de gouvernement au *Memorandum*, les paragraphes suivants abordent les éléments de cadrage mis en avant par les acteurs politiques favorables aux réformes et critiqués par la coalition défavorable (formée par les députés du Bloc de gauche, des Verts et du Parti communiste).

c. La convergence, oui mais laquelle ?

En premier lieu, la lecture des débats parlementaires indique que les activités européennes et internationales de comparaison des performances nationales ne sont pas ignorées. La question de la convergence constitue, en effet, un débat récurrent à l'Assemblée. Les exemples étrangers sont mobilisés par les différents acteurs, pour soutenir des positions différentes. D'un côté, les acteurs favorables à la réforme du Code du travail mettent en avant les niveaux des indemnités de licenciements dans les pays d'Europe continentale comme l'Allemagne, la France, l'Autriche ou la Suède et la nécessité de ramener les façons de faire en vigueur au Portugal au niveau de la moyenne européenne. Le Secrétaire d'État à l'emploi insiste sur le taux de croissance économique (plus fort) et le taux de chômage (plus faible) dans ces pays⁴. Selon le ministre, la flexibilisation des contrats devrait permettre « *la convergence avec les partenaires européens* », donnant ainsi la possibilité aux travailleurs et aux employeurs portugais de « *concurrencer*,

¹ Jorge Machado (PCP): « *Unidos no pacto de agressão, PS, PSD e CDS apenas conhecem um caminho: o agravamento da exploração* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°89, 29 de março de 2012.

² En portugais, l'expression fait intervenir la papauté : « *mais papista que o Papa* ». Source : « Mário Soares diz que Passos Coelho e Cavaco Silva têm medo do Povo », *Jornal de Notícias*, 21 outubro de 2012.

³ Voir l'intervention de la députée socialiste Sónia Fertuzinhos. Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°90, 30 de março de 2012.

⁴ Voir, par exemple, l'intervention du Secrétaire d'État à l'emploi lors de la session législative du 29 juillet 2011. Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°9, 29 julho de 2011.

sur un pied d'égalité, les concurrents directs des autres pays »¹. Les comparaisons internationales sont également mobilisées par les acteurs défavorables à la réforme. Ainsi un député du Parti communiste rappelle que le salaire minimum est plus élevé en France, au Luxembourg ou même en Espagne. Cet argument constitue d'ailleurs la réponse principale des députés d'extrême gauche face aux arguments du « rattrapage portugais » mobilisés par les acteurs favorables aux réformes. Lorsque ces derniers font valoir que les réformes proposées doivent permettre au Portugal d'assurer la convergence avec les autres pays européens, les députés communistes demandent, en contrepartie, la « *convergence des salaires* ».

Si les exigences directes de l'Union européenne (et du FMI) et les activités de comparaison des performances nationales sont des arguments mobilisés par les différents acteurs politiques, nous proposons de conclure la restitution de notre analyse des débats parlementaires par la question du cadrage des problèmes publics. De la même manière que nous l'avons vu dans le cas de la législature précédente, le néologisme de « *flexicurité* » n'est presque pas utilisé explicitement par les députés depuis le début de la dernière législature².

Cependant, si le néologisme n'est pas directement mobilisé, le cadrage européen du problème n'en est pas moins utilisé. Lors d'une session législative en mars 2012, le ministre de l'économie et de l'emploi, Álvaro Santos Pereira, présente une approche qui bénéficie à la fois aux employés et aux employeurs. Il s'agit, pour le ministre, « *d'une réforme qui tend vers l'intérêt général et commun de tous les portugais, au-delà de la réduction du conflit entre les intérêts des travailleurs et des employeurs* »³, un cadrage qui rappelle l'approche gagnant-gagnant promue par les institutions européennes. Selon lui, il faut « *changer l'orientation de la protection, en passant du poste de travail au travailleur, parce que ce sont les travailleurs qui doivent voir leur protection renforcée* »⁴, une approche défendue, comme nous l'avons vu, depuis la fin des années 1990 au plan européen, où les institutions européennes souhaitent passer de la « *sécurité du travail* » (*jobs security*) à la « *sécurité de l'emploi* » (*employment security*) (voir *surpra*. Chapitre 2. IV. et Chapitre 3.).

¹ « *Irá permitir uma convergência com os nossos parceiros europeus, em relação à flexibilidade da contratação. Vamos dotar as empresas de mecanismos que lhes vão permitir competir, em pé de igualdade, com as suas concorrentes diretas de outros países* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°89, 29 de março de 2012.

² On trouve seulement deux occurrences pour le terme.

³ « *É uma reforma que aponta para o interesse geral e comum de todos os portugueses, muito além do conflito redutor entre o interesse dos trabalhadores e o dos empregadores* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°89, 29 de março de 2012.

⁴ C'est nous qui soulignons.

« *Vamos ainda alterar o foco da proteção, passando do posto de trabalho para o trabalhador, porque são os trabalhadores que devem ver reforçada a sua proteção* ». Source: *Idem*.

Les promoteurs de la nouvelle réforme du Code du travail qui souhaitent justifier la flexibilisation de la réglementation des contrats de travail et les facilités de licenciements considèrent qu'une flexibilisation accrue devrait permettre d'agir sur la segmentation du marché du travail portugais. Ils mettent en avant la tendance des jeunes portugais à émigrer dans les autres pays européens. Ainsi pour le Secrétaire d'État à l'emploi, la protection de l'emploi « *favorise ainsi un marché du travail sclérosé, segmenté et injuste, dans lequel ce sont surtout les jeunes et les plus vulnérables qui sont poussés vers des contrats à durée déterminée* »¹. Les acteurs favorables à la réforme considèrent que la flexibilisation des politiques du marché du travail constitue une étape nécessaire pour favoriser la création d'emploi, combattre la précarité et la segmentation. Les acteurs opposés au gouvernement considèrent, au contraire, que cette approche promue depuis plusieurs années par le Parti socialiste, le Parti social-démocrate, et le Centre démocratique et social qui tiennent un discours commun, n'a fait que développer des phénomènes que les partis de gouvernement prétendent pourtant combattre : la précarité, le chômage, la baisse de la productivité et de la compétitivité².

Le 18 juin 2012, le nouveau Code du travail est approuvé par la majorité de droite, malgré l'abstention du Parti socialiste et l'opposition des autres partis de gauche. Des experts universitaires du droit du travail sont également opposés à cette réforme et déclarent que certaines de ses dispositions sont inconstitutionnelles. En raison des changements constitutionnels qui les rendaient nécessaires, certaines mesures pourtant prévues par le *Memorandum* ne sont pas mises en œuvre par le nouveau Code du travail. Il s'agit, par exemple de la redéfinition de la « juste cause » qui peut autoriser un licenciement (et qui avait déjà constitué un point essentiel du conflit politique durant la réforme de 2009. Voir *supra*. III.).

Pour conclure cette dernière partie du chapitre consacré aux réformes portugaises du Code du travail, nous proposons de souligner que, depuis la signature du *Memorandum*, les forces d'oppositions disposent de deux moyens privilégiés pour s'opposer aux mesures gouvernementales. Les grèves et les manifestations d'abord, la saisine de la Cour constitutionnelle, ensuite. Dans le domaine qui nous intéresse, ces

¹ « *Promove-se, assim, um mercado de trabalho ossificado, segmentado e iníquo, em que são sobretudo os jovens e os mais vulneráveis que vão ser empurrados para os contratos a termo* ». Source: XII legislatura, sessão legislativa n°1, diário n°9, 29 julho de 2011.

² Voir l'intervention de Jorge Machado (PCP): « *Já tiveram lugar sucessivas alterações à legislação laboral e o PS, o PSD e o CDS-PP têm sempre o mesmo discurso: é para combater a precariedade, é para combater o desemprego, é para promover a competitividade e a produtividade. Pergunto: qual é a realidade concreta depois de sucessivas alterações à legislação laboral? Mais precariedade, mais desemprego, menos produtividade e menos competitividade!* ». Source: *Idem*.

saisines ne sont pas dénuées de risques pour le gouvernement. En juillet 2012, la Cour a, par exemple, jugé que la suppression du 13^{ème} et du 14^{ème} mois de salaire des fonctionnaires et des retraités, qui constituait une mesure essentielle du plan gouvernemental, n'était pas constitutionnelle. Au début de l'année 2013, la Cour rejette le budget voté en novembre 2012 par la coalition entre le PSD et le CDS-PP (et malgré le rejet de tous les partis d'oppositions, y compris le Parti socialiste). Ce budget prévisionnel, largement justifié par les exigences de la troïka mobilisées par la coalition au pouvoir, prévoyait la plus grande augmentation d'impôt que le Portugal n'ait jamais connu. Ce vote avait donné lieu à de grandes manifestations soutenues par les partis d'opposition, et par les deux confédérations syndicales. Au mois de novembre 2012, la CGTP-IN menace de saisir la Cour constitutionnelle. Elle est soutenue par tous les partis d'opposition ainsi que par l'Association syndicale des juges portugais (*Associação sindical dos juizes portugueses*) qui demande au président de la République d'utiliser son droit de veto pour bloquer l'adoption du budget. Le président refuse de bloquer l'adoption du budget, qu'il approuve au mois de décembre, mais décide néanmoins de saisir la Cour constitutionnelle sur la question des hausses d'impôts¹, une attitude qui signe un échec pour le gouvernement de centre droit² (Lima 2013a). Le 5 avril 2013, la Cour rend son avis et déclare que quatre de ces mesures sont inconstitutionnelles³ (Lima 2013b).

*

* *

Finalement, ce chapitre consacré aux processus de réformes du Code du travail au Portugal souligne deux éléments essentiels. D'abord, dans les deux premiers cas (réforme de 2003 et de 2009), les gouvernements successifs ont mobilisé des experts universitaires afin de dépolitiser les débats dans un contexte fortement politisé et conflictuel entre les syndicats. Les deux commissions d'experts mises en place, considérées par les experts

¹ Trois mesures sont concernées: la hausse d'impôt de 3,5% à 10% pour les retraites de plus de 1,350 Euros par mois, la baisse de 3,5% à 10% pour les retraites du secteur public de plus de 1,350 Euros par mois, et enfin, la suppression des primes de congés pour les employés du secteur public et les retraités.

² De leurs côtés, les partis d'opposition saisissent également la Cour. La requête du leader du Parti socialiste s'ajoute à celle du Président de la République, pendant que les trois autres partis d'opposition (le Bloc de gauche, les Verts et le Parti communiste) demande à ce que la Cour vérifie la constitutionnalité de la réduction (de sept à cinq) des tranches d'imposition du revenu des particuliers; la majoration de la taxe de 3,5% sur 2013 le bénéfice de toutes les catégories de revenu personnel; la baisse des indemnités chômage, la réduction des prestations de l'assurance maladie; la réduction du paiement des heures supplémentaires (Lima 2013a).

³ Il s'agit des mesures sur la suppression des primes de congés, sur la réduction des salaires des fonctionnaires et des retraites et sur la réduction des prestations chômage et assurance maladie.

eux-mêmes comme des « *stratégies d'ingénierie politique* » devaient permettre de dépasser les limites de la concertation sociale. Ces stratégies de dépolitisation n'ont pas empêché l'opposition de la CGTP-IN (et des partis d'extrême gauche), mais les gouvernements successifs ont su convaincre l'UGT, une étape essentielle à la poursuite des négociations qui illustre l'analyse que nous avons proposée dans le chapitre précédent au sujet des stratégies incompatibles d'occupation de l'espace politique mises en œuvre par les deux principaux syndicats portugais. Dans le cas portugais, la place prépondérante des experts universitaires, qui ont joué le rôle de « *policy-makers* », a ainsi largement contraint la capacité des acteurs syndicaux à influencer, en amont, le contenu des réformes du Code du travail, une difficulté encore renforcée par leur forte division.

Ensuite, au-delà de la dimension stratégique des logiques nationales de l'eupéanisation ce chapitre insiste également sur les effets plus cognitifs, moins directs et moins rationnels des activités européennes. Nous avons, en effet, montré que, même si les acteurs politico-administratifs portugais ont soigneusement évité les références directes au modèle européen de flexicurité, l'influence des activités européennes sur les débats nationaux n'en est pas moins importante. En effet, le cadrage européen (et notamment l'approche gagnant-gagnant définie par la Commission), mais surtout de l'influence des comparaisons nationales sur les arguments politiques mobilisés par les différents acteurs ont fortement structuré les débats. Ces activités européennes ont également influencé le contenu des réformes. Comme nous l'avons vu, la question de l'indicateur de rigidité du marché du travail portugais constituait, pour le ministre du travail, José Vieira da Silva, un enjeu majeur. Soulignée par les activités de *benchmarking* de l'OCDE et des institutions européennes, les acteurs politico-administratifs faisaient ainsi du « rattrapage portugais » une priorité. Mis en relation avec la tendance des acteurs politico-administratifs portugais à jouer les « bons élèves » de l'intégration, cet exemple illustre les logiques nationales de l'eupéanisation.

CHAPITRE 6

LA « FLEXICURITÉ À LA FRANÇAISE » : NORMES INTERNATIONALES ET CADRAGES SYNDICAUX

Contrairement au cas portugais, les acteurs politiques français n'ont pas hésité à mettre en avant le modèle européen de flexicurité pour présenter les réformes de la fin des années 2000. Compte tenu du nombre de politiques du marché du travail mises en œuvre à partir du début des années 2000, nous ne pouvons toutes les aborder dans le cadre de ce travail. L'analyse des réformes présentées dans ce chapitre consacré aux réformes françaises est ainsi circonscrite aux deux accords nationaux interprofessionnels (ANI), celui de 2008 et celui de 2013, qui prétendent mettre en œuvre une forme de « flexicurité à la française ». Ces deux accords nationaux sont tous les deux marqués par les débats politiques sur la flexicurité (et par l'approche gagnant-gagnant qu'elle promeut) que nous avons étudiés dans le chapitre consacré à la définition de ce modèle européen (voir *supra*. Chapitre 3.). Le premier, signé en 2008, porte sur la *modernisation du marché du travail* ; le second, signé en 2013, sur la *sécurisation de l'emploi*. Tous deux ont été transposés dans une loi quelques mois après avoir été signés par les partenaires sociaux. La multidimensionnalité de ces accords constitue une spécificité particulière pour le cas français. Il faut, en effet, remonter aux années 1960 pour voir les acteurs français des politiques de l'emploi signer un accord à vocation multidimensionnelle qui prend en compte différents aspects des politiques de l'emploi et du marché du travail : dispositions contractuelles, flexibilité interne des entreprises, formation professionnelle, protection sociale, autant de domaines qui constituent les différentes composantes du modèle européen de flexicurité.

Ce chapitre expose d'abord le contexte politique dans lequel s'inscrivent les débats de la fin des années 2000 (I.), avant de s'intéresser spécifiquement aux contenus et aux débats qu'ont suscités ces deux accords (II. et III.).

La première partie du chapitre (I.) montre que les rapports d'experts commandés par les acteurs politiques au pouvoir au début des années 2000 ont largement contribué à ouvrir les débats politiques durant cette période. Plus particulièrement, la proposition très médiatisée du « contrat unique » proposée dans le rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz en 2005 a orienté les débats vers la flexibilité externe des entreprises et l'assouplissement des contrats de travail. Bien qu'elle ait suscité l'opposition des syndicats et n'ait jamais été défendue par le patronat, les acteurs politiques de droite au pouvoir durant la période l'ont largement mise en avant dans les discours. Face au rejet des syndicats et au désintérêt du patronat, ces acteurs politiques ont cependant dû l'abandonner. À partir de cette idée, ils ont néanmoins proposé d'allonger les périodes d'essai et de faciliter les licenciements, non pas en restreignant le nombre de contrats de travail disponibles pour les employeurs mais en créant plutôt deux nouveaux types de contrats : le Contrat nouvelles embauches (CNE) et le Contrat première embauche (CPE). Alors que les experts universitaires ont joué un rôle de *policy-maker* au Portugal,

les experts français jouent plutôt un rôle de *policy-broker*, c'est-à-dire qu'ils participent à orienter les débats plutôt qu'ils ne définissent le contenu des réformes.

Ces deux exemples de réformes – finalement abandonnées – des contrats de travail nous permettent d'illustrer l'un des arguments essentiels de ce travail de recherche. En analysant les débats auxquels elles ont donné lieu, la première partie de ce chapitre montre que les réformes du domaine que nous étudions ne peuvent plus se comprendre sans prendre en compte les normes définies à l'extérieur des frontières nationales. Dans le cas du CPE et du CNE, les comparaisons des performances européennes ont été largement mobilisées par les acteurs politiques favorables aux réformes. Ces arguments n'avaient pas pour objectif de transférer des politiques publiques directement inspirées des exemples étrangers mais plutôt d'attirer l'attention sur les effets négatifs du modèle français en soulignant son « exception » dans le paysage européen. Pour les acteurs favorables aux réformes « l'exception française » n'est pas envisagée comme un bienfait à préserver mais plutôt comme une anomalie à corriger¹. De manière plus cruciale, la première partie de ce chapitre montre à quel point les normes prescrites par l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la convention n°158 qui régle les périodes d'essai et les licenciements, ont constitué un élément essentiel des débats. Elles ont, en effet, permis aux syndicats défavorables à la flexibilisation des contrats de travail de s'opposer efficacement aux propositions gouvernementales.

Ainsi, comme dans le cas portugais, la première partie de ce chapitre montre que ce ne sont pas tant les exigences *directes* des institutions européennes qui sont mobilisées par les acteurs favorables aux réformes mais que les acteurs politiques français font plutôt un usage *indirect* des méthodes souples de gouvernance (ici, celles qui sont liées aux comparaisons des performances nationales). Dans ce chapitre, nous insistons sur la distinction qui doit être opérée entre les références *directes* et *indirectes* aux activités extérieures à l'État. Les acteurs favorables aux réformes ont tendance à mobiliser indirectement (ou *implicitement*) les activités européennes, c'est-à-dire, par exemple, à mettre en avant les comparaisons des performances nationales, une activité essentielle de la méthode ouverte de coordination (voir *supra*. Chapitres 2. et 3., consacrés aux politiques européennes de l'emploi). Comme nous l'avons souligné dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels français et portugais (voir *supra*. Chapitre 4.), les acteurs politiques et administratifs français ont, depuis la fin des années 1990, tendance à nier l'influence de l'UE sur les réformes nationales.

¹ Ce glissement ne signifie pas que le premier usage de « l'exception française », celui du bienfait à préserver, n'a plus cours dans les discours politiques. Durant la même période, un autre exemple, celui de la campagne référendaire sur le Traité constitutionnel en 2005, montre que des acteurs aux intérêts variés défendent l'idée de la préservation du « modèle social français » (Caune et al. 2007).

L'analyse des réformes présentées dans ce chapitre confirme que les acteurs français ne font pas de références explicites aux exigences directes des institutions européennes. Cependant, les acteurs défavorables aux réformes présentées dans ce chapitre ont trouvé dans la convention n°158 de l'OIT une ressource efficace pour s'opposer à la flexibilisation des procédures de licenciement et à l'augmentation de la durée des périodes d'essai. Dans ce cas, ils n'ont pas hésité à faire des références *directes* (et donc explicites) aux normes définies à l'extérieur de la sphère nationale. Dans la mesure où la convention de l'OIT est à l'origine de l'échec du CPE et du CNE, ce chapitre souligne ainsi que les débats nationaux sont crucialement contraints par les exigences internationales.

À partir de l'analyse de ce contexte, les deux parties suivantes (II. et III.) s'intéressent aux deux accords nationaux interprofessionnels, successivement transposés en lois, et présentés par les pouvoirs publics comme les résultats de la mise en œuvre d'une « flexicurité à la française ». Ces deux accords portent davantage sur la dimension externe de la flexibilité plutôt que sur sa dimension interne et laissent une place plus marginale à l'axe de la sécurité. En cela, ils illustrent le poids des exigences patronales focalisées sur l'assouplissement des règles du licenciement. Cependant, par rapport au CNE et au CPE, l'analyse de ces réformes indique également le rôle des cadres syndicaux, et notamment des travaux de la CFDT sur la « sécurisation des parcours professionnels ».

Dans les deux dernières parties de ce chapitre consacrées aux ANI respectivement signés en 2008 (II.) et en 2013 (III.), nous mettons l'accent sur l'importance des cadres européens dans les débats nationaux. Ces deux accords sont, en effet, présentés par les pouvoirs publics comme la mise en œuvre d'une « flexicurité à la française », une mobilisation qui contraste largement avec le souci des acteurs politiques portugais d'effacer toute référence au modèle européen de flexicurité. Nous expliquons cette différence par la mise en avant, par les acteurs politiques français, de leur capacité à « traduire » le modèle européen. Dans les arguments qu'ils utilisent, il ne s'agit donc pas de mettre en œuvre directement les exigences européennes mais plutôt d'adapter une stratégie définie au plan européen au contexte français. En d'autres termes, si les acteurs politiques de droite mettent en avant la « flexicurité à la française » c'est autant pour justifier le changement (« *la flexicurité* ») que pour insister sur leur capacité de traduction (« *à la française* ») du modèle européen. Compte tenu de la tendance des acteurs politiques et administratifs français à nier les effets des demandes européennes sur les choix politiques nationaux (voir *supra*. Chapitre 4.), les usages du cadre européen ne peuvent être compris que dans le cadre de la « traduction » sur laquelle insistent les acteurs politiques et qui caractérise la logique française de l'eupéanisation, notamment par rapport au cas portugais.

Au-delà du néologisme de la flexicurité, des comparaisons nationales et du modèle danois, un autre élément crucial du cadrage européen analysé au début de ce travail (voir *supra*. Chapitre 3.) est également mobilisé : il s'agit de l'approche multidimensionnelle et « gagnant-gagnant ».

En effet, le cadre multidimensionnel des deux ANI constitue une de leurs spécificités. Il a permis de nourrir l'approche gagnant-gagnant défendue par les signataires et qui rappelle la perspective défendue par les promoteurs européens du modèle de flexicurité. Utilisée par des acteurs aux intérêts variés, cette approche a largement facilité la mise en œuvre de réformes qui étaient jusque là difficiles. Par exemple, le « contrat de projet » avait d'abord été d'abord rejeté par les organisations syndicales lorsqu'il avait été proposé par les rapports d'experts au début des années 2000. La multi dimensionnalité de l'accord de 2008 permet de mettre les principes de ce nouveau contrat en relation avec d'autres avancées pour les salariés, une étape qui a largement facilitée le changement de positions des syndicats qui ont fini par l'accepter. Les changements permis par l'ANI indiquent ainsi le rôle de l'approche gagnant-gagnant dans la construction du compromis politique national, un cadrage largement issu des débats européens même s'il n'est pas toujours présenté comme tel. Ce cadrage multidimensionnel a donc un effet essentiel, non seulement sur les débats politiques, mais aussi sur le contenu des réformes.

I. Les réformes ratées des contrats de travail

Au début des années 2000, l'attention des acteurs politiques est dirigée vers la question des rigidités du marché du travail et de la protection de l'emploi. Plusieurs rapports d'experts commandés par les gouvernements successifs émettent des propositions pour répondre à ces problèmes présentés comme des « exceptions françaises ».

La première partie (I.) de ce chapitre consacré aux réformes françaises s'intéresse au rôle des réformes ratées des contrats de travail au milieu des années 2000. Cette partie souligne d'abord le rôle des travaux d'experts dans la mise à l'agenda de ces réformes, un rôle très différent de celui de leurs homologues portugais (A.). Alors que les experts universitaires ont défini les réformes du Code du travail portugais en 2003 et en 2009 (voir *supra*. Chapitre 5), les experts français ont agi comme des « *policy brokers* ». En d'autres termes, ils n'ont pas défini les réformes à proprement parler mais leurs propositions ont fortement influencé la direction des réformes du Contrat Nouvelles Embauches (CNE) et du Contrat Première Embauche (CPE) mises à l'agenda par les acteurs politiques de droite au pouvoir (B. et C.).

Cette première partie du chapitre consacré au cas français montre que les acteurs (syndicaux) opposés aux réformes de flexibilisation des contrats de travail ont trouvé dans les normes définies à l'extérieur de la sphère nationale des ressources considérables – et *in fine* efficaces – pour empêcher la mise en œuvre de ces réformes. Sans sous-estimer le succès des mouvements sociaux nés de l'opposition au CNE et au CPE, la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail a été cruciale dans l'échec de ces réformes, particulièrement celui du CNE. Après ces épisodes, c'est avec des arguments nouveaux que les acteurs syndicaux abordent les négociations suivantes, notamment celle sur la modernisation du marché du travail en 2007-2008 qui permet l'adoption de la *loi portant modernisation du marché du travail en 2008*. (II.)

A. La réforme des contrats de travail dans les rapports d'experts

Dans cette première sous-partie (A.), nous montrons que les principaux rapports d'experts commandés par le pouvoir politique durant la première partie des années 2000 (A. 1. et A. 2.) constituent autant d'étapes vers la proposition du « contrat unique » finalement présentée par le rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz en 2005 (A. 3.). Cette proposition n'a jamais fait l'objet de formulation aboutie de réforme mais a cependant contribué à renforcer l'attention politique pour la question de la flexibilisation

des contrats de travail. Elle constitue ainsi une étape importante dans le processus de la mise à l'agenda des réformes ratées du CNE (B.) et du CPE (C.) étudiées dans les sous-parties suivantes.

1. *Le rapport de Virville (2004) : le « contrat de projet » pour les cadres*

En janvier 2004, le rapport de Virville¹, intitulé *Pour un code du travail plus efficace*, est remis au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, François Fillon. Le rapport propose une refonte, y compris par voie d'ordonnance, du droit du travail, considéré comme trop complexe et trop rigide. Il propose d'assouplir le droit du licenciement, en réduisant la durée de prescription en cas de litige et de mettre en débat la révision du cadre juridique pour favoriser les ruptures négociées des contrats de travail. La principale proposition du rapport concerne l'instauration d'un nouveau type de contrat, le « contrat de projet », destiné à compléter les différentes formes de contrats d'usage et principalement réservé aux cadres, aux personnels qualifiés et aux experts. Ce nouveau type de contrat devrait permettre le recrutement d'un salarié pour un projet spécifique dans le cadre d'un contrat à durée déterminée qui pourrait excéder dix-huit mois si la mission le nécessite. Ernest-Antoine Seillière, alors président du MEDEF, se « félicite » de cette proposition et souhaite qu'elle ne soit pas limitée aux contrats des personnels qualifiés². Au contraire, les syndicats dénoncent unanimement « un CDD de longue durée » et y voient, à terme, un moyen pour d'autres secteurs, comme celui de bâtiment, de renforcer l'utilisation des contrats à durée déterminée, une évolution qu'ils refusent radicalement³. Nous verrons dans la partie suivante (voir *infra*. II. B.) comment l'approche multidimensionnelle de l'ANI de 2008 participe à convaincre les acteurs syndicaux qui acceptent à cette occasion le « CDD longue durée » mis en œuvre par la loi de 2008 portant modernisation du marché du travail.

¹ Ancien conseiller technique du premier ministre Laurent Fabius, Michel de Virville est secrétaire général du groupe Renault au moment où il dirige la commission chargée de la rédaction de ce rapport. En 1996, il fût déjà l'auteur d'un rapport remis au ministre du travail et des affaires sociales de l'époque, Jacques Barrot, intitulé *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*.

² Cité dans « Un nouveau contrat de travail, le "CDD de longue durée" », *Le Monde*, 16 janvier 2004.

³ *Idem*.

2. *Le rapport Camdessus (2004) : les exemples étrangers pour souligner les spécificités françaises et le « contrat unique »*

Quelques mois plus tard, Michel Camdessus¹ remet un rapport sur la croissance économique au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie², Nicolas Sarkozy qui le considère rapidement comme son « *livre de chevet* »³. Contrairement au rapport de Virville, le rapport Camdessus accorde une grande attention aux exemples étrangers et au positionnement de la France en comparaison internationale et européenne. La lettre de mission qui accompagne la commande du rapport fait état des limites du modèle de croissance français « *à un moment où d'autres zones du monde font la preuve d'un dynamisme économique impressionnant* »⁴. Après un premier chapitre qui établit les diagnostics de la situation française, le second chapitre est entièrement consacré aux expériences étrangères, plus particulièrement aux cas finlandais, suédois, danois, britannique et canadien. Cet échantillon constitué de régimes de protection sociale de types sociaux-démocrates et libéraux laisse de côté les régimes continentaux et méditerranéens de protection sociale qui, comme nous l'avons vu, sont plus éloignés des cadres promus par les organisations internationales et les institutions européennes. La troisième partie du rapport est entièrement consacrée au contexte européen dans lequel s'inscrit le « *destin français* » et aborde, notamment les questions liées au Pacte de stabilité et de croissance et à la politique monétaire européenne. Destiné à formuler des mesures pour relancer la croissance, le rapport Camdessus fait également un certain nombre de propositions dans le domaine de l'emploi, au premier rang desquelles celle de la mise en place du « contrat unique », une esquisse qui sera reprise, quelques mois plus tard par le rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz. L'idée est de remplacer les contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée pour ne garder plus qu'un « *contrat unique à durée indéterminée dans lequel les droits relatifs à la protection de l'emploi et à l'indemnisation se renforceraient progressivement* »⁵. Ce nouveau contrat n'est pas inspiré des expériences étrangères présentées dans le rapport mais permettrait, selon les auteurs, de répondre aux problèmes liés à la segmentation du marché du travail et de mettre fin à la « *spécificité*

¹ Après avoir été gouverneur de la Banque de France de 1984 à 1987, Michel Camdessus est devenu Directeur général du Fonds monétaire international, poste qu'il occupe pendant trois mandats jusqu'en 2000. Par la suite, il a été chargé de nombreuses expertises par diverses organisations internationales avant de devenir, en 2008, président de la Société de financement de l'économie française.

² « Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France », Rapport du groupe d'experts présidé par Michel Camdessus au Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, octobre 2004.

³ Voir, par exemple, « Le futur livre de chevet de Sarkozy », *Libération*, 20 octobre 2004.

⁴ Rapport Camdessus, p.9.

⁵ *Idem*, p. 92.

française » qui consiste à encadrer les licenciements économiques par le pouvoir du juge¹. Le rapport Camdessus propose ainsi de faciliter les suppressions d'emplois et les licenciements et de ne sanctionner ces derniers qu'en cas d'absence de motifs réels et sérieux. En contrepartie, les auteurs souhaitent une assurance chômage plus généreuse et incitative, associer les droits sociaux à la personne et non plus à l'emploi, augmenter la Prime pour l'emploi et améliorer les dispositifs d'accompagnement des chômeurs vers l'emploi, autant d'éléments qui vont dans le sens des exigences européennes même si ces dernières ne sont pas formellement mises en avant.

3. *Le rapport Cahuc et Kramarz (2004) : le « contrat unique » et le constat de l'exception française*

En mai 2004, la lettre de mission du ministre de l'économie et des Finances (Nicolas Sarkozy) et du ministre de l'emploi (Jean-Louis Borloo) demande aux économistes Pierre Cahuc et Francis Kramarz d'explorer les possibilités de réforme des licenciements et de l'assurance chômage. Cette lettre 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. La référence à l'Europe tient ici lieu à la dimension cognitive de la gouvernance européenne, celle des usages statistiques et du *benchmarking*, étudiée dans la première partie de ce travail (voir *supra*. Chapitres 2. et 3.). La lettre de mission fait également état des recherches récentes de ces experts qui « *ont notamment montré que certains pays européens avaient réussi à réformer leurs marchés de l'emploi tout en respectant les principes du modèle social européen* »².

Dans le chapitre 4 du rapport, les deux économistes soulignent la persistance d'une « *exception française* » en matière de droit du travail³ et mettent l'accent sur les rigidités des procédures françaises de licenciement en comparaisons internationales : « *Il apparaît que la réglementation de la protection de l'emploi, relativement élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE à la fin des années quatre-vingt, a crû en France dans les années quatre-vingt-dix, alors qu'elle diminuait dans tous les autres pays. En réalité, nombre d'autres pays ont mené des réformes, mais dans une direction différente de celle adoptée en France* »⁴. Les travaux de J. Gautié nous permettent d'insister sur les modalités particulières de la mobilisation des comparaisons internationales opérée par P. Cahuc et F. Kramarz. J. Gautié rappelle, en effet, que la rigidité des politiques françaises de l'emploi pointée par l'OCDE concerne davantage la

¹ *Id.*, p. 91.

² Rapport Cahuc-Kramarz, p.5.

³ *Idem*, p.131-134.

⁴ *Id.*, p. 133.

législation des contrats à durée déterminée que celle relative aux contrats à durée indéterminée (2004). Sous-estimer cette spécificité pour mettre plutôt en avant la rigidité générale de la protection française de l'emploi permet à Pierre Cahuc et Francis Kramarz de légitimer le changement et la fin de l'exception française et d'insister sur l'assouplissement des licenciements. Ces auteurs soulignent la complexité du droit du travail, une particularité qu'ils jugent défavorable aux employeurs et aux travailleurs¹. Pour répondre à ces problèmes, ils proposent de remplacer les différents types de contrats de travail par un « contrat unique » à durée indéterminée afin de « *réduire les inégalités de traitement et de simplifier le droit du travail* »² et de permettre aux salariés d'accumuler des droits salariaux. Provisionnés par des moyens divers (financement public, Sécurité sociale, employeur, comptes d'épargne, etc.), ces droits devraient permettre aux salariés de se former, d'entreprendre, de se consacrer à leur vie de famille ou à une activité non salariée, tout en maintenant les possibilités pour réintégrer, ensuite, le marché du travail. En contrepartie, les auteurs du rapport souhaitent réduire les cotisations patronales et proposent d'introduire une taxe sur les licenciements à laquelle les entreprises devraient s'acquitter afin de garantir le reclassement du salarié³.

a. Une idée rejetée par les acteurs politiques de gauche et par les syndicats

Pour convaincre les représentants des employés, les auteurs du rapport mettent en avant une source d'inspiration importante. Le titre du rapport, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, emprunte, en effet, directement aux travaux de la CGT, qui défend cette idée depuis le début des années 2000 (Dumas 2002; CGT 2003). Les acteurs de la CGT sont très critiques à l'égard de « *l'instrumentalisation de l'approche de la Sécurité sociale professionnelle, complètement détournée* »⁴. L'un de nos interlocuteurs souligne que le rapport Cahuc-Kramarz envisage cette approche à partir d'une dimension assurantielle alors que la CGT propose une vision tournée vers la « *valorisation des capacités humaines, la formation et la protection* »⁵. Au-delà du titre, les auteurs du rapport soulignent de manière explicite qu'ils s'inscrivent dans la « suite logique »⁶ des rapports Boissonnat⁷

¹ Les auteurs s'inspirent ici notamment du rapport de Michel de Virville, *Pour un droit du travail plus efficace* remis à François Fillon, Ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, en 2004. Le rapport de Virville proposait notamment un contrat de mission pour les cadres. L'idée est mise en œuvre par la loi de modernisation sociale de janvier 2008.

² Rapport Cahuc-Kramarz, p. 125.

³ *Idem*, p. 144.

⁴ Entretien F19, CGT.

⁵ *Idem*.

⁶ Rapport Cahuc-Kramarz, p. 142.

⁷ « Le travail dans vingt ans », Rapport du groupe présidé par Jean Boissonnat pour le Commissaire général du plan, 1995.

et Supiot¹, lesquels prescrivait le passage de la sécurité *des* emplois à la sécurité *de* l'emploi et avaient été accueillis favorablement par les syndicats (Clegg 2011). Pierre Cahuc et Francis Kramarz citent notamment le « contrat d'activité »² proposé par le premier et les droits de tirage sociaux souhaités par le second³.

Malgré ces tentatives de rapprochements substantiels et sémantiques, le rapport Cahuc-Kramarz est très mal reçu par les acteurs syndicaux ainsi que par la plupart des leaders politiques de gauche. L'un des acteurs que nous avons interrogé à la CGT estime que les emprunts sémantiques de ces experts constituent un « *fait non négligeable* » qui met en lumière l'influence des travaux de la CGT dans les débats publics. Il reproche cependant aux auteurs du rapport, qu'il identifie comme des proches de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), d'avoir « *complètement travesti* » l'approche de la CGT et rappelle que la « Sécurité sociale professionnelle » implique la définition d'un nouveau statut du salarié que Pierre Cahuc et Francis Kramarz laissent de côté⁴.

La plupart des syndicats étaient, dès l'origine, farouchement opposés au contrat unique. Pour la CFTC, « *le CDI est le seul contrat qui vaille* » et le contrat unique est une « *fausse bonne idée* »⁵. Un de nos interlocuteurs à la CFE-CGC rappelle que cette proposition « *nous faisait littéralement bérissier. Même si on est d'accord sur l'idée qu'il faut faire évoluer le marché du travail, on a eu une réaction épidermique* »⁶. D'autres positions syndicales, comme celle de la CFDT, se radicalisent avec le temps. En mai 2006, le secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, affirme n'être pas certain « *qu'il faille un contrat unique, mais nous ouvrons le débat* »⁷. Un an après, sa position est renforcée lorsqu'il explique qu'il « *n'est pas pour le contrat unique, qui ne permettra pas de développer tous les scénarios de travail* »⁸. Du côté des leaders politiques, Jean-Marie Bockel, représentant du courant « socialiste libéral » est l'un des rares à avoir défendu cette proposition au Parti socialiste⁹. Pour la justifier, il met l'accent sur l'approche « donnant-donnant », une approche qui constitue,

¹ « Au-delà de l'emploi », Rapport du groupe d'experts présidé par Alain Supiot pour la Commission européenne, 1997.

² 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.

³ 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.

⁴ Entretien F10, CGT.

⁵ Philippe Louis, *La Lettre confédérale CFTC* 1358/59, 16-23 juin 2011.

⁶ Entretien F9, CFE-CGC.

⁷ « M. Chérèque va défendre sa vision du réformisme devant les militants de la CFDT », *Le Monde*, 30 mai 2006.

⁸ « M. Chérèque débat du contrat de travail avec ses militants », *Le Monde*, 6 février 2007. Le rejet du contrat unique est confirmé dans un entretien avec le journal *La Croix* le 21 juin 2007.

⁹ Le contrat unique est notamment cité dans le cadre de la motion « Pour un socialisme libéral : vérité et action » qu'il présente au Congrès du Mans, en 2005.

comme nous l'avons vu, un élément essentiel du cadrage européen des politiques de l'emploi (voir *supra*. Chapitre 3).

b. Une proposition non consensuelle auprès du patronat

Si les représentants des employés sont tout à fait opposés au contrat unique, les représentants des employeurs n'en font pas non plus un cheval de bataille¹. Pour F. Gaudu, l'opposition du patronat s'explique assez facilement par « la préoccupation de ne pas lâcher la proie pour l'ombre » (2008, 268). En effet, abandonner le principe du CDD signifierait renoncer à l'avantage juridique qui permet, dans le cadre des CDD, la rupture automatique du contrat dès lors que le terme prévu survient. Pour des organisations comme la CGPME, l'existence de différents types de contrat de travail constitue une priorité².

Même si, du point de vue des employeurs, la possibilité de licenciements économiques sans versement d'indemnités ni contrôle par le juge paraît avantageuse, elle ne garantit pas l'absence de contentieux ni les autres obstacles aux licenciements (*ibid.*, 268). Si ces éléments permettent sans doute de comprendre le peu d'enthousiasme des représentants patronaux, il faut également ajouter que cette proposition donne lieu à des désaccords entre ces derniers. En 2006, Laurence Parisot, alors présidente du MEDEF explique : « *nous sommes aujourd'hui dans une hyper-complexité qui ne nous rend pas efficaces. N'allons pas non plus dans une simplification qui ne nous permettrait pas de faire face aux différentes situations* »³. D'abord intéressé par cette proposition qui allait dans le sens d'un assouplissement du droit de licenciement, le MEDEF préfère finalement conserver différents types de contrats flexibles. La CGPME ne considère pas, non plus, le « contrat unique » comme une piste de travail⁴. En fait, du côté du patronat, ce contrat était surtout défendu par l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDH). Si l'ANDH ne l'a toujours pas abandonné en 2011⁵, elle n'a cependant pas réussi à convaincre ses partenaires.

¹ Contrairement au « contrat de mission », défendu par la suite notamment pour les cadres (voir *infra*), le contrat unique n'est pas cité dans les « 44 propositions du MEDEF » pour moderniser le Code du travail, présentées le 4 mars 2004. Voir aussi « Retour sur le contrat de travail unique », *Le Journal du Dimanche*, 17 juin 2011.

² En 2008, la CGPME se félicite notamment que les différents dispositifs contractuels existants n'aient pas été remis en cause. Source : CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

³ « Tensions au Medef sur le contrat de travail unique », *Les Échos*, 12 décembre 2006.

⁴ « Le contrat de travail unique n'est pas pour demain », *Le Monde*, 1 juin 2012.

⁵ Voir, par exemple, « Retour sur le contrat de travail unique », *Le Journal du Dimanche*, 17 juin 2011.

L'absence de soutien de la part des représentants des employeurs n'a pas empêché les acteurs politiques de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), le parti majoritaire durant cette période, de soutenir vigoureusement cette proposition¹. Pour le justifier, le premier ministre Dominique de Villepin met en avant le besoin de « *cohérence des contrats de travail* » et en fait une priorité de son action gouvernementale². Le « contrat unique » constitue un thème majeur de la campagne aux élections présidentielles de l'UMP et de Nicolas Sarkozy en 2007³, alors même que l'organe gouvernemental du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) écarte également cette proposition⁴. Dans le cadre de notre problème de recherche axé sur les effets politiques nationaux des demandes des organisations internationales et des institutions européennes, il faut noter que les acteurs politiques se montrent peu enclins à souligner le soutien du FMI et de l'OCDE vis-à-vis du contrat unique⁵. La réputation néolibérale de ces organisations peu susceptibles de convaincre les acteurs défavorables au contrat unique explique qu'elles n'aient pas été mobilisées par les acteurs politiques qui défendent ce projet⁶.

Alors que les négociations lancées par le gouvernement en 2007 invitent les partenaires sociaux représentatifs à discuter des modalités de la modernisation du marché du travail, le rejet des syndicats et le désintérêt du patronat ne permettent pas de discuter la mise en œuvre du contrat unique. Cette proposition ne figure plus dans le document de sept pages transmis aux partenaires sociaux dans le courant du mois de juin 2007 par le premier ministre. Le document de Matignon revient sur l'idée de « *redonner une cohérence d'ensemble aux différents contrats* » et liste les options envisageables, à savoir la révision de la durée de la période d'essai et des modalités de rupture des contrats de travail, mais aussi la sécurisation, pour les entreprises, de ces procédures⁷.

Si la proposition de « contrat unique » est finalement abandonnée, elle a néanmoins permis d'ouvrir les débats sur la réforme des contrats de travail. À la suite de cette proposition, puis de son abandon, deux réformes des contrats de travail sont lancées. Les acteurs politiques au pouvoir durant cette période sont contraints de revoir leurs

¹ Voir la Convention sur la question sociale de l'UMP, mars 2005.

² « M. de Villepin réfléchit à un contrat de travail unique, avec deux ans de période d'essai », *Le Monde*, 26 janvier 2006.

³ Voir par exemple le point de vue de Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, « Retrouvons le plein emploi grâce à la sécurité sociale professionnelle », *La Tribune*, 12 décembre 2005.

⁴ Les membres du COE considèrent qu'« *il est ressorti des débats au sein du groupe de travail que la proposition de contrat unique était une piste parmi d'autres. Elle poursuit des objectifs légitimes mais se heurte à d'importantes contraintes juridiques et ne permettrait pas nécessairement d'atteindre les résultats poursuivis* ». Voir Rapport d'étape sur la sécurisation des parcours professionnels, Conseil d'orientation pour l'emploi, mai 2007.

⁵ « L'emploi au point mort en France, l'OCDE conseille le contrat de travail unique », *Les Echos*, 17 juin 2005.

⁶ Entretiens F20 et F26. Ministère de l'emploi.

⁷ « La réforme du marché du travail est en route », *Le Monde*, 20 juin 2007.

propositions et s'appuient alors non pas sur la proposition spécifique du rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz mais, plus généralement, sur leur analyse qui met l'accent sur les rigidités du marché du travail et la nécessité de développer la flexibilité externe. Étudiées dans les sous-parties suivantes, les réformes du Contrat nouvelles embauches (CNE) et du Contrat première embauche (CPE) ne seront cependant que brièvement mises en œuvre avant d'être annulées en raison de leur incompatibilité avec les normes internationales, particulièrement celles de l'Organisation internationale du travail.

B. Le Contrat nouvelles embauches : une flexibilisation incompatible avec la norme internationale

Dans cette seconde sous-partie, nous montrons que les principes du CNE sont largement marqués par les priorités de la flexibilisation des contrats de travail. Le gouvernement propose, en effet, d'allonger la période d'essai et d'assouplir la procédure de licenciement. Si les syndicats d'employés et les acteurs politiques de gauche reçoivent l'annonce de la réforme de manière épidermique, elle ne reçoit pas non plus une adhésion généralisée à droite (B. 1.). Qu'ils soient, ou non, favorables à la réforme, les différents acteurs mobilisent les comparaisons nationales comme argument pour s'opposer ou pour justifier le changement ; le droit comparé donne lieu à des comparaisons sauvages (B. 2.). Les acteurs défavorables à la réforme trouvent dans les normes définies à l'extérieur de la sphère nationale, et particulièrement celle de la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail, des ressources considérables pour s'opposer à sa mise en œuvre (B. 3.). Avant d'être formellement rejeté par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail, le CNE est défendu par les pouvoirs publics au cours d'un long contentieux qui prend place entre les différentes juridictions nationales (B. 4.).

1. *Les réactions négatives des partenaires sociaux*

Présenté comme équilibré dans la perspective d'une approche gagnant-gagnant par le gouvernement, le CNE est immédiatement décrié par les acteurs politiques de gauche et par les syndicats, soutenus par de nombreux experts des politiques des marchés du travail. À l'origine intéressés, les représentants des employeurs sont finalement davantage préoccupés par la réduction des charges sociales et ne tardent pas à abandonner cette piste.

- a. À gauche : le rejet de la dimension flexible d'un contrat présenté comme équilibré

En août 2005, une ordonnance met en place le Contrat nouvelles embauches (CNE)¹ et marque la réorientation des politiques françaises de l'emploi vers la question de la réglementation des licenciements (Erhel 2009, 92). Destiné aux entreprises de moins de vingt salariés en équivalent temps plein, le CNE repose sur le principe selon lequel les employeurs pourraient, sans motif, se séparer d'un salarié pendant les deux premières années qui suivent la signature de son contrat en lui envoyant simplement une lettre en recommandé avec accusé de réception. La procédure de licenciement est ainsi simplifiée au profit d'une procédure alternative sans convocation ni entretien préalable et surtout sans l'obligation de justifier le licenciement par des motifs économiques ou personnels².

Le CNE constitue l'une des mesures phares du *Plan d'urgence pour l'emploi* du gouvernement Villepin. Il est notamment justifié par la nécessité d'assouplir la législation française en matière de licenciements, même si nous avons rappelé plus haut que les organisations internationales comme l'OCDE jugent que cette rigidité porte davantage sur la législation des CDD que sur celle des CDI (Gautié 2004). Le CNE est présenté dans le cadre d'une approche « gagnant-gagnant » qui vise à assouplir le droit du travail tout en augmentant la sécurité des travailleurs et recherche « *un nouvel équilibre dans la relation de travail, en associant une simplification de la procédure de rupture et de nouvelles garanties pour le salarié afin de favoriser le retour rapide à l'emploi en cas de cessation du contrat* »³. L'exposé des motifs du projet de loi détermine « *les garanties particulières offertes au salarié bénéficiaire de ce nouveau contrat afin de sécuriser son parcours professionnel. [Le salarié] pourra également bénéficier d'un accompagnement renforcé par le service public de l'emploi* »⁴. Ces motifs montrent que le besoin de « sécurisation des parcours professionnel » défendu par la CFDT est devenu incontournable pour les acteurs politiques, y compris ceux de droite.

Malgré le cadrage politique autour d'une approche « gagnant-gagnant », l'équilibre du contrat n'est pas garanti par les termes de la loi, une dimension soulignée tant par les experts universitaires (voir, par exemple, Gomel et al. 2007) que par les représentants des

¹ Ordonnance n°2005-893 du 2 août 2005.

² L'employeur doit néanmoins respecter un préavis d'au moins deux semaines lorsque le CNE a été conclu pour une durée comprise entre un et six mois et d'au moins un mois lorsque le contrat a été conclu pour une durée de plus de six mois. En cas de démission de l'employé aucun préavis n'est fixé par l'ordonnance du 2 août 2005.

³ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail « nouvelles embauches ».

⁴ Ce type de contrat doit, en effet, donner au salarié « *le droit à un revenu de remplacement adapté à sa situation en cas de rupture du contrat au cours des deux premières années* ». Projet de loi n°2403, habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

salariés. Dès l'annonce du gouvernement, le CNE provoque un tollé auprès des organisations syndicales. Pour Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT, le CNE « *revient à la fin programmée du contrat à durée indéterminée revendiquée par le Medef* ». Le secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, déplore que ce nouveau contrat « *donne plus de flexibilité pour l'employeur, mais laisse un flou dans les nouvelles garanties pour les salariés* » et est donc, de fait « *tout-à-fait contestable* ». Le président de la CFTC, Jacques Voisin, considère qu'il y a un « *risque* » que « *ce type d'emplois remplace peu à peu l'emploi normal dans la plus grande précarité* ». Le secrétaire général de FO, Jean-Claude Mailly, et le secrétaire général de l'UNSA, Alain Olive, dénoncent également « *un nouveau contrat précaire* » et « *le droit de licencier librement* ». Pour le syndicat Solidaires, « *M. de Villepin vient d'inventer le licenciement express* ». Enfin, le secrétaire général de la CFE-GCC, Jean-Louis Walter, dénonce « *la précarité* » et « *l'inquiétude* » qui résultent de cette proposition¹.

b. À droite : une piste finalement abandonnée

De leurs côtés, les employeurs soutiennent généralement le CNE même si les différentes branches du patronat présentent une position nuancée. La CGPME, directement concernée puisque le CNE concerne les entreprises de moins de vingt salariés, se déclare satisfaite de ces avancées. Cependant, le MEDEF souhaite que le programme gouvernemental « *concret mais encore limité* » soit développé². En fait, les employeurs ne sont pas défavorables à ce nouveau type de contrat et jugent la « *piste intéressante* »³ mais ils considèrent que la mesure est isolée et attendent du gouvernement une stratégie plus globale susceptible de favoriser la compétitivité des entreprises et notamment axée sur la réduction des charges sociales⁴. Face au rejet massif des syndicats et au contentieux juridique auquel donne lieu le CNE (voir *infra*. 2. b. et c.), la chef de file de la délégation patronale pour le MEDEF, Cathy Kopp, abandonne finalement le CNE et propose que tout licenciement soit « *fondé sur un motif valable qui doit être porté à la connaissance du salarié concerné* » en échange d'une plus grande flexibilité⁵.

¹ Cités dans « Le programme du Premier ministre », *Le Monde*, 10 juin 2005.

² *Idem*.

³ Voir le point de vue de Charles Beigbeder, Président-directeur général de Poweo, membre du conseil exécutif du Medef, dans *La Croix*, 1^{er} septembre 2005.

⁴ Voir par exemple : « CNE: une "bonne idée" mais qui a ses limites, selon les patrons », *AFP Infos Françaises*, 1^{er} septembre 2005, ou encore « Dix patrons de terrain jugent les mesures Villepin », *L'Entreprise*, n°0238, octobre 2005.

⁵ « L'Organisation internationale du travail donne le coup de grâce au CNE », *Les Échos*, 15 novembre 2007.

Le CNE ne fait pas non plus l'unanimité auprès des acteurs politiques de droite. Du côté de la majorité, la députée et porte parole de l'UMP, Valérie Pécresse déclare, lors d'une séance parlementaire, qu'il est « *difficilement justifiable de soumettre une personne à une période d'essai aussi longue, six mois suffisent amplement à mesurer la qualité du travail d'un salarié* »¹. D'autres députés UMP², qui restent toutefois isolés, affirment qu'ils ne prendront pas part au vote de la loi, pour des raisons de fond ou parce qu'ils contestent le recours aux ordonnances, tandis que le porte parole du groupe UDF affirme également que les centristes opposés à « *l'introduction d'une fragilité supplémentaire, qui ne répond pas à la question de fond* », ne voteront pas pour le texte³, à moins que la flexibilité accrue soit compensée par une meilleure garantie de revenus et par une aide accrue au reclassement⁴.

Les experts universitaires sont également nombreux à souligner les déséquilibres du nouveau contrat de travail. F. Guiomard et E. Serverin remarquent qu'aucune disposition du texte de loi n'exige que l'emploi pour lequel est conclu un CNE ne soit nouveau, ni que l'embauche soit nouvelle, ni que l'emploi créé soit pérenne⁵ (2007, 506). Ces analyses sont confirmées moins d'un an après la création du CNE, une étude de la direction des statistiques du ministère de l'emploi (DARES) et de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) établissant que seuls 10% des CNE (soit 44 000) correspondent à de véritables créations d'emploi. Il ressort de cette enquête que 70% des embauches auraient eu lieu sous forme de CDD ou de CDI si le CNE n'avait pas existé et que ce type de contrat n'a permis d'anticiper des recrutements que dans 20% des cas⁶.

¹ Citée dans « Les députés de la majorité sont peu convaincus par le plan Villepin pour l'emploi », *Le Monde*, 30 juin 2005.

² Il s'agit, par exemple, des députés Dominique Paillé (Deux-Sèvres), Pierre Lellouche (Paris) ou Claude Goasguen (Paris).

³ Cités dans « Les députés de la majorité sont peu convaincus par le plan Villepin pour l'emploi », *Le Monde*, 30 juin 2005.

⁴ Cité dans « Pour assurer le vote de la loi d'habilitation au Sénat, le premier ministre doit composer avec les centristes », *Le Monde*, 4 juillet 2005.

⁵ Un CNE peut ainsi être proposé à un salarié dont le CDD arrive à sa fin, ou à un salarié qui disposait jusqu'ici d'un contrat temporaire, ou encore qui se trouvait précédemment en CDI avec la même entreprise (dans ce dernier cas, à partir de la condition selon laquelle le CNE n'a pas été la cause de la rupture du CDI).

⁶ « Seuls 10 % des CNE correspondent à de véritables créations d'emplois », *Le Monde*, 15 juin 2006.

2. *Le droit du travail comparé : des comparaisons sauvages pour légitimer ou s'opposer au changement*

Quelles que soient les positions défendues par les différents acteurs, les débats politiques sur le CNE sont fortement marqués par les activités extérieures à la sphère nationale. Dans ce débat, le droit du travail comparé donne lieu à des comparaisons sauvages, tantôt destinées à légitimer le changement, tantôt relayées pour indiquer les limites de la réforme. Face aux ambiguïtés des comparaisons des performances européennes, les paragraphes suivants soulignent que c'est surtout dans la mobilisation des normes internationales de l'Organisation internationale du travail que les acteurs défavorables à la réforme trouvent un argument majeur – et *in fine* efficace – pour s'opposer aux principes du CNE.

Sur les trois parties que compte le rapport du député Claude Gaillard (UMP) sur le projet de loi du gouvernement présenté devant l'Assemblée nationale le 27 juin 2005, la seconde partie est entièrement consacrée à la comparaison et à la mise en perspective des résultats français par rapport aux autres États membres de l'UE. Le rapport rappelle que le taux de chômage dans les pays de la « *vieille Europe* » reste durablement plus élevé :

« tandis que la situation apparaît nettement moins défavorable chez d'autres de nos partenaires. Certains, comme la Suède, le Danemark ou les Pays-Bas ont toujours ou presque toujours su conserver des taux de chômage modérés par rapport au nôtre. D'autres, qui avaient structurellement – l'Irlande ou l'Espagne - ou conjoncturellement - la Finlande au début des années 1990 – un chômage très élevé ont enregistré ces dernières années des améliorations spectaculaires ; il en est de même de la Grande-Bretagne, où la situation de l'emploi, à partir d'un niveau de chômage plus élevé qu'en France, s'est régulièrement améliorée depuis vingt ans »¹.

Le rapport établit le même type de comparaison pour ce qui concerne les taux d'emploi, ainsi que les dépenses publiques des politiques du marché du travail, en mettant l'accent sur les dépenses actives. Ces propos illustrent un usage explicite des comparaisons internationales et des activités européennes de *benchmarking*, le député se félicitant que les données produites par Eurostat permettent de comparer la situation française avec celles des autres États membres.

Les comparaisons européennes sont également utilisées par les acteurs défavorables aux réformes puisque le député communiste rappelle qu'une « *étude de l'INSEE souligne que le coût annuel moyen d'un salarié, en 2000, était de 37 941 € en France, contre*

¹ Rapport n°2412 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°2403) habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

45 664 € en Allemagne, y compris les nouveaux Länder, soit un écart de 20,4 % »¹, fustigeant ainsi l'argument du coût du travail, supposé trop élevé en France, par rapport aux autres pays européens et qui serait, ainsi, responsable du manque de compétitivité des entreprises françaises. Les comparaisons avec les autres pays européens sont donc mobilisées par les différents acteurs, qu'ils soient ou non favorables aux réformes. Ces usages divers indiquent que les activités européennes du *benchmarking* ne permettent pas de pointer une direction unique pour aiguiller les réformes nationales mais qu'elles donnent plutôt lieu à une utilisation sauvage qui a pour objectif d'étayer des arguments parfois opposés. La mobilisation des comparaisons nationales permet aux différents acteurs de souligner les piètres performances françaises mais ne constituent pas une étape pour influencer la direction des réformes en s'inspirant des exemples étrangers et en engageant des processus de transferts des politiques publiques. L'un de nos interlocuteurs souligne ainsi que « *les comparaisons internationales permettent d'apaiser les conflits dogmatiques et de casser un peu la dynamique des positionnements* »². La même remarque vaut pour la mobilisation des modèles nationaux. L'un de nos interlocuteurs à la CFDT reconnaît que le modèle danois constitue « *un outillage du discours politique. C'est complètement inimaginable d'importer ce modèle en France, personne ne l'a imaginé (...) mais cela permet d'ouvrir un peu les esprits, de montrer que, sans vouloir transposer directement, on peut au moins faire autrement* »³.

L'exemple du modèle danois est aussi critiqué, à droite comme à gauche. Le député communiste Alain Bocquet dénonce ainsi l'utilisation du modèle danois comme argument de légitimation et remarque : « *On nous vante les mérites de la flex-sécurité à la danoise, de la rotation accélérée des emplois. C'est oublier un peu vite que l'indemnisation du chômage est beaucoup plus généreuse au Danemark qu'en France* »⁴. Un député UMP regrette la « *présentation tronquée* » du modèle danois : « *certes, l'indemnisation du chômage est plus généreuse au Danemark qu'en France, mais il existe au Danemark un véritable contrôle de la recherche d'emploi, axé sur un retour rapide à l'activité et qui mobilise tous les acteurs du service public de l'emploi. C'est un système « gagnant-gagnant » dont nous pourrions nous inspirer avec profit* »⁵.

Pour compléter l'analyse de la mobilisation des éléments de cadrage des exigences européennes en matière de politiques de l'emploi et du marché du travail, il faut ajouter que les travaux d'experts mobilisés par les institutions européennes sont également pris en compte au plan national. Amplement utilisés par les institutions européennes (voir

¹ Compte-rendu analytique officiel, Session ordinaire de 2004-2005 - 101^{ème} jour de séance, 241^{ème} séance, 3^{ème} séance du mardi 28 juin 2005.

² Entretien F14, Centre d'étude de l'emploi.

³ Entretien F21, CFDT. Nous soulignons.

⁴ Compte-rendu analytique officiel, Session ordinaire de 2004-2005 - 101^{ème} jour de séance, 241^{ème} séance, 3^{ème} séance du mardi 28 juin 2005.

⁵ *Idem*.

supra. Chapitre 3.), ils font également partie du registre argumentaire de la CFDT (voir *infra*. II. A. 1.) et sont mobilisés dans l'arène parlementaire puisque Alain Bocquet rappelle que Bernard Gazier « qualifie l'option danoise de "machine à trier" en fonction de la productivité ! Malheur aux moins performants »¹. Ces différents usages illustrent la façon dont les éléments du triangle d'or danois sont mobilisés pour défendre des arguments différents selon les positions politiques des acteurs. De la même manière qu'à Bruxelles où le modèle danois est mobilisé par les représentants des syndicats européens pour souligner l'importance de la protection et de la sécurité des salariés (voir *supra*. Chapitre 3.), ces caractéristiques sont également rappelées par les acteurs de gauche, défavorables aux propositions gouvernementales.

3. *La mobilisation de la norme internationale par les partenaires sociaux*

Si les comparaisons européennes ne doivent pas être sous-estimées et constituent des références indirectes aux activités des institutions européennes, les acteurs défavorables aux réformes se tournent plutôt vers d'autres sources pour contester le CNE. La convention n°158 de l'OIT qui encadre le licenciement et dispose que la période d'essai doit avoir un délai « raisonnable » (article 2)² constitue le nœud central des arguments mis en avant par les acteurs défavorables au CNE. La construction du contentieux juridique que nous allons détailler dans les paragraphes suivants montre à quel point, dans le domaine des politiques du marché du travail, les acteurs nationaux ne peuvent plus s'affranchir des activités des institutions actives en dehors de la sphère nationale.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, la contestation unanime des syndicats porte principalement sur la possibilité de licencier un salarié sans que l'employeur n'ait besoin d'avancer un motif de licenciement. Elle concerne également la durée de la période de consolidation du contrat. Malgré ce consensus sur le fond, les acteurs syndicaux divergent, dans un premier temps, sur les stratégies qui doivent être poursuivies vis-à-vis du gouvernement, notamment sur la question de la légitimité de l'organisation d'une journée d'action commune, de grèves et de manifestations³. Ces

¹ *Id.*

² Par ailleurs, selon l'article 4 de cette convention « un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service » et son article 8.1 qu'« un travailleur qui estime avoir fait l'objet d'une mesure de licenciement injustifiée aura le droit de recourir contre cette mesure devant un organisme impartial tel qu'un tribunal, un tribunal du travail, une commission d'arbitrage ou un arbitre ».

³ La CGT appelle à une manifestation « pour l'emploi, les salaires, la protection sociale et les services publics » dès le mois de juin mais les autres organisations jugent d'abord cette manifestation précipitée. Voir « Les syndicats se divisent sur la manière de contrer le gouvernement », *Le Monde*, 10 juin 2005.

désaccords qui, comme nous l'avons vu (voir *supra*. Chapitre 4. II.) marquent une division classique des répertoires de l'action syndicale française vont néanmoins s'estomper puisque, au cours de l'été 2005, les syndicats finissent par s'accorder sur l'opportunité d'une action de recours en justice pour demander l'abrogation de deux ordonnances promulguées le 2 août, dont celle qui concerne le CNE¹. Le 26 août, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC rejoignent le mouvement initié par la CGT qui défend cette stratégie depuis le début du mois². Alors qu'elle rejoint cette action syndicale le 31 août, FO dépose également un recours contre le CNE devant le Bureau International du Travail. Face à cette action, le gouvernement se montre confiant dans la décision finale de l'OIT, jugée par le cabinet du ministre délégué à l'emploi, Gérard Larcher, comme « *l'organisation la plus compétente pour juger de la conformité du texte français avec l'une de ses conventions* »³. Au début du mois de septembre, les organisations syndicales se mettent finalement d'accord pour appeler les salariés du public et du privé à une journée d'action, de grèves et de manifestations, le 4 octobre⁴. Cet appel est suivi par les partis de gauche et d'extrême gauche, le PS, le PCF, les Verts et la LCR⁵.

4. *La naissance du contentieux juridique au plan national*

En octobre 2005, le Commissaire du gouvernement auprès de l'Assemblée du Conseil d'État considère que le CNE est juridiquement valide⁶ et l'institution entérine l'application de l'ordonnance. Le Conseil d'État reconnaît par ailleurs l'application directe de la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail⁷ et rappelle néanmoins que la convention prévoit une exception à ce droit, sous certaines conditions, lesquelles doivent être contrôlées par un juge⁸.

¹ La seconde est relative à l'exclusion des salariés de moins de 26 ans du calcul des seuils sociaux.

² « La CFDT, la CFTC et la CGC attaquent à leur tour les ordonnances sur l'emploi devant le Conseil d'État », *Le Monde*, 29 août 2005.

³ Cité dans « Le gouvernement ne veut pas laisser aux juges le contrat nouvelles embauches », *Le Monde*, 14 septembre 2006.

⁴ « Grèves et manifestations à l'appel de tous les syndicats, le 4 octobre », *Le Monde*, 10 septembre 2005.

⁵ Déclaration commune citée dans « Dominique de Villepin confronté à son premier coup de tabac social », *Le Monde*, 4 octobre 2005.

⁶ Le Commissaire du gouvernement est chargé de donner un avis juridique et non de représenter le gouvernement. Voir : « Conseil d'État : le commissaire du gouvernement juge valide le contrat nouvelles embauches », *Le Monde*, 17 octobre 2005.

⁷ Articles n°4 et n°8.1 de la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail.

⁸ « Guy Canivet : Il est urgent de restaurer la crédibilité de la justice », *Les Échos*, 26 juin 2006.

a. L'application de la norme internationale reconnue par le Conseil des prud'hommes

Quelques mois plus tard, en avril 2006, le Conseil des prud'hommes de Longjumeau (Essonne) considère que « l'ordonnance du 2 août 2005 instituant le CNE est contraire à la convention 158 de l'Organisation internationale du travail et ne peut recevoir application en droit français »¹. Compte tenu des prescriptions de cette convention, le Conseil des prud'hommes considère que la durée de deux ans est « nécessairement déraisonnable »² et condamne, pour la première fois depuis la mise en œuvre du CNE, deux entreprises pour licenciements abusifs.

À la suite de cette décision, le gouvernement engage une stratégie plus offensive en demandant à la Chancellerie de faire appel de ce jugement³.

b. Contentieux administratif ou judiciaire ? La stratégie du gouvernement

Par l'intermédiaire du Préfet de l'Essonne, le gouvernement poursuit l'offensive destinée à éviter la remise en cause de la légalité du CNE au cours de l'été suivant. Le Préfet conteste alors la légitimité de la Cour d'Appel de Paris quant à sa compétence pour se prononcer sur le CNE. Il se fonde sur le fait que le CNE a été promulgué par une ordonnance et non par une loi et demande, en conséquence, que l'affaire soit jugée devant les tribunaux administratifs (c'est-à-dire le Conseil d'État, qui s'est prononcé pour la validité de l'ordonnance en octobre 2005) plutôt que par les juridictions de l'ordre judiciaire (Cour d'Appel, puis Cour de Cassation). La CGT, la CFDT et FO engagent alors un droit qui n'a pas été exercé depuis 1986 et décident d'intervenir directement devant la Cour d'Appel afin de déposer des conclusions à l'audience bien qu'elles ne soient pas parties prenantes dans le dossier⁴. Durant l'audience, le procureur général rejette la requête formulée par le préfet et estime que la Cour d'Appel est habilitée, en l'état, à se prononcer sur le licenciement de l'affaire plaidée devant le Conseil des prud'hommes de Longjumeau en février 2006⁵.

Le 20 septembre 2006, la Cour d'Appel de Paris décide que le juge judiciaire est compétent pour examiner la décision prud'homale. Elle constate que « *durant une période*

¹ Extrait de jugement, cité dans « Le gouvernement ne veut pas laisser aux juges le contrat nouvelles embauches », *Le Monde*, 14 septembre 2006.

² *Idem*.

³ *Id.*

⁴ Une loi de 1920 autorise les syndicats à intervenir devant les tribunaux lorsque des faits « portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession qu'ils représentent » sont en jeu. Source « Le gouvernement ne veut pas laisser aux juges le contrat nouvelles embauches », *Le Monde*, 14 septembre 2006.

⁵ « CNE : l'ordre judiciaire est compétent, selon le parquet », *Le Monde*, 25 septembre 2006.

de deux années, le CNE prive le salarié de l'essentiel de ses droits en matière de licenciement »¹. Dans la mesure où le CNE est jugé non conforme mais n'est pas condamné, le jugement de la Cour d'Appel risque d'être à l'origine de la multiplication des recours². En effet, en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge judiciaire de censurer un acte administratif, mais il peut néanmoins écarter son application, s'il le juge incompatible avec des conventions internationales directement applicables en droit français³. Ainsi, c'est bien la méthode choisie par le gouvernement (celle d'établir le CNE par une ordonnance et non par une loi) qui est à l'origine de ce contentieux judiciaire. Si le CNE avait été adopté par une loi, nul n'aurait pu, en vertu de l'article 55 de la Constitution, contester aux juridictions judiciaires la faculté d'écarter la loi au motif qu'elle contrevient aux engagements internationaux de la France⁴.

Suite à la décision de la Cour d'Appel de Paris, le ministère délégué à l'Emploi réagit promptement et demande au Préfet de l'Essonne de saisir le tribunal des conflits⁵ qui arbitre entre les juges administratifs et judiciaires. Cette stratégie pourrait permettre au gouvernement de gagner du temps puisque le tribunal des conflits a trois mois pour rendre sa décision. Si un jugement devant le juge judiciaire devait à nouveau intervenir, il aurait donc peu de chance d'être rendu avant les élections présidentielles de 2007⁶. Les syndicats critiquent alors l'entêtement du gouvernement. La CFDT relève que cette stratégie est particulièrement malvenue « à l'heure où le gouvernement s'apprête à rendre public un projet de loi sur l'amélioration du dialogue social », un avis largement partagé par la CGT, qui estime que, dans ces conditions, le CNE « devrait être retiré du Code du travail ». La CFTC suit la même ligne, son président considérant que la décision de la Cour d'Appel devrait permettre aux syndicats de « faire droit à la justice internationale et contrecarrer le droit et rectifier une injustice ». De la même manière, FO déclare qu'elle apprend la décision de la Cour d'Appel « avec satisfaction » et rappelle que le jugement du Bureau international du travail, qu'elle a saisi plusieurs mois auparavant, est toujours attendu. Du côté des employeurs, la CGPME réitère son attachement au CNE : « On est convaincu que c'est un bon contrat, et

¹ « La période d'essai de deux ans du CNE jugée non conforme », *Le Monde*, 7 juillet 2007.

² *Idem*.

³ « CNE : la Cour d'Appel fait de la résistance », *Les Échos*, 25 octobre 2006.

⁴ Dans la mesure où la Cour de Cassation (depuis l'arrêt Jacques Vabre) et le Conseil d'État (depuis l'arrêt Nicolo) admettent la primauté des Traités sur la législation française, le professeur de droit public Denys Simon estime que si les Traités internationaux sont, en vertu de la Constitution, supérieurs aux lois, ils sont a fortiori supérieurs aux actes administratifs. Il considère donc qu'il est étrange de reconnaître au juge judiciaire le pouvoir d'écarter l'application d'une loi votée par la représentation nationale et de lui refuser la possibilité d'écarter l'application d'un acte réglementaire émanant de l'exécutif. Voir « CNE : la Cour d'Appel fait de la résistance », *Les Échos*, 25 octobre 2006.

⁵ Le tribunal des conflits est composé de quatre magistrats du Conseil d'État et quatre de la Cour de Cassation.

⁶ « Le gouvernement joue la montre dans la bataille juridique sur le CNE », *Les Échos*, 23 octobre 2006.

quelles que soient les péripéties juridiques de ce contrat, il faudra trouver une formule pour qu'il soit maintenu »¹. Finalement, le tribunal des conflits confirme le jugement de la Cour d'Appel de Paris et juge que la juridiction judiciaire est compétente pour apprécier la validité du CNE, considérant qu'il « *appartiendra donc à la Cour d'Appel de Paris, saisie à nouveau de l'affaire, de statuer* » sur la conformité du CNE au regard des conventions internationales².

c. Le rejet du CNE par l'Organisation internationale du travail

Finalement, après ces multiples rebondissements juridiques, le Conseil d'administration de l'OIT déclare, le 14 novembre 2007, que la période d'essai de deux ans n'est pas « raisonnable » et que les contrats de travail ne peuvent être rompus en l'absence de motifs valables, des éléments qui rendent le CNE non conforme aux normes internationales. Selon le rapport du directeur général de l'OIT adopté par le Conseil d'administration en séance plénière, les CNE signés depuis août 2005 ne sont toutefois pas remis en cause mais les employeurs devront désormais justifier les licenciements, y compris lorsque le contrat est antérieur à la décision de l'OIT. Stricte sur la non-conformité du CNE par rapport à la Convention n°158 de l'OIT, cette dernière ouvre cependant la voie à un allongement de la période d'essai, une mesure souhaitée par le patronat³.

L'échec du CNE prouve que les activités extérieures à la sphère nationale ne peuvent pas être négligées dans l'analyse des réformes des politiques du marché du travail. Au-delà du mouvement social, la compatibilité entre la norme internationale et les principes du CNE constitue un argument central pour les acteurs défavorables à la réforme.

C. L'annulation du Contrat première embauche face à la pression du mouvement social

Avant que le CNE ne soit abrogé, une autre réforme centrée sur l'allongement de la période d'essai et l'assouplissement des licenciements est proposée par le gouvernement. Alors que le projet de loi n°2787 pour l'égalité des chances est adopté par

¹ Cités dans *idem*.

² Cité dans « Le gouvernement essuie un nouveau revers sur le contentieux du contrat nouvelles embauches », *Le Monde*, 21 mars 2007.

³ « L'Organisation internationale du travail donne le coup de grâce au CNE », *Les Échos*, 15 novembre 2007.

le Conseil des ministres le 11 janvier 2006¹, le Contrat première embauche (CPE) n'est proposé que dans un second temps par un amendement au projet de loi, dans un contexte où le gouvernement a déclaré l'urgence de l'adoption de la loi sur l'égalité des chances², les amendements du gouvernement au projet de loi (dont celui du CPE) ne sont déposés que la veille de l'examen du projet de loi par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Dès le dépôt des amendements, la *loi sur l'égalité des chances* devient communément dénommée la *loi CPE*.

Dans cette sous-partie, nous insistons d'abord sur la coalition défavorable à la réforme qui ne tarde pas à se former entre les syndicats de salariés et d'étudiants (C. 1.). Ensuite, nous soulignons à quel point les cadrages européens étudiés dans le second chapitre de ce travail (l'approche gagnant-gagnant, les comparaisons nationales, le modèle danois) ont été mobilisés par des acteurs aux positions opposées et figurent un aspect important des débats (C. 2.). Si l'analyse des débats autour du CPE montre que les opposants mobilisent à nouveau la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail pour justifier le retrait du texte (C. 3.), les derniers paragraphes de cette sous-partie montrent, que si cette norme internationale a été importante comme arguments des acteurs opposés à la réforme, l'échec de cette dernière s'explique principalement par la forte mobilisation sociale menée par les syndicats de salariés et d'étudiants. Face à cette mobilisation, les conflits politiques à droite et la cacophonie au sein du gouvernement empêche ce dernier de former un front uni capable de résister à la mobilisation sociale (C. 4.).

1. *La mobilisation syndicale des employés et des étudiants*

Les acteurs syndicaux rejettent largement le CPE. Pour le président de la CFTC, Jacques Voisin, les syndicats ne se sont « *pas assez battus* » contre l'instauration du CNE et ne peuvent pas se permettre un nouvel aveu de faiblesse en ne luttant pas de manière forte contre cette « *deuxième version* »³. Au début des débats sur le CPE, la CFE-CGC était

¹ Projet de loi n°2787 pour l'égalité des chances, renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.

² La « crise des banlieues » qui a eu lieu durant l'automne 2005 constitue le point central de l'exposé des motifs de la loi. Le Président du groupe UMP à l'Assemblée, Bernard Accoyer, justifie l'avancement des travaux parlementaires par l'urgence sociale qu'il y a à s'attaquer au chômage des jeunes. Source : Projet de loi n°2787 pour l'égalité des chances, p. 3.

³ Cité dans « Emploi : les appels à mobiliser contre le CPE prennent de l'ampleur », *Les Échos*, 20 janvier 2006.

le seul syndicat à ne pas s'opposer à l'amendement du projet de loi¹. Cependant, moins de deux semaines plus tard, la CFE-CGC opère un revirement².

De leurs côtés, les organisations patronales ne sont pas des ferventes défenseuses du CPE, mais ici encore, partagent des positions diverses qui ne facilitent pas l'action du gouvernement. La CGPME est davantage favorable à la réforme que le MEDEF qui émet des réserves liées à la discrimination envers les jeunes³. Le président de la CGPME considère que l'introduction du CPE va dans le sens d'une relance de l'emploi, une direction plus souhaitable que celle de l'assistance⁴. Il met néanmoins en garde le gouvernement au sujet de l'introduction d'une « *complexité supplémentaire dans les dispositifs destinés à favoriser l'emploi des jeunes* » et suggère que le CNE soit plutôt étendu aux PME comptant jusqu'à 250 salariés, une mesure qui permettrait « *d'amplifier les excellents résultats de ce nouveau type de contrat* »⁵.

Les syndicats décident d'organiser une journée d'action et de manifestation « anti-CPE » au début du mois de février. La journée de mobilisation est finalement décidée pour le 7 février, veille du vote en séance plénière à l'Assemblée, afin de permettre aux associations étudiantes d'organiser leurs assemblées générales. En effet, dès le début du mois, les syndicats d'étudiants et de lycéens occupent ardemment les universités⁶, une étape essentielle qui renforce considérablement la coalition des syndicats d'employés.

¹ . Le président, Bernard Van Craeynest, considérait que le CPE « *peut marquer un progrès* » et « *contribuer à débloquer un peu l'esprit des chefs d'entreprise* ». Cité dans « La CGPME et la CGC approuvent les nouveaux contrats de travail », *Les Échos*, 19 janvier 2006.

² La CFE-CGC réclamait notamment que le salarié reçoive une explication de son employeur en cas de licenciement. Le syndicat souhaite également que la prime de précarité, fixée à 8% par le gouvernement, soit progressive et que les CPE soient limités en pourcentage des embauches. Dans sa lettre confédérale datée du 2 février 2006, Bernard Van Craeynest explique avoir écrit à Dominique de Villepin pour proposer quelques modifications au CPE et regrette n'avoir reçu aucune réponse de Maignon. Il met en garde le premier ministre, lui rappelant que dans le climat de méfiance, voire de rejet, qui est en train de s'installer, « *c'est probablement la rue qui aura le dernier mot* ». Source : *Lettre confédérale de la CFE-CGC*, n°1149, 2 février 2006.

³ « Le vote du CPE à l'Assemblée, sans recours au 49-3, prend de court la gauche et les syndicats », *Le Monde*, 10 février 2006.

⁴ « Violentes réactions syndicales aux annonces du Premier ministre », *Les Échos*, 16 janvier 2006.

⁵ « Le vote du CPE à l'Assemblée, sans recours au 49-3, prend de court la gauche et les syndicats », *Le Monde*, 10 février 2006.

⁶ Le collectif des organisations de la jeunesse regroupe notamment les syndicats lycéens (FIDL, UNL), étudiants (UNEF, Confédération étudiante, proche de la CFDT, SUD étudiant) et d'autres organisations, comme le Mouvement des jeunes socialistes, les Jeunesses communistes, les jeunes CGT ou encore les Jeunesses communistes révolutionnaires de la LCR. Voir, par exemple : « CPE : les syndicats lycéens et étudiants maintiennent la pression sur le gouvernement », *Le Monde*, 14 février 2006.

2. Les cadrages européens : des arguments semblables pour défendre des positions opposées

Comme dans le cas du CNE, les cadrages et les activités européennes de *benchmarking* sont utilisés par différents types d'acteurs, qu'ils soient favorables ou opposés à la réforme.

a. L'approche gagnant-gagnant

Comme le CNE, le CPE est présenté comme le résultat d'une approche « gagnant-gagnant ». Pour Valérie Pécresse, le CPE est « *une solution gagnant-gagnant: il y a plus de souplesse pour les entreprises, plus de protection pour les jeunes, avec des droits au chômage, à la formation, qui n'existaient pas auparavant* »¹. Le rapport sur la loi du député Hénart (UMP) accorde une grande importance aux garanties supplémentaires offertes par le projet de CPE par rapport au droit commun, à savoir que le préavis de licenciement devrait croître en fonction de l'ancienneté du salarié, que le CPE devrait ouvrir et renforcer les droits à la formation et au logement, avec, par exemple, la possibilité du droit individuel à la formation (DIF) dès la fin d'un délai de un mois à compter de la signature du contrat. En cas de rupture du contrat et de chômage, les salariés qui ne peuvent justifier de droits suffisants pour bénéficier de l'assurance chômage devraient bénéficier d'une indemnisation à hauteur de 16,40 Euros par jour pendant deux mois. La rupture du contrat à l'initiative de l'employeur pendant la période de consolidation devrait ouvrir le droit à une indemnité de 8% du montant total de la rémunération pour le salarié, à laquelle devrait s'ajouter une contribution de l'employeur égale à 2% afin de financer des actions d'accompagnement renforcé du salarié pour favoriser son retour à l'emploi².

Les acteurs politiques de gauche ne récusent pas l'approche « gagnant-gagnant ». Au contraire, ils la défendent également mais considèrent que le CPE ne permet pas de la mettre en œuvre. Le président du groupe PS à l'Assemblée nationale, Jean-Marc Ayrault rappelle : « *on travaille à des évolutions mais dans une logique de donnant-donnant qui permettrait de combiner souplesse et protections nouvelles. Ce n'est absolument pas le cas du CPE. Ce n'est pas pour rien si tous les syndicats, sans exception, se joignent à la contestation* »³.

¹ « Violentes réactions syndicales aux annonces du Premier ministre », *Les Échos*, 16 janvier 2006.

² Rapport n°2825 fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°2787) pour l'égalité des chances, p. 69-70.

³ « Jean-Marc Ayrault : "Dominique de Villepin a peur" », *Les Échos*, 24 janvier 2006.

b. Mettre fin à « l'exception française » ou préserver le « modèle social français » ?

Dès le début des négociations, le « modèle français » est mobilisé par différents types d'acteurs, qu'ils soient favorables ou défavorables au CPE. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels nationaux (voir *supra*. Chapitre 4.), les décideurs français ont, depuis les années 1990, tendance à mettre en avant leur capacité à défendre les spécificités françaises. Dans ce chapitre, nous mettons en évidence un glissement de cet usage. En effet, si « l'exception française » est mobilisée par différents types d'acteurs, il s'agit désormais, pour les acteurs favorables aux réformes, de souligner les limites du modèle français en le confrontant aux performances des homologues européens, plutôt que de chercher à préserver ses spécificités. Les modèles étrangers comme le modèle danois sont ainsi utilisés pour ouvrir les répertoires politiques plutôt que dans une volonté affichée de transferts de politiques publiques.

Pour le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo, le modèle républicain et son universalisme ont longtemps empêché la France de prendre la mesure des discriminations de toutes sortes. Il affirme que le projet de loi propose une série de mesures destinées à répondre à ce problème¹. Le rapport sur la loi présenté par le député Hénart fait également état de la « *spécificité française* » relative au taux de chômage des jeunes « *parmi les plus importants d'Europe* », une analyse établie à partir de données Eurostat présentées dans le rapport². Le député souligne ainsi que « *l'écart de la performance française par rapport à nos partenaires est encore plus important pour ce qui concerne le chômage des jeunes non qualifiés* »³. Au-delà du modèle français en tant que tel, les comparaisons internationales permettent aux acteurs favorables au CPE de souligner le « *décrochage français* » dans le domaine du taux d'activité des jeunes de seize à vingt-cinq ans, comme le rappelle le député Hénart à l'occasion des débats en séance publique⁴. Cet argument est repris par d'autres députés UMP, tels que Pierre Lequiller : « *On observe 23% de jeunes au chômage dans notre pays, des taux comparables en Italie et en Espagne, 17% en moyenne dans la zone euro, mais seulement 10% en Allemagne, 7,2% au Danemark, pays de la "flexisécurité", et 5,3% au Royaume-Uni. Nous ne pouvons nous satisfaire de figurer parmi les plus mauvais élèves de l'Europe de ce point de vue* »⁵.

¹ Compte rendu n°32 de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales, mardi 24 janvier 2006, séance de 16h30, Assemblée nationale, p.4.

² Rapport n°2825 fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°2787) pour l'égalité des chances, p. 9-10.

³ *Idem*, p. 10-12.

⁴ Troisième séance du mardi 7 février 2006, 138^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006.

⁵ Deuxième séance du mercredi 1er février 2006, 132^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006.

Lors des questions d'actualité, Jean-Marc Ayrault, le président du groupe socialiste, défavorable à la réforme, s'adresse au premier ministre et dénonce au contraire les atteintes au modèle social français : « *Vous qui vous présentez comme le troubadour du modèle social français, vous êtes en train de le jeter aux orties (...). Vos mots, vos discours flamboyants ne sont que le paravent d'un démantèlement du Code du travail, d'un alignement sur le modèle anglo-saxon le plus rétrograde* »¹. D'autres députés socialistes se prononcent également pour la défense du « *modèle social français* » durant la séance des questions au gouvernement².

c. Les exemples étrangers : ouvrir les répertoires politiques plutôt que transférer des modèles

Pour convaincre l'opposition socialiste, Pierre Lequiller (UMP) utilise l'argument de la « promesse sociale-démocrate » mobilisée par la Commission européenne pour convaincre les représentants des syndicats à Bruxelles (voir *supra*. Chapitre 3.) et met en avant les mesures mises en œuvre par la gauche dans certains pays européens, : « *Sous le gouvernement social-démocrate de M. Schröder, l'Allemagne a réformé son marché du travail, s'inspirant largement des solutions mises en place, notamment au Royaume-Uni par le travailliste Tony Blair* »³. Les mesures mises en œuvre dans les pays méditerranéens, qu'il rapproche de la France sont, au contraire, critiquées : « *Pourquoi les trois pays, la France, l'Espagne et l'Italie, qui ont massivement utilisé les CDD pour les jeunes sont-ils ceux où le chômage des jeunes est le plus élevé ? Voilà la vraie question* »⁴. Le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, Gérard Larcher, souligne que la Convention de l'OIT n'a pas empêché la mise en œuvre d'une réforme comparable en Espagne alors que « *ce ne sont pas 10 %, mais 45 % des salariés espagnols qui sont embauchés sous un régime assez proche du CNE, mais sans le dispositif de sécurisation dont nous l'avons assorti !* »⁵. Les réformes proposées par la gauche dans les autres pays d'Europe sont également mobilisées par le ministre de l'emploi qui interpelle les socialistes sur les bancs de l'Assemblée : « *Votre désarroi est profond devant les décisions de vos amis sociaux-démocrates en Europe qui ont choisi d'aller à la fois vers plus de flexibilité et de sécurité !* »⁶. Jean-Marc Ayrault répond alors assumer la « *différence [du Parti socialiste français] avec M. Blair* »⁷. Ces échanges permettent de souligner que si les

¹ « Assemblée : le PS part en guerre contre le contrat première embauche », *Les Échos*, 18 janvier 2006.

² Henri Emmanuelli reproche ainsi au Premier ministre : « *pour vous le seul ennemi, le seul adversaire, c'est le code du travail, le progrès social, le modèle social français* ». Voir Deuxième séance du mardi 31 janvier 2006, 129^e séance de la session ordinaire 2005-2006.

³ Deuxième séance du mercredi 1^{er} février 2006, 132^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006.

⁴ *Idem*.

⁵ Troisième séance du mardi 31 janvier 2006, 130^{ème} séance de la session ordinaire de 2005-2006.

⁶ Deuxième séance du mardi 7 février, 137^{ème} séance de la session ordinaire de 2005-2006.

⁷ *Idem*.

modèles continentaux (par exemple, l'Allemagne) ou sociaux-démocrates (par exemple, le Danemark) sont mobilisés par les différents députés, le modèle libéral à l'anglo-saxonne fait figure d'épouvantail auprès des députés de gauche défavorables à cette nouvelle mesure de flexibilisation du droit du travail proposée par le gouvernement. Pour autant, les députés défavorables à la réforme utilisent également les comparaisons nationales. Le député socialiste Alain Vidalies rappelle que « *la France se situe au-dessus de la moyenne des huit principaux pays européens pour l'embauche des jeunes diplômés niveau bac+4 avec moins d'un an d'expérience, avec un taux de 23%, juste derrière l'Espagne, 28%, mais devant l'Allemagne, 17%, le Royaume-Uni, 12%, et l'Italie, 8%* »¹. Les comparaisons internationales sont ainsi largement mobilisées par des députés d'horizons politiques différents. Ces interventions montrent que les modèles étrangers sont considérés dans une perspective généraliste plutôt que comme exemples précis de réformes. Ce point nous conduit à souligner le rôle des modèles dans l'ouverture des répertoires politiques mais montre que les processus de transferts de politiques publiques restent largement inopérants. Par ailleurs, les références *directes* aux exigences des institutions européennes restent relativement marginales dans les débats politiques. Notre analyse montre que si les activités européennes sont importantes pour les acteurs politiques nationaux, cette influence passe davantage par des canaux *indirects* principalement liés aux activités européennes de *benchmarking*.

3. *Le contentieux juridique comme arme de la gauche*

Dans la mesure où la mobilisation étudiante et syndicale ne faiblit pas, le gouvernement maintient sa stratégie d'adoption du texte en urgence et réunit une Commission mixte paritaire afin que celle-ci puisse se prononcer sur le texte définitif avant que ce dernier ne soit soumis au vote. Pour l'essentiel, le texte approuvé par la Commission mixte paritaire reprend la version votée, en première lecture, au Sénat. L'opposition parlementaire décide alors de déposer un recours devant le Conseil constitutionnel et s'appuie sur la non-conformité de la réforme avec les normes internationales, et particulièrement la convention n°158 de l'OIT². Toutefois, ce motif n'est pas retenu par les sages du Conseil constitutionnel qui refusent de se prononcer sur cette question, leurs missions étant de contrôler la conformité à la Constitution des lois adoptées par le Parlement³. À la fin du mois de mars, l'opposition est fragilisée par la validation sans réserve du Conseil constitutionnel, même si ce dernier précise qu'en cas

¹ Troisième séance du mardi 7 février 2006, 138^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006.

² « L'opposition poursuit le combat sur le terrain juridique », *Les Échos*, 8 mars 2006.

³ « Le Conseil constitutionnel valide le contrat première embauche », *Les Échos*, 30 mars 2006.

de recours les employeurs devront indiquer les motifs de la rupture du contrat de travail afin de permettre au juge de vérifier la légalité de ces motifs¹.

4. *Cacophonie à droite*

Malgré cet épisode positif pour le gouvernement, ce dernier se trouve affaibli par les rivalités politiques internes à la droite. Après le succès des manifestations du 28 mars 2006 qui atteignent un record de mobilisation (entre 1 et 1,3 million selon les estimations), le groupe UMP de l'Assemblée finit par se ranger derrière la solution avancée par le principal rival de Dominique de Villepin, Nicolas Sarkozy, qui propose de retarder la promulgation de la loi pour discuter des aménagements qui pourraient être apportés au CPE². Dans un discours du 31 mars, le Président de la République renonce à demander une nouvelle délibération au Parlement mais promulgue la loi sous réserve de son « *inapplication en l'état* » et demande sa modification ultérieure sur deux points précis qui vident largement la substance de la loi puisqu'il s'agit de ramener la période d'essai de deux à un an et d'imposer aux employeurs de justifier le licenciement.

Selon l'analyse de la juriste M.-C. Runavot, les diverses accélérations de la procédure législative ainsi que les épisodes durant lesquels l'esprit de la Constitution a été malmené peuvent être critiqués mais doivent néanmoins être relativisés. Pour elle, c'est plutôt dans la demande de « promulgation législative sous réserve d'inapplication en l'état » que se situe la « véritable aberration juridique » du processus d'adoption de la loi sur l'inégalité des chances (2007, 819). En l'absence de toute disposition transitoire expressément prévue par le législateur, la proclamation d'une loi par le chef de l'État rend cette dernière immédiatement exécutoire³. Finalement, elle souligne que cette « innovation » doit être comprise comme la marque du soutien du président de la République à son premier ministre « faisant cavalier seul sur la scène politique, mais dont la chevauchée solitaire, mise en péril par une sclérose intestinale au corps gouvernemental, n'a pu être menée à terme que grâce au soutien discret, mais essentiel, du chef de l'État » (ibid., 824).

Alors qu'il revient aux présidents des groupes UMP de l'Assemblée nationale et du Sénat de corriger le texte voté, promulgué mais « *inapplicable en l'état* », l'UMP – et son président, Nicolas Sarkozy – tentent de renouer un dialogue avec les syndicats de salariés

¹ « Les sages mettent le doigt sur la motivation du licenciement », *Les Échos*, 31 mars 2006.

² « Une partie des députés UMP prennent leurs distances avec Dominique de Villepin », *Les Échos*, 28 mars 2006.

³ L'auteure rappelle, en effet, que les lois et les actes administratifs publiés au *Journal officiel* de la République française entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.

et les organisations étudiantes et lycéennes. Les négociations abordent principalement l'obligation de motiver par écrit le licenciement¹, une question que les syndicats abordent en position de force après le succès d'une nouvelle journée d'action².

Le 10 avril 2006, suite aux négociations menées à l'Assemblée et à une décision du gouvernement, le président Chirac annonce le « *remplacement de l'article* » qui porte création du CPE par un dispositif destiné à favoriser l'insertion des jeunes en difficulté. Sans évoquer « *l'abrogation* » ou le « *retrait* », une solution écartée depuis le début de la crise par Dominique de Villepin, ce dernier annonce que « *les conditions nécessaires de confiance et de sérénité ne sont réunies ni du côté des jeunes, ni du côté des entreprises pour permettre l'application du contrat première embauche* »³. Le nouveau texte présenté par le gouvernement prévoit quatre séries de mesures: l'élargissement du contrat jeunes en entreprises pour remplacer les emplois-jeunes créés par la gauche⁴, l'augmentation du soutien au contrat de professionnalisation, un effort supplémentaire dans les secteurs dans lesquels se posent des problèmes pour embaucher, comme le bâtiment ou la restauration et, enfin, la réorganisation du Contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis)⁵. Ce nouveau texte est adopté par la majorité le 12 avril à l'Assemblée nationale au terme d'un débat vif mais relativement court (par 151 voix de l'UMP et de l'UDF contre 93 du PS et du PCF)⁶.

Alors que, à la même période, sont également discutées les modalités de rupture des CNE, l'argument lié à la convention n°158 de l'OIT est également mobilisé par les acteurs opposés au CPE. Cependant, cette norme internationale est moins centrale pour expliquer l'échec du CPE que celui du CNE. En effet, dans le cas du CPE, les syndicats bénéficient surtout de la relative unité du mouvement syndical, elle-même favorisée par la force de la mobilisation sociale et particulièrement étudiante. Associés au peu de soutien du MEDEF, mais aussi à la volonté de Nicolas Sarkozy de se démarquer de son rival Dominique de Villepin en trouvant une solution à la crise, ces facteurs finissent par avoir raison du projet gouvernemental. Durant ces processus, les divisions des syndicats français (voir *supra*. Chapitre 4.) n'ont donc pas constitué un obstacle à la mobilisation syndicale. En revanche, dans ce contexte, le désaccord des représentants des salariés a

¹ « L'obligation de motiver par écrit le licenciement, point clef d'une éventuelle négociation », *Les Échos*, 4 avril 2006.

² Plus de trois millions de manifestants selon les syndicats, un million selon la police. À cette période, la Confédération européenne des syndicats décide de soutenir le mouvement. Elle demande à tous les syndicats qu'elle représente d'envoyer un représentant pour soutenir les manifestations françaises du 4 avril et d'organiser des rassemblements devant les ambassades de France des pays de l'Union européenne Source : « CPE : Jacques Chirac va promulguer la loi mais avec des modifications », *Les Échos*, 31 mars 2006.

³ Cité dans « Le premier ministre se résigne à abandonner le CPE », *Le Monde*, 11 avril 2006.

⁴ Le contrat jeune en entreprises a été lancé en 2002 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

⁵ « Le CPE remplacé par un dispositif pour les jeunes en difficulté », *Les Échos*, 10 avril 2006.

⁶ « Les députés adoptent le texte remplaçant le CPE », *Les Échos*, 12 avril 2006.

contribué à rendre plus difficile l'action des acteurs politiques de droite qui n'ont pas trouvé de soutien aux réformes qu'ils proposaient. Le milieu des années 2000 est ainsi marqué par différentes tentatives pour flexibiliser les contrats de travail et assouplir les procédures de licenciement. Durant les processus de cadrage de ces réformes, les comparaisons internationales permettent aux acteurs favorables aux réformes de souligner « l'exception française » et le « décrochage national » afin de légitimer les changements. Nous allons voir dans les parties suivantes que malgré l'échec du CNE et du CPE, la thématique principale de l'assouplissement des licenciements n'est pas abandonnée mais constitue au contraire un élément important de la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail (voir *infra*. II.) ainsi que de celle de 2013 sur la sécurisation de l'emploi (voir *infra*. III.).

II. La « flexicurité à la française » et la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail

Cette seconde partie du chapitre est consacrée à l'analyse des débats et du contenu de l'Accord national interprofessionnel (ANI) portant sur la modernisation du marché du travail et signé en 2008 par les partenaires sociaux représentatifs (à l'exception de la CGT), puis transposé dans le cadre d'une loi. La première sous-partie (A.) sur l'analyse du contenu de l'ANI confirme la thèse de la centralité de la CFDT (Palier 2010, 79). Nous mettons en effet en évidence la façon dont les propositions de la CFDT ont été mobilisées par des acteurs aux intérêts différents. Cependant, même si la CGT n'a pas signé l'accord étudié, elle n'en reste pas moins un acteur important du cadrage des réformes des politiques du marché du travail.

Après avoir rappelé le contexte politique dans lequel s'inscrivent les négociations (B.), cette partie s'attache plus spécifiquement à l'analyse du contenu de l'accord (C.). Ici, nous mettons en évidence le poids des réformes ratées du CNE et du CPE étudiées précédemment, notamment pour la question, toujours d'actualité, de la réduction des contentieux juridiques à l'issue d'un licenciement. Si le contenu de l'accord est largement influencé par cette direction favorisée par les employeurs, la confirmation de la soumission du droit français à la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail qui signe l'abandon du CNE a cependant permis de renforcer les syndicats attentifs à l'affirmation du contrat à durée indéterminée comme étant la forme normale du contrat de travail. Dans cette partie, nous montrons que les cadrages du modèle européen de flexicurité sont largement mobilisés par les acteurs favorables aux changements prévus dans la loi qui transpose l'ANI (C.). Cet accord signé en 2008 est particulièrement important pour notre propos puisque les acteurs politiques ont présenté cette loi comme celle de la mise en œuvre d'une « flexicurité à la française ». La mobilisation du néologisme contraste avec la façon dont les acteurs portugais ont souhaité éviter toute référence au modèle européen de flexicurité. Dans le cas français, l'expression de « flexicurité à la française » met l'accent sur la capacité des acteurs français de « traduire », c'est-à-dire d'adapter le modèle européen au contexte national, les acteurs mettant ainsi l'accent sur leur autonomie. Cet accent sur l'autonomie des acteurs français permet de comprendre l'usage inhabituel des exigences européennes. Par ailleurs, deux éléments du cadrage européen sont particulièrement importants dans les débats politiques français : il s'agit d'abord de l'approche gagnant-gagnant. Cependant, malgré cette mobilisation extensive, l'équilibre de la flexibilité et de la sécurité n'est pas

garanti par les termes de l'accord puisque ce dernier accorde une part importante à la première mais renvoie la seconde à de futures négociations. Enfin, le dernier élément du cadrage européen mobilisé par les acteurs politiques favorables à la réforme concerne le modèle danois. L'utilisation politique de ce dernier répond davantage à une stratégie qui se rapproche de celle étudiée dans le cas européen : celle de la « promesse sociale-démocrate » (voir *supra*. Chapitre 3. II.), plutôt que d'une volonté de transfert de politiques publiques d'un modèle (danois) à l'autre (français).

A. Consensus syndical autour de l'approche de la « sécurisation des parcours professionnels »

En étudiant la façon dont différents acteurs mobilisent l'approche de la « *sécurisation des parcours professionnels* » défendue par la CFDT, cette première sous-partie confirme la thèse de la centralité de cette organisation syndicale (Palier 2010, 79). Pour illustrer cette thèse, nous soulignons ici que la CFDT s'est appuyée sur des travaux d'experts reconnus par les organisations internationales, présentant ainsi une alternative que les acteurs politiques ne pouvaient écarter (A. 1.). La prégnance et la diffusion de l'approche de la sécurisation des parcours dans les discours des différents acteurs (A. 2.) ne doivent pas masquer que les positions de la CGT sur la Sécurité sociale professionnelle ont également reçues un écho important (A. 3.). Les influences réciproques et les tentatives de récupération des propositions des uns (défavorables aux réformes, comme la CGT) par les autres (plus favorables, comme Pierre Cahuc et Francis Kramarz ou comme la CFDT ou le Parti socialiste¹) ne doivent pas masquer les différents positionnements idéologiques des deux principales organisations syndicales. Elles mettent cependant l'accent sur l'importance de l'imposition du langage d'acteurs spécifiques, un phénomène qui souligne le caractère dynamique et ininterrompu des cadrages des politiques publiques.

1. L'expertise « certifiée » au service de la CFDT

L'approche de la sécurisation des parcours professionnels qui marque le cadrage de l'ANI signé en 2008 trouve son origine dans les travaux de la CFDT. Avec cette

¹ Les différentes approches syndicales retiennent l'attention du Parti socialiste. Comme l'explique un document publié par le Laboratoire des idées du Parti socialiste, « le terme de "sécurité sociale professionnelle" a été retenu par le Parti socialiste (...) mais ne doit pas faire perdre de vue l'objectif de la sécurisation des parcours ». Voir : « Sécurité sociale professionnelle. De quoi parle-t-on ? Comment y parvenir ? », *Le Laboratoire des idées du Parti socialiste*, juillet 2011, p.4.

approche, la CFDT se positionne à la frontière de plusieurs champs de recherche. La sécurisation des parcours reprend ainsi les réflexions initiées par le rapport Boissonnat et s'inspire également des travaux de l'économiste B. Gazier et de ses collègues – notamment de P. Auer, haut fonctionnaire chargé des politiques du marché du travail au sein de l'OIT – sur les marchés du travail transitionnels. Comme nous l'avons vu au début de ce travail, l'approche des marchés transitionnels a été largement mobilisée par l'OCDE, par exemple dans son rapport de 2006 sur les *Perspectives de l'Emploi* ainsi que par la Commission européenne lors des négociations autour du modèle de flexicurité (voir *supra*. Chapitre 3.). Ces implications dans différentes sphères nous conduisent à qualifier ces experts de « certifiés » dans le sens où ils sont reconnus par les institutions internationales et européennes. En mobilisant ces travaux, la CFDT pouvait espérer présenter une alternative crédible aux travaux commandés par les gouvernements de droite dans la première moitié des années 2000 et étudiés précédemment.

La CFDT insiste sur l'idée que « *les nouveaux droits doivent être attachés aux individus et non plus au contrat de travail* »¹. Elle s'écarte ainsi de la CGT puisqu'elle souligne qu'elle « *n'entend pas sécuriser le contrat, mais bien les trajectoires professionnelles* »². Pour ce faire, la CFDT insiste sur la portabilité des droits des salariés d'une situation à l'autre et à tous les niveaux (celui de l'entreprise et celui de la branche professionnelle, tout au long de sa vie professionnelle)³. Lors de son Congrès en 2006, la CFDT insiste particulièrement sur la transférabilité des droits dans le domaine de la formation professionnelle continue, de l'épargne salariale, de la complémentaire santé et de la prévoyance invalidité décès. La CFDT plaide pour l'ouverture des droits sociaux (maladie, chômage, retraite) dès la première heure travaillée, afin que tous ceux qui cotisent à l'assurance maladie, à l'assurance chômage ou à la retraite y aient effectivement droit⁴. Alors que, pour la CGT, « *la rupture du contrat de travail doit être exceptionnelle* »⁵, la CFDT accepte l'idée selon laquelle une entreprise peut avoir besoin d'un salarié pour une durée de huit mois même si elle revendique que le contrat de travail à durée indéterminée doit rester la base du droit du travail⁶.

¹ CFDT Magazine, n°322, avril 2006.

² *Idem*.

³ « Résolution : Engagés dans une société en mutation », *Syndicalisme Hebdo*, n°3083, juillet 2006.

⁴ « 20 propositions pour sécuriser les parcours professionnels », Tract de la CFDT, 8 novembre 2011.

⁵ « Concilier mobilité et sécurité sociale(s) professionnelle(s) », *Analyses et documents économiques*, n°98, Février 2005, p.48.

⁶ Entretien F21, CFDT.

2. La centralité de la « sécurisation des parcours professionnels » pour les syndicats réformistes

L'approche de la CFTC est relativement compatible avec celle promue par la CFDT. En effet, la CFTC défend l'idée de la « *sécurisation des parcours de vie* » basée sur des droits et des devoirs attachés à la personne¹. Elle insiste particulièrement sur le droit individuel à la formation. Pour ce qui concerne les contrats, la CFTC vise à encadrer l'utilisation par les employeurs du travail précaire en imposant une majoration des cotisations employeurs d'assurance chômage pour les contrats à durée déterminée et les contrats intérimaires lorsqu'une entreprise dépasse un certain pourcentage de contrats précaires par rapport à l'effectif global qui permettrait une meilleure indemnisation du chômage des titulaires de contrats courts.

La CFE-CGC est également en accord avec la « *sécurisation des parcours professionnels* ». La priorité de l'organisation repose sur l'accompagnement des mobilités dans l'emploi et la sécurisation de ces transitions. Elle fait de cette question une priorité nationale et non pas uniquement professionnelle² et propose de renouveler les modalités du financement de la protection sociale par une « *cotisation sociale sur la consommation* »³.

Pour l'UNSA, la sécurisation des parcours professionnels doit passer par une grande réforme du Service public de l'emploi qui doit permettre d'améliorer la reconversion des salariés, notamment à partir de l'établissement d'un guichet unique. L'UNSA distingue la « *mobilité de précarité* » et la « *mobilité professionnelle* », la seconde n'étant pas forcément problématique mais devant être améliorée à partir de l'amélioration de l'employabilité, quand la première peut trouver une réponse dans le renforcement des capacités de conversion des salariés⁴. Dans cette optique, la formation professionnelle constitue un enjeu prioritaire pour l'UNSA qui souhaite la création d'un capital formation pour tous.

¹ « Le statut du travailleur. Des droits et des devoirs attachés à la personne », CFTC, *La Vie à défendre*, décembre 2005.

² *La newsletter de la CFE-CGC*, mai 2005.

³ Alain Lecanu, « Comment sécuriser les parcours professionnels : l'assurance-emploi », *Encadrement Magazine*, n°136, juillet-août 2006, p.10.

⁴ « Les reconversions, éléments de sécurisation des parcours professionnels », *UNSA Magazine*, n°83, janvier 2006, pp. 17-18.

3. *La CGT, la « Sécurité sociale professionnelle » et la centralité du contrat de travail*

Si la CGT rejette à la fois l'ANI sur la modernisation du marché du travail en 2008 et celui sur la sécurisation de l'emploi en 2013, elle met en avant l'influence de ses propres travaux sur les débats publics ainsi que sur les travaux d'experts. Les acteurs que nous avons interrogés à la CGT insistent sur le cadrage des réformes de la fin des années 2000 autour de la « sécurisation de l'emploi » : « *la reprise de cette formule par des chercheurs et des partis, y compris celui de [Nicolas] Sarkozy, est un fait non négligeable* »¹. Cependant, ils soulignent que la « sécurisation » n'est pas la « Sécurité sociale professionnelle » et que la CGT ne défend « *pas seulement la sécurisation des trajectoires* », l'enjeu étant davantage dans la définition d'un « *nouveau statut du salarié* »², une notion introduite durant le 46^{ème} congrès de la CGT en 1999.

La CGT constate que les mutations économiques et sociales de la fin du XX^{ème} siècle (hausse de la part de l'économie des services, délocalisations, entrée des femmes sur les marchés du travail) imposent de redéfinir les politiques de protection des salariés. Elle reconnaît la « *nécessité d'offrir aux salariés la possibilité de concilier mobilité et sécurité* » comme l'une des ambitions majeures de son projet³. La réflexion de la CGT sur la Sécurité sociale professionnelle est fondée sur quatre axes : l'amélioration de la formation (avec l'accent sur la formation dans l'emploi plutôt que hors contrat de travail⁴), la revendication d'un nouveau plein emploi, le constat d'une mobilité accrue et nécessaire des salariés, la continuité des revenus qui implique le domaine de l'indemnisation chômage. Ces réflexions conduisent la CGT à revendiquer des droits fondés sur la personne et non plus sur l'emploi⁵, une analyse compatible avec les approches des politiques de l'emploi développées depuis la fin des années 1990 par les institutions européennes, mais aussi par certaines approches comme celle des marchés du travail transitionnels (voir *supra*. Chapitre 3.). Pour la CGT, ces nouveaux droits doivent être garantis collectivement, une exigence qui rapproche l'organisation syndicale des propositions du rapport Supiot et plus particulièrement des propositions de ce

¹ Entretien F10, CGT.

² *Idem*.

³ « Concilier mobilité et sécurité sociale(s) professionnelle(s) », *Analyses et documents économiques*, n°98, Février 2005, p.43.

⁴ La CFDT se distingue de cette approche en mettant également l'accent sur la sécurisation des parcours entre deux contrats de travail et regrette que « *ce soient les chômeurs qui aient le moins accès à la formation professionnelle* ». Voir l'intervention de Annie Thomas, Secrétaire nationale, *Syndicalisme Hebdo*, n°3073, avril 2006.

⁵ « Concilier mobilité et sécurité sociale(s) professionnelle(s) », *Analyses et documents économiques*, n°98, Février 2005, p.48.

dernier liées au développement de droits de tirage sociaux (voir *supra*. I. A.). Mobilité et nouveaux droits attachés au salarié sont donc les deux éléments majeurs de l'approche défendue par la CGT dans le domaine qui nous intéresse. Ces objectifs sont relativement proches de l'analyse défendue par la CFDT, la CGT se rapprochant de sa concurrente lorsqu'elle reconnaît que le « *nouveau statut du salarié* » vise à « *sécuriser les parcours professionnels en terme de rémunération, de formation, de droits, de liberté, de retraite, de protection sociale, quels que soient les aléas de la carrière et de la profession* »¹.

Enfin, FO est moins investie que les autres syndicats sur la question de la sécurisation des parcours professionnels (Grimault 2006). FO regrette que la formation professionnelle constitue l'horizon principal de l'approche de la sécurisation des parcours professionnels telle qu'elle est promue par les organisations syndicales concurrentes. En effet, pour elle, « *il n'est pas question de faire de la formation professionnelle la pierre philosophale qui résoudrait tous les problèmes* »². FO accorde une attention plus importante à la mutualisation pour renforcer la prise en charge collective des risques auxquels sont soumis les salariés. Comme la CGT et contrairement à la CFDT, elle fait du maintien du lien contractuel une priorité.

Bien que les réformes promues par les ANI signés en 2008 et en 2013 accordent une place importante à la question des licenciements, la question de la sécurisation des salariés est également intégrée aux débats ce qui constitue une différence importante par rapport aux réformes ratées des contrats de travail des années 2005-2006. Maintenant que nous avons présenté les positions syndicales sur la sécurisation des parcours professionnels, nous nous attachons plus particulièrement à l'analyse du contexte des négociations de l'accord qui nous intéresse. L'influence des travaux syndicaux sur la prise en compte de la dimension de sécurisation doit être reconnue mais ne doit cependant pas masquer que l'équilibre entre les deux composantes (flexibilité et sécurité) du modèle européen n'est cependant pas assuré par les ANI, ni par les lois de 2008 et 2013 qui les transposent dans la législation. Bien que déséquilibrée, l'articulation entre flexibilité et sécurité illustre néanmoins l'évolution du contexte et la capacité des syndicats à faire entendre de nouvelles revendications après l'échec du CNE et du CPE.

¹ CGT, « Nouveau statut du travail salarié », *Document de travail*, n°3, février 2003.

² « DIF : ne vous laissez pas impressionner », *Formpro*, CGT-FO, n°38, septembre 2006.

B. Le contexte des négociations de l'accord national interprofessionnel de 2008

Après avoir souligné la prégnance du cadrage sur la sécurisation des parcours professionnels, notamment dans les rapports institutionnels (B. 1.), cette seconde sous-partie se penche sur l'influence du contexte politique au début des négociations entre les partenaires sociaux. En particulier, elle met en avant les spécificités du contexte politique dominé par des acteurs de droite tandis que les partenaires sociaux doivent asseoir leur légitimité sociale après l'adoption de la loi sur le dialogue social quelques mois auparavant¹ (B. 2.). Cette loi prévoit que tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle doit d'abord comporter une phase de concertation avec les partenaires sociaux. Moins d'un an après l'approbation de cette loi, un échec aurait été difficile à assumer pour les partenaires sociaux confrontés à une obligation de résultat.

1. *Les rapports institutionnels irrigués par la « sécurisation des parcours professionnels » et le « retard français »*

Le cadre thématique et la structure de l'ANI sont très proches de la perspective présentée dans un avis adopté à l'unanimité par le Conseil économique et social en mai 2007. Les auteurs du texte de l'avis insistent sur le contexte européen dans lequel il s'inscrit et rappellent qu'« à l'heure où la Commission européenne présente ses recommandations relatives à la “flexicurité” aux États-membres, la France doit prendre la mesure de la situation et trouver un chemin qui tienne compte de ses réalités économiques, sociales et sociétales »². Dans cet avis, comme dans le rapport duquel il s'inspire, les exemples étrangers ont une place importante. Le rapport qui préfigure l'adoption de l'avis s'intéresse d'abord aux modèles nordiques. Son auteure insiste sur la force du dialogue social qui prévaut dans ces pays : « la négociation collective joue un rôle central dans la régulation du marché du travail, caractérisée par la priorité donnée aux partenaires sociaux »³. Elle insiste, en mobilisant notamment les données de l'OCDE sur l'investissement « considérable » dans l'éducation, l'innovation et la recherche, des déterminants structurels de la croissance, définis par la chercheuse D. Méda comme les éléments d'un cercle vertueux⁴. Le rapport détaille ensuite les

¹ Loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

² Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La sécurisation des parcours professionnels*, 30 mai 2007, p.14.

³ Rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La sécurisation des parcours professionnels*, p.70.

⁴ *Idem*, pp. 70-72.

principes du modèle autrichien, ce dernier étant l'un des exemples souvent mobilisés par les travaux de B. Gazier, travaux qui sont d'ailleurs cités dans le rapport¹. Enfin, après avoir présenté les perspectives défendues par les partenaires sociaux sur la sécurisation des parcours professionnels, le rapport présente brièvement les perspectives théoriques défendues durant ces dernières années par les différents experts. Il s'intéresse notamment au « *contrat d'activité* » proposé par Jean Boissonnat, à la perspective de « *l'état professionnel* » défendue par Alain Supiot, au « *contrat unique* » vanté par Pierre Cahuc et Francis Kramarz, et aux « *marchés transitionnels* » définis par Bernard Gazier. Tous ces éléments de cadrage, qu'ils s'agissent des perspectives théoriques ou des exemples étrangers sont également présents dans les termes de l'avis du Conseil Économique et Social². Sur le fond des propositions, l'avis du Conseil Économique et Social est fortement orienté autour des questions liées à la formation professionnelle et à la transférabilité des droits des salariés qui ne doivent plus dépendre seulement du contrat de travail. L'avis se rapproche ainsi des prescriptions de la CFDT bien que l'auteur du rapport n'ait pas été désigné par cette organisation³. La CFDT se « *félicite* » que l'approche retenue dans l'avis considère que « *les parcours professionnels et leur sécurisation s'inscrivent et participent des parcours de vie* » même si, selon elle, l'avis ne souligne pas assez que « *les entreprises ont intérêt à cette sécurisation des parcours professionnels* »⁴. La position de la CGT sur l'avis est plus nuancée : « *Est-ce à dire que notre confédération se reconnaît dans la totalité de l'analyse et des propositions de l'avis ? Même ceux qui ont une connaissance approximative de notre conception de la "sécurité sociale professionnelle" savent répondre à cette question, et l'âpreté des débats qui ont eu lieu au sein de notre section le confirmerait* »⁵.

Durant le même mois de mai 2007, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) publie également un rapport d'étape sur la sécurisation des parcours professionnels⁶. Bien que les acteurs que nous avons rencontrés ne reconnaissent pas à cette institution un rôle majeur dans la formulation des politiques de l'emploi⁷, nous souhaitons évoquer

¹ *Id.*, p.75-76.

² Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La sécurisation des parcours professionnels*, 30 mai 2007, pp. 12-13.

³ Édith Arnoult-Brill a été désignée par la Fédération Unie des Auberges de Jeunesse (FUAJ).

⁴ Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La sécurisation des parcours professionnels*, 30 mai 2007, p.43.

⁵ *Idem*, p.48.

⁶ Le Conseil d'orientation pour l'emploi a été créé par le décret n°2005-326 du 7 avril 2005. Il est composé de représentants des partenaires sociaux, de parlementaires, de membres du Conseil économique et social, de représentants d'administrations et d'organismes chargés d'une mission de service public et de personnalités choisies en fonction de leurs compétences et de leurs expériences par le Premier ministre.

⁷ Par exemple, Entretien F6, CFDT. Entretien F4, Ministère du travail. Entretien F14, Centre d'étude de l'emploi.

ici ses travaux car le COE constitue un lieu de débats entre des acteurs aux positions variées. L'institution a pour mission principale d'éclairer les décisions politiques, de formuler, à partir d'études disponibles un diagnostic sur les causes du chômage, d'évaluer les dispositifs existants dans le domaine de l'aide à l'emploi, des parcours professionnels et de la formation, « *en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les différents États de l'Union européenne* »¹. Le COE entend ainsi valoriser les travaux d'experts, comme le souligne l'avant-propos du rapport qui nous intéresse². Les auteurs rappellent que ce modèle est inspiré des principes du « triangle d'or » danois mais qu'il ne s'y réduit pas, soulignant également les caractéristiques du dialogue social dans les systèmes sociaux-démocrates. Dans ces paragraphes, les auteurs du rapport mettent enfin l'accent sur « *l'équilibre entre les intérêts des uns [les entreprises] et des autres [les salariés]* »³ et rappellent que les questions posées par l'approche européenne de la flexicurité structurent le débat français⁴. Le rapport n'est pas explicitement structuré autour des performances et des expériences étrangères mais plutôt irrigué par ces dernières. En effet, les auteurs n'ont pas choisi de consacrer un chapitre aux comparaisons internationales ou européennes mais plutôt d'aborder ces questions de manière transversale dans tous les chapitres. Ici aussi, il s'agit donc davantage de souligner les piètres performances françaises que de s'inspirer explicitement des expériences menées dans les autres pays.

Dans ce chapitre consacré aux réformes françaises, nous soulignons que la mobilisation politique des modèles étrangers n'a pas pour objet de transposer des façons de faire, aussi performantes soient-elles. Ainsi, le cadrage autour de l'exemple du modèle danois n'a pas eu d'impact direct sur le contenu des réformes mais influence néanmoins la conduite des débats politiques. Comme dans le cas européen, le modèle danois permet de souligner les intérêts de la sécurisation des salariés. Pour l'un de nos interlocuteurs à la CFDT, ce modèle est utile car il « *montre que la flexibilité et son intérêt économique peuvent être affaiblis par un manque de sécurité* »⁵.

En juin 2007, un mois après la remise de ces deux rapports et peu avant la publication de la *Communication sur les principes communs de flexicurité* de la Commission européenne, le gouvernement français adresse aux partenaires sociaux un document

¹ Décret n°2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d'orientation pour l'emploi. Article 1.

² « *Les travaux des experts, par ailleurs de grande qualité, restent trop souvent confinés, dans notre pays, dans des cercles restreints sans donner lieu à un débat approfondi entre ceux qui exercent, de manières diverses, des responsabilités sociales. Le Conseil d'orientation pour l'emploi est un organe d'expertise collective, dont les travaux se basent sur l'audition d'experts et de praticiens* ». Source : Conseil d'Orientation pour l'Emploi, Rapport d'étape sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels, mai 2007, p. 3.

³ *Idem*, p.16.

⁴ *Id.*, p.16.

⁵ Entretien F6, CFDT.

d'orientation sur « *la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels* », des termes qui indiquent l'influence des travaux de la CFDT sur les trajectoires et les parcours professionnels, devenus des éléments centraux dans les processus de traduction de la flexicurité à la française. En octobre, le premier ministre François Fillon commande un rapport sur la flexicurité au Secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation, Eric Besson. Ce dernier souligne qu'il s'agit explicitement de « *procéder à une évaluation approfondie, fondée en particulier sur l'analyse des réformes mises en œuvre dans les pays nordiques, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Espagne et en Italie* »¹. Le rapport établit en fait six fiches thématiques dont les sujets sont très proches des quatre composantes du modèle européen de flexicurité². Eric Besson rappelle qu'il ne s'agit pas, pour la France, de transposer un modèle européen mais plutôt d'adopter une « *stratégie* » adaptée à ses atouts et à ses réalisations³. Cette formulation rappelle l'intérêt des représentants des États membres pour une « stratégie » qui leur laisse de larges marges de manœuvre, plutôt que pour des « parcours de flexicurité » définis au plan européen, « parcours » qu'ils ont réussi à reléguer dans les annexes de la Communication de la Commission (voir *supra*. Chapitre 3.).

2. *Un calendrier imposé par le gouvernement, des résultats soumis aux perspectives de négociation à moyen-terme*

Signé le 11 janvier 2008, l'accord national interprofessionnel (ANI) portant modernisation du marché du travail est présenté par les pouvoirs publics comme la définition d'une « flexicurité à la française »⁴, une approche reprise dans la loi qui suit cet accord, votée en juin 2008. Si le terme de « flexicurité » est important dans la présentation de la loi, il n'a cependant jamais été employé durant les négociations (Freyssinet 2007, 14). En 2008, cet ANI est signé par les organisations syndicales et patronales représentatives, à l'exception de la CGT (voir *infra*.). Il est souvent défini par ses promoteurs et par ses signataires comme un « *accord historique* » en raison de la variété des thèmes dont il traite dans une approche qui se veut cohérente. L'ANI aborde en effet les questions de l'entrée et de la sortie des salariés dans l'entreprise, c'est-à-dire, les

¹ Lettre de mission du premier ministre destinée à Eric Besson, chargé de rédiger un rapport sur la flexicurité. 22 octobre 2007.

² Les six fiches thématiques portent sur législation sur les contrats à durée indéterminée, le travail intérimaire, les régimes de formation professionnelle continue, la législation sur les licenciements économiques, l'organisation des services publics de l'emploi, les régimes d'assurance chômage.

³ Rapport *Flexicurité en Europe, Eléments d'analyse*, p. 3.

⁴ Par exemple, la lettre de mission du Premier ministre destinée à Eric Besson s'inscrit dans le contexte de « *l'importante négociation* » [celle de l'ANI qui nous intéresse] engagée dans le cadre du dialogue social.

domaines liés à la contractualisation et au licenciement, la formation professionnelle, l'insertion professionnelle des jeunes, ou encore l'amélioration de la sécurité de l'emploi et la question de l'indemnisation du chômage. Cette « *vision cohérente de l'ensemble des questions liées aux périodes d'essai, à la rupture du contrat de travail, à l'évolution des compétences, au traitement du salarié privé d'emploi* » constitue, pour la CFDT, le « *mérite* » de l'ANI¹. L'un de nos interlocuteurs regrette ainsi que « *l'ANI [ait] été beaucoup critiqué alors qu'il donne un socle qui peut donner une cohérence avec d'autres dispositions : la formation, l'accompagnement des chômeurs, les dispositifs de reconversion* »². Dans notre perspective de recherche, cette approche multidimensionnelle rappelle celle qui est défendue au niveau européen avec le modèle de flexicurité. Comme le rappellent A. Fabre et ses collègues, il faut remonter à la fin des années 1960 et à la signature de l'accord sur la sécurité de l'emploi pour trouver un exemple pour lequel les partenaires sociaux français auraient fait la preuve d'une prise en compte aussi globale de la problématique de l'emploi (2008, 6). La multi-dimensionnalité de l'accord constitue, pour les organisations syndicales signataires, son principal point fort car elle « *met en cohérence des dispositifs qui se sont développés en tuyau d'orgue* »³.

Comme le soulignent les acteurs impliqués dans les négociations de cet ANI, ce texte est le premier texte qui fait suite à la loi sur le dialogue social votée en 2007⁴ et qui prévoit que tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle doit d'abord comporter une phase de concertation avec les partenaires sociaux. Selon des délégués de la CFE-CGC, moins d'un an après l'approbation de cette loi, un échec aurait été difficile à assumer pour les partenaires sociaux confrontés à une obligation de résultat⁵. Par ailleurs, J.-E. Ray note que les partenaires sociaux sont également contraints par les élections prud'homales qui doivent avoir lieu au début du mois de décembre 2008. Ces élections constituent une raison de plus de parvenir à un accord, ce dernier étant nécessaire dans le contexte des débats sur la représentativité des partenaires sociaux et leur rôle dans la conduite de la politique sociale (2008, 273). Pour les partenaires sociaux, la contrainte n'est donc pas seulement externe. Elle est aussi interne car les négociations représentent un enjeu fort de légitimité.

Pour les syndicats signataires, l'accord représentait « *l'affirmation de [leur] légitimité* »⁶. Plusieurs de nos interlocuteurs auprès des organisations syndicales reconnaissent que les

¹ Entretien F21, CFDT.

² Entretien F6, CFDT.

³ *Idem*.

⁴ Loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, une loi qui, comme le rappelle d'ailleurs l'un de nos interlocuteurs à la CFDT répond aux exigences du Traité de Maastricht. Entretien F5, CFDT.

⁵ Entretiens F9 et F24, représentants de la CFE-CGC.

⁶ Entretien F14, Centre d'étude de l'emploi.

enjeux de court terme ont fortement pesés dans la négociation. Les syndicats étaient convaincus que, compte tenu de la majorité parlementaire de droite et de la politique du nouveau président Sarkozy (et dans la mesure où la campagne présidentielle de 2007 a été largement marquée par la question de la flexibilisation des contrats de travail¹), ils avaient intérêt à trouver un accord avant que les parlementaires ne légifèrent². Comme le rappelle FO : « *nous n'entendons pas laisser à d'autres (gouvernement et Parlement), avec tous les risques que cela comporte, le soin de décider à notre place du contrat de travail, de la formation professionnelle ou des garanties nouvelles pour les salariés* »³. Cette situation contraste avec la configuration politique en 2013 marquée par une majorité de gauche *a priori* moins dangereuse pour les syndicats (voir *infra*. III.). Dans ce contexte, le gouvernement pouvait imposer une négociation serrée et octroyer quatre mois aux partenaires sociaux pour discuter un programme relativement vaste (Ray 2008, 272), des contraintes rejetées par les représentants de la CGT qui refusent finalement de signer l'accord⁴.

Ces éléments nous conduisent à reconnaître que les politiques partisans ne sont pas négligeables. Le calendrier imposé par le gouvernement de droite est ainsi important pour les syndicats même s'il ne dépend pas uniquement de la couleur politique du gouvernement au pouvoir mais surtout du nouveau contexte déterminé par la loi sur le dialogue social. La CGT souligne que « *rarement la collusion entre les membres du patronat et une équipe gouvernementale s'est révélée aussi profonde. Le Medef a instrumentalisé l'agenda social. Il a insidieusement agité la menace d'un échec des négociations et d'une loi susceptible de mettre encore plus à mal le Code du travail. Force est de constater que les organisations syndicales ont négocié sous la menace* »⁵. La signature de l'ANI ne peut donc pas se comprendre sans évoquer les pressions gouvernementales liées au contenu et au calendrier des négociations.

C. L'ANI de 2008 : la flexibilisation tout de suite, la sécurisation éventuellement ensuite

Après avoir présenté l'ensemble des positions syndicales sur la sécurisation des parcours professionnels au début de cette seconde partie, il s'agit désormais de souligner que le vocabulaire de la sécurisation des parcours est omniprésent dans le texte de l'ANI.

¹ Entretien F5, CFDT.

² Entretien F9, CFE-CGC ; entretien F24, CGE-CGC ; Entretien F14, Centre d'étude de l'emploi ; Entretien F28, CFDT.

³ Force Ouvrière, « Accord interprofessionnel : Modernisation du marché du travail », l'essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier 2008.

⁴ Entretien F10, représentant de la CGT.

⁵ Maurad Rabhi, secrétaire de la CGT. « Négociation sur le marché du travail : pourquoi la CGT n'a pas signé », *Les Échos*, 22 janvier 2008.

Le « *parcours professionnel* » est cité dans l'article 3 (sur l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle), l'article 6 (sur le développement des compétences et des qualifications des salariés), l'article 8 (consacré à la mobilité professionnelle et géographique). La « *formation tout au long de la vie* » est abordée dans l'article 7 (consacré à la formation professionnelle pour les salariés), ce dernier faisant également une place à « *la sécurisation des parcours professionnels* », tout comme l'article 9 (sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences - GPEC) et l'article 16 (destiné à assurer un revenu de remplacement aux chômeurs). La « *sécurisation des transitions professionnelles* » est citée à l'article 14 (qui entend ouvrir l'accès à la portabilité de certains droits). Enfin, les modalités envisagées pour améliorer le « *passage d'une situation à une autre* » sont évoquées en annexe (Gaudu 2008, 270).

Malgré la prégnance de ce vocabulaire, les paragraphes suivants montrent que le texte signé par les partenaires sociaux ne garantit pas l'équilibre « gagnant-gagnant » de l'ensemble des innovations prévues, le détail des dispositions de sécurisation étant, dans l'ensemble, relégué à de futures négociations. En effet, l'ANI est largement centré sur la flexibilité externe et la dimension juridique des contrats de travail (C. 1.) aux dépens de la sécurité des travailleurs dont les dispositions sont largement reléguées à des négociations futures (C. 2.). Au cours de l'analyse des changements prévus par l'ANI, nous nous attachons à déterminer la manière dont il s'inscrit dans la problématique du lien entre flexibilité et sécurité afin d'évaluer le rôle respectif des négociateurs mais aussi des différents mécanismes d'influence européenne que nous avons identifiés. L'analyse des négociations et des positions syndicales permet de souligner un des effets importants de l'approche multidimensionnelle et « gagnant-gagnant » promue par les acteurs politiques et largement inspirée des cadres européens. En effet, à travers l'exemple du « contrat de projet », rejeté par les syndicats au début des années 2000 et finalement accepté dans le cadre de cet ANI, nous montrons que ce revirement des positions syndicales ne peut être compris que dans le cadre de la multi-dimensionnalité de l'accord. Autrement dit, si les syndicats acceptent finalement le « contrat de projet », c'est principalement parce qu'il s'inscrit dans une négociation qui intègre d'autres mesures, dont certaines destinées à améliorer la sécurité des travailleurs. L'approche gagnant-gagnant proposée par la Commission européenne, largement reprise par les acteurs politiques français, n'a donc pas seulement un effet sur les discours mais influence également le contenu des réformes.

Enfin, nous illustrons une dimension différente entre la situation du mouvement syndical français et celle de son homologue portugais, dimension que nous avons abordée dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels français et portugais (voir *supra*. Chapitre 4. II.). En effet, dans le cadre des négociations de cet ANI, FO a tenu une position intermédiaire entre la CGT et la

CFDT (C. 3.), position qui illustre le contexte dynamique permis par le « jeu des trois coins » défini par B. Gazier par rapport au contexte dans lequel s'inscrit le mouvement syndical portugais marqué par le caractère statique de l'opposition classique entre la CGTP-IN et l'UGT.

1. *Une focalisation sur la dimension juridique des contrats de travail*

Contrastant avec les réformes portugaises des politiques des marchés du travail, la dimension interne de la flexibilité, qui concerne notamment l'aménagement du temps de travail au sein de l'entreprise, a été écartée des négociations de l'ANI principalement destinées à traiter les aspects liés au marché du travail. La dimension externe de la flexibilité constitue, en effet, un point central du texte. Tout d'abord, après les mobilisations sociales contre le CNE et le CPE, l'ANI réaffirme dans son article 1 que *« le contrat à durée indéterminée est la forme normale et générale du contrat de travail »*. Les syndicats signataires se félicitent de cet article qu'ils interprètent comme une condamnation des principes des réformes ratées des contrats de travail que nous avons étudiées précédemment. Les syndicats mettent ainsi en avant le fait que l'ANI adhère au principe selon lequel les licenciements doivent être fondés sur des motifs réels et sérieux et que le texte impose l'exigence d'une condition de fond, et donc la possibilité d'un contrôle judiciaire¹. FO qui, dans la perspective du « jeu des trois coins » défini par B. Gazier et discutée précédemment (voir *supra*. Chapitre 4.), figure au « centre du jeu », souligne qu'elle *« avait dénoncé qu'au nom de ladite "flexicurité", c'est bien le contrat de travail à durée indéterminée (CDI) qui est mis en cause »*. L'organisation rappelle qu'elle s'est efforcée d'écarter cette orientation en s'attachant à ce que l'accord de 2008 réaffirme le CDI comme la forme normale du contrat de travail². Comme le suggère G. Auzero, « en rappelant leur attachement aux différentes formes de contrat existantes dans notre droit positif, les parties signataires de l'accord enterrent ainsi définitivement le contrat de travail unique » (2008, 2).

a. La « rupture conventionnelle » et l'assouplissement des licenciements

Une mesure importante prévue par l'article 12 de l'ANI concerne la rupture conventionnelle du contrat de travail. Comme le rappellent de nombreux spécialistes du droit du travail, cette forme de rupture à l'amiable du contrat de travail n'est nouvelle ni

¹ Entretiens F8, FO; F9, CFE-CGC ; F28, CFDT.

² Force Ouvrière, « Accord interprofessionnel: Modernisation du marché du travail », l'essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier 2008.

en droit ni en fait (Dockès 2008; Ray 2008). L'ANI introduit néanmoins deux éléments nouveaux.

Sur le fond d'abord, cette forme de rupture du contrat de travail donne lieu à l'indemnisation d'une période de chômage pour le salarié. E. Dockès souligne qu'une lecture superficielle du texte pourrait ainsi laisser penser que la rupture conventionnelle constitue un progrès important du point de vue des salariés. Il considère pourtant que « cette évolution juridique est peut-être la plus dangereuse de toutes » (2008, 283). Pour lui, dans la mesure où cette forme de rupture du contrat de travail est rendue attractive par l'indemnisation du chômage, le salarié devrait y consentir plus facilement. Cette nouvelle disposition pourrait marginaliser la pratique du licenciement tout en faisant peser son coût sur la collectivité, qui serait alors chargée de l'indemnisation du chômage du salarié. C'est la raison pour laquelle cette innovation est fortement critiquée par Olivier Blanchard, Pierre Cahuc et Francis Kramarz qui prônent pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, un assouplissement général du droit du travail et des capacités des employeurs à se séparer d'un salarié (voir *supra*. I. A.). Ces experts considèrent, en effet, que cette « *réforme dangereuse* » risque de creuser considérablement le déficit de l'assurance chômage¹. Pour eux, cette disposition « *ne diminue pas le coût des licenciements impliqué par la législation actuelle, elle ne fait que les monétiser* »². F. Gaudu développe une analyse moins critique de cette réforme. S'il concède que l'alourdissement des charges pour la collectivité est indiscutable, il pourrait, selon lui, s'agir d'un glissement « qui ferait passer le système d'indemnisation du chômage, d'une logique "assurantielle" à une conception "proactive" » (2008, 270). Une telle ouverture du système d'indemnisation pourrait alors offrir au salarié un « droit de tirage social », un principe – rappelons-le, cher à Alain Supiot (voir *supra*. I. A.) – qui pourrait devenir un élément essentiel de la définition d'une Sécurité sociale professionnelle (ibid., 270), telle qu'elle est notamment défendue par la CGT. Toutefois, les représentants de la CGT ne partagent pas cette analyse et sont largement opposés à cette mesure qui écarte, de fait, l'intervention du juge judiciaire, une orientation défendue par les organisations patronales. Les négociateurs de la CGT font ainsi valoir que cette forme de rupture à l'amiable permet à l'employeur de se passer d'une « cause réelle et sérieuse » pour licencier un salarié³. Pour

¹ Au-delà de la question problématique du poids de cette disposition sur l'assurance chômage, la mesure prévoit l'institution d'une indemnité de rupture interprofessionnelle unique dont le montant ne peut être inférieur, sauf dispositions conventionnelles plus favorables et à partir d'un an d'ancienneté dans l'entreprise, à 1/5^{ème} de mois par année de présence (article 11).

² Olivier Blanchard, Pierre Cahuc et Francis Kramarz, « La rupture à l'amiable du contrat de travail, une réforme dangereuse », *Le Figaro*, 8 janvier 2008.

³ Voir l'entretien avec Maryse Dumas, négociatrice de l'accord pour la CGT. En ligne sur le site internet de la CGT : « Le faux nez du licenciement. Une interview de Maryse Dumas, secrétaire de la CGT ». Source :

tenter de convaincre les syndicats, le MEDEF présente la rupture conventionnelle comme un « *élément de flexibilité gagnant-gagnant qui augmente la sécurité des salariés à travers l'indemnisation* »¹. Cette disposition représente, pour le MEDEF, un moyen de fluidifier les relations de travail. Elle était notamment défendue par la principale organisation patronale dans son Livre Blanc présenté en 2007 et intitulé « *Besoin d'air* », dans lequel le MEDEF souhaitait permettre la séparabilité du salarié et de l'employeur par consentement mutuel². Alors que le problème de la jurisprudence était « *obsessionnel du côté du patronat (...), les syndicats [signataires] ont considéré que la rupture conventionnelle était acceptable pour les salariés* »³. La CGPME reconnaît également les compromis octroyés aux syndicats, notamment pour ce qui concerne le niveau des indemnités conventionnelles « *une des contreparties admises par les organisations représentatives des employeurs* » pour obtenir la création de la rupture conventionnelle, ainsi qu'une autre disposition concernant l'augmentation des périodes d'essai (voir *infra*)⁴. Malgré ce compromis, la CGPME se félicite que l'indemnité spécifique de rupture de contrat ne soit pas une indemnité majorée alors que certaines confédérations syndicales de salariés avaient formulé des demandes en ce sens et rappelle que, sur ce point, son action a été « *déterminante* »⁵.

Sur la forme ensuite, il est prévu que la rupture conventionnelle soit homologuée par le directeur départemental du travail dans un délai de 15 jours à l'issue duquel son silence vaudrait acceptation. Les représentants de la CGT considèrent ici aussi que ce changement permet à un employeur de se séparer d'un salarié à moindre coût tout en évitant la confrontation avec le juge⁶. Pour la CGT, cette disposition « *est, avant tout, destinée à contraindre les salariés à ne plus contester leur licenciement devant le conseil des prud'hommes* »⁷ et constitue l'une des principales raisons du retrait de sa signature. La réduction des contentieux juridiques entre employeurs et employés (une direction engagée avec les réformes du CNE et du CPE, bien que ces réformes aient ensuite été

http://www.cgt.fr/spip.php?id_article=1606&page=multimedia

¹ Entretien F18, MEDEF.

² MEDEF (2007). *Besoin d'air*. 25 janvier.

³ Entretien F14, Centre d'étude de l'emploi.

⁴ CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

⁵ *Idem*.

⁶ Entretiens F10 et F19, représentants de la CGT. J.-E. Ray remarque, par ailleurs, que la décision du directeur départemental du travail deviendrait alors le plus souvent tacite car il est peu probable que ce représentant ouvre toutes les lettres dans le délai imparti. Son accord ne constituerait alors ni un simple avis, ni un constat. S'il peut être attaqué devant le tribunal administratif, il n'en écarte pas moins le juge judiciaire dans les procédures de rupture des contrats de travail (2008, 275-276).

⁷ Maurad Rabhi, secrétaire de la CGT. « Négociation sur le marché du travail : pourquoi la CGT n'a pas signé », *Les Echos*, 22 janvier 2008.

abandonnées) constitue ainsi l'un des enjeux centraux de cet ANI¹. L'article 11 de l'ANI renforce l'assouplissement des motifs de licenciement en prévoyant qu'en cas « *d'insuffisance dans l'énonciation des motifs de licenciements* », le juge ne devra plus présumer l'absence de cause réelle et sérieuse mais « *rechercher* » cette cause. Les dommages intérêts en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse devraient également être plafonnés, ce qui constitue, comme le rappelle F. Gaudu, « une entorse au principe français de la réparation intégrale du préjudice et réduit l'enjeu du contentieux prud'homal » (2008, 269). Contrairement à la CGT, FO insiste sur le fait que l'accord réaffirme l'obligation de motiver les licenciements en rappelant que « *tout licenciement doit être fondé sur un motif réel et sérieux qui doit être porté à la connaissance du salarié concerné* ». Pour FO, « *avec la limitation des périodes d'essai, ce rappel de l'obligation préalable du motif du licenciement conduit à la fin définitive du CNE en droit français* »². Les organisations patronales regrettent de n'avoir pas obtenu d'encadrement, grâce à un plafond, des dommages et intérêts alloués en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Toutefois, demandant aux pouvoirs publics qu'un dialogue s'ouvre sur ce thème, elles rappellent que cette question n'est cependant pas enterrée³.

Enfin, l'ANI prévoit de fixer les durées maximales de la période d'essai et les élargit⁴, une disposition dont se félicitent les organisations d'employeurs comme la CGPME qui considère que le nombre d'accords de branche qui permettait ces dispositions étaient jusque là trop limités⁵. Selon la CGT, l'allongement des périodes d'essai constitue « *un recul considérable pour les salariés. Les patrons manifestent ici leur nostalgie à l'égard du CNE, qui a été rendu caduc par l'Organisation internationale du travail (OIT)* »⁶. Pour FO, au contraire, la limitation des périodes d'essai doit être envisagée comme un progrès par rapport aux propositions gouvernementales précédentes liées au CPE et au CNE. L'organisation rappelle que « *FO s'est battue pour mettre fin au CNE (et au CPE) qui instituait*

¹ En 2012, une étude de R. Dalmaso, D. Méda et leurs collègues souligne que les objectifs de pacification de déjudiciarisation de la rupture conventionnelle ont bien été atteints, le nombre de contentieux prud'homaux connaissant une forte réduction depuis 2010. Les auteurs montrent que les salariés semblent avoir intégré l'idée de la difficulté de contestation judiciaire de la rupture d'un contrat de travail et qu'ils préfèrent, dans l'ensemble, échanger le droit au chômage de la rupture conventionnelle contre le droit de l'action en justice d'un licenciement (2012).

² Force Ouvrière, « Accord interprofessionnel: Modernisation du marché du travail », l'essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier 2008.

³ CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

⁴ L'article 14 prévoit ainsi deux mois pour les ouvriers et les employés, trois mois pour les agents de maîtrise et les techniciens et quatre mois pour les cadres.

⁵ CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

⁶ Maurad Rabhi, secrétaire de la CGT. « Négociation sur le marché du travail : pourquoi la CGT n'a pas signé », *Les Echos*, 22 janvier 2008.

une période d'essai de deux ans [et que] les employeurs voulaient une période d'essai pouvant aller jusqu'à douze mois pour les cadres et six mois pour les ouvriers et employés (plusieurs législations européennes comportent de telles durées) »¹. Cette analyse est partagée par les représentants de la CFDT pour qui les discussions autour de la période d'essai ont « permis [aux syndicats] de contrecarrer le patronat après l'épisode du CPE »².

L'analyse des débats sur la flexibilité externe indique que les conditions des négociations de l'ANI sur la modernisation du marché du travail sont indissociables du contexte politique établi par les débats qui ont marqué les discussions sur le CNE et sur le CPE. Les aspects liés aux périodes d'essai ou à l'assouplissement des règles qui régissent les licenciements sont d'autant plus présents que les négociations entre les partenaires sociaux commencent avant que ne tombe la décision de l'OIT qui déclare le CNE contraire à la convention n°158, en novembre 2007 (voir *supra*. I.). Cette décision, qui intervient alors que les négociations sociales sont bien avancées, rend le contexte plus favorable pour les syndicats qui souhaitent éviter une flexibilisation excessive du droit de licenciement. Si la CGT reste très critique à l'égard de l'avancée des négociations, les autres organisations syndicales considèrent que l'ANI propose des avancées par rapport à ces réformes – ratées – des contrats de travail, avancées garanties par l'article 1 qui reconnaît le CDI comme la forme normale du contrat de travail.

De leurs côtés, les représentants des employeurs veillent à garantir que le texte ne revienne pas sur les dispositions favorables aux entreprises. La CGPME était particulièrement attentive à la question de la flexibilité externe et reconnaît que, dans ce type de négociation, il s'agit « d'éviter que des dispositifs existants, favorables aux entreprises, soient rigidifiés et que des contraintes nouvelles soient apportées »³.

b. Le contrat de projet destiné aux ingénieurs et aux cadres

Une autre disposition emblématique de l'ANI signé en 2008, et qui, compte tenu des développements précédents liés aux propositions des experts sur les contrats de travail (voir *supra*. I A.), nous intéresse particulièrement, concerne l'introduction d'un « contrat de projet » destiné aux ingénieurs et aux cadres. Défendue par le patronat, elle constituait depuis le début des années 2000 l'une des priorités du MEDEF qui, après le rapport de Virville publié en 2000 (voir *supra*. I.) revient avec cette idée dans ses « 44

¹ Force Ouvrière, « Accord interprofessionnel: Modernisation du marché du travail », l'essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier 2008.

² Entretien F5, CFDT.

³ CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

propositions » de modernisation du Code du travail présentées en 2004¹. Alors que nous avons vu que cette proposition avait été largement rejetée par les syndicats de salariés aux débuts des années 2000, ces derniers finissent, dans le cadre des négociations de 2008, par l'accepter. À travers les recherches et les entretiens que nous avons menés dans le cadre de ce travail, nous avons donc essayé de comprendre ce revirement.

D'une durée minimum de 18 mois (c'est-à-dire la durée maximum des contrats à durée déterminée), ce contrat de projet peut être défini comme un « CDD à terme incertain pour la réalisation d'un objet défini (...) [ou comme un] CDDDI (contrat à durée déterminée à durée incertaine) » (Ray 2008, 276). Le contrat de projet fait ainsi exception à un certain nombre de règles qui régissent les contrats à durée déterminée tout en empruntant la règle de la « cause réelle et sérieuse » aux contrats à durée indéterminée². Du point de vue des salariés, ce type de contrat est plus précaire qu'un contrat à durée déterminée qui ne peut être rompu avant l'échéance de son terme. Cette disposition de l'ANI va au-delà des rapports Boissonnat de 1995 et de Virville en 2004, rapports qui avaient proposé d'intégrer des CDD de plusieurs années dans le droit du travail mais ne prévoyaient pas d'ôter la stabilité de ces contrats avant leur terme. E. Dockès s'étonne ainsi qu'« en moins de quatre ans, les syndicats so[ie]nt passés d'un refus très net, à l'acceptation d'une solution bien pire » (2008, 283). Les acteurs de la CFE-CGC revendiquent « *d'avoir été moteur[s]* » sur ce point car ils souhaitent « *améliorer le contrat de mission proposé par le MEDEF* ». L'un de nos interlocuteurs à la CFDT explique que cette dernière l'a accepté car elle a pu « *imposer beaucoup de garanties, notamment en termes d'indemnités* ». Elle souligne que le contrat de projet est « *tellement intéressant pour le salarié que les patrons le proposent peu* »³.

Le changement de positions syndicales sur ce point s'explique justement par le cadre général de l'ANI⁴. Seule, cette proposition aurait sûrement été plus difficilement acceptée par les représentants des salariés. Accompagnée d'autres mesures favorables aux salariés, elle s'inscrit ici dans une négociation et un échange politique d'ordre plus général qui facilite l'accord des syndicats. Elle constitue donc un exemple des avancées permises par un cadre de négociation multidimensionnelle tel qu'il est promu par l'approche européenne de la flexicurité. Pour autant, cette approche n'annihile pas tous les conflits. La CGT reste très critique sur le contrat de projet et considère qu'il n'est qu'un contrat précaire de plus qui constitue « *même une brèche dans le droit commun des CDD,*

¹ MEDEF (2004). « 44 propositions du MEDEF » pour moderniser le Code du travail, présentées le 4 mars.

² Les contrats de projet pourront être rompus tous les ans, à la date anniversaire de la signature du contrat, pour un motif réel et sérieux.

³ Entretien F28, CFDT.

⁴ Entretien F9. CFE-CGC.

puisqu'il pourra être rompu avant son terme»¹, alors que la CFDT est prête à « *accepter qu'un employeur n'ait besoin d'un salarié que pendant huit mois* »². Comme nous allons le voir plus loin, la configuration des positions syndicales reflète le jeu des trois coins décrit par B. Gazier et présenté dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes politiques et institutionnels nationaux (voir *supra*. Chapitre 4.). La CGT tient, en effet, la position critique pendant que la CFDT favorise les échanges et la négociation et que FO reste dans une position intermédiaire.

2. *Des dispositions pour négocier, par la suite, les différentes dimensions de la sécurisation*

Les dispositions destinées à augmenter la sécurité des travailleurs ne sont pas absentes de l'accord, mais ce dernier prévoit qu'elles soient discutées dans un second temps. Ce décalage entre « la flexibilité tout de suite » et « la sécurité ensuite » explique les critiques des représentants de la CGT. Par exemple, pour ce qui concerne la formation professionnelle, l'ANI prévoit d'instaurer un bilan d'étape professionnel qui permette aux salariés d'évaluer leurs compétences afin de les faire connaître lors des bilans d'étapes professionnels ou lorsqu'ils sont demandeurs d'emploi. L'accord stipule que ces dispositions seront discutées avant la fin de l'année 2008 par les partenaires sociaux qui devront définir les conditions de leur mise en œuvre, notamment la périodicité du bilan d'étape professionnel (Article 6 de l'ANI). L'accord prévoit également que, dans le cadre du bilan de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, les partenaires sociaux négocient les moyens de simplifier le dispositif des validations des acquis de l'expérience. La « *portabilité des droits* » est également initiée par l'article 14 de l'ANI qui prévoit que les salariés puissent continuer à bénéficier temporairement (c'est-à-dire, pendant toute la durée de leur droit à l'indemnisation chômage) de leur protection sociale complémentaire s'ils se retrouvent au chômage. Cette avancée constitue l'une des principales raisons mises en avant par FO pour expliquer sa signature de l'Accord³. Le texte prévoit également que les futures négociations portent sur l'accès des salariés à temps partiel et des branches non couvertes, à ces dispositifs. *A posteriori*, les syndicats signataires de l'accord reconnaissent que la crise économique de 2008 a « *bouleversé les*

¹ Maurad Rabhi, secrétaire de la CGT. « Négociation sur le marché du travail : pourquoi la CGT n'a pas signé », *Les Echos*, 22 janvier 2008.

² Entretien F5, CFDT.

³ Force ouvrière, *Un nouveau droit: le maintien des garanties santé-prévoyance après la rupture du contrat de travail*, janvier 2008.

exigences de ce contenu programmatique [liées à] la seconde étape des négociations sur la sécurisation des parcours »¹.

Compte tenu de sa focalisation sur les contrats de travail, l'ANI fait passer au second plan la question de la sécurisation des parcours professionnels. Selon A. Fabre et ses collègues, l'accent de l'ANI sur la dimension juridique des contrats de travail s'explique principalement par l'incapacité des syndicats à mettre en avant une position unifiée en matière de sécurisation des parcours professionnels. Pour eux, « si l'accord national interprofessionnel opte donc pour le *statu quo*, c'est moins, en vérité, parce que les partenaires sociaux ont voulu préserver les règles en vigueur que parce qu'ils ne sont pas aujourd'hui en état de s'entendre pour les modifier. En somme, il traduit un consensus par défaut » (2008, 17). Notre analyse ne souscrit pas à cette explication. En effet, notre argument insiste sur la façon dont la CFDT s'est à la fois appuyée sur les travaux de la CGT concernant la Sécurité sociale professionnelle et sur ceux d'experts universitaires comme Bernard Gazier², que nous définissons dans ce travail comme des experts « certifiés ». Si nous reconnaissons que la CFDT n'a pas, pour autant, permis de dégager une approche consensuelle auprès des organisations syndicales représentatives, ses travaux ont néanmoins permis de mettre en relation différentes positions syndicales. Ils sont donc cruciaux pour expliquer la direction prise par les débats récents sur les politiques françaises du marché du travail.

3. FO : une position intermédiaire entre la CFDT et la CGT dans le « jeu des trois coins »

Le Comité confédéral national de la CGT réunit le 29 janvier 2008 vote contre le texte presque à l'unanimité (90 unions départementales, 23 fédérations professionnelles, une seule abstention et zéro vote contre). Pour la CGT, « *cet accord accroît la flexibilité des contrats de travail et la précarité des salariés* »³. L'organisation déplore que, malgré le travail et les efforts intersyndicaux, « *force est de constater que, globalement, l'accord répond aux exigences patronales alors que les attentes des salariés et des demandeurs d'emploi restent en suspens, qu'il s'agisse de la précarité des jeunes, du chômage des seniors, de la forte instabilité de l'emploi, ou de l'écrasement des carrières...* »⁴.

¹ Entretien F5, CFDT.

² Les travaux de Bernard Gazier sont cités spontanément par tous nos interlocuteurs à la CFDT. Voir Entretiens F5, F6, F21 et F28, CFDT.

³ *Déclaration du Comité confédéral national*, « Négociation sur le marché du travail : La CGT ne signe pas l'accord », publiée le 29 janvier 2008. Source : site internet de la CGT, <http://www.cgt.fr/Negociation-sur-le-marche-du.html>

⁴ *Idem*.

À l’opposé du vote du Comité confédéral national de la CGT, le Bureau national de la CFDT, présente une position particulièrement unie lors de sa réunion du 17 janvier durant laquelle il adopte à l’unanimité le cadre de l’ANI. Pour l’un de nos interlocuteurs, « *cette période était du pain béni pour la CFDT : tous nos intérêts se matérialisent dans un contenu tout-à-fait satisfaisant* »¹. François Chérèque considère que l’accord est « *vraiment un texte équilibré* »² et qu’il apporte « *la souplesse, avec, en contrepartie, des avantages nouveaux pour les salariés, des droits qu’on emmène (en cas de licenciement) et le doublement de l’indemnité de licenciement* »³. Il rajoute, par ailleurs, qu’avec l’ANI, « *on commence à construire la flexisécurité du Danemark, ce que j’appelle moi la sécurisation des parcours professionnels* »⁴, marquant ainsi l’apport de la CFDT à la traduction de la « flexicurité à la française » souhaitée par le MEDEF et le gouvernement. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés au MEDEF reconnaissent que la CFDT est une des organisations sur lesquelles ils ont pu s’appuyer au cours des négociations⁵. Nos entretiens indiquent que les expertises académiques ne permettent pas seulement à la CFDT de forger des éléments d’analyse mais aussi de justifier les positions qu’elle défend. L’un des acteurs que nous avons rencontré au sein de cette organisation nous renvoie, par exemple, vers les analyses de Jacques Freyssinet, économiste et ancien directeur de l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES) entre 1988 et 2002 sur l’ANI et souligne que cet économiste a jugé que « *l’accord était d’une grande qualité* »⁶.

Le rejet de la CGT contraste largement avec les positions de la CFDT et de la CFE-CGC, particulièrement favorables à l’accord. Dans cette configuration, FO se retrouve ainsi « au centre du jeu » (Ray 2008, 273). FO explique sa signature au nom du « *réformisme militant* »⁷. Comme nous l’avons évoqué, elle met l’accent sur la réaffirmation selon laquelle le CDI est reconnu comme la norme du droit du travail. Pour FO, « *une telle réaffirmation, dans le cadre d’un accord interprofessionnel national, doit permettre, dans ce contexte européen et politique, de clore dans l’immédiat toute velléité de “flexibiliser” le CDI d’une manière ou d’une autre* »⁸. Elle souligne également le développement des aspects liés à la sécurisation,

¹ Entretien F5, CFDT.

² Cité dans « La CFDT signe aussi l’accord sur la réforme du marché du travail », *Libération*, 17 janvier 2008.

³ Cité dans « Modernisation du marché du travail : la CFDT a voté à l’unanimité le projet d’accord », *Les Échos*, 7 janvier 2008.

⁴ *Idem*.

⁵ Entretiens F17 et F18, MEDEF.

⁶ Entretien F21, CFDT.

⁷ Éditorial de Jean-Claude Mailly paru dans *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2832, daté du 16 janvier 2008.

⁸ Force Ouvrière, « Accord interprofessionnel : Modernisation du marché du travail », l’essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier 2008.

comme celui prévu par l'article 14 relatif à la « portabilité des droits » en matière de prévoyance santé pendant toute la durée de l'indemnisation chômage¹.

Ainsi, alors que nous avons souligné la centralité des positions de la CFDT dans les débats politiques et syndicaux (voir *supra*. A.), FO a également joué un rôle majeur dans la configuration des positions syndicales, deux phénomènes qui ne sont pas incompatibles mais soulignent le rôle actif des syndicats français. Par rapport à leurs homologues portugais, le nombre de syndicats français donne lieu à une situation qui permet des jeux d'alliance dynamiques. Ce dynamisme est confirmé par l'analyse de l'ANI de 2013 dans le contexte duquel FO s'allie cette fois avec la CGT, les deux syndicats refusant de signer cet accord.

D. La loi sur la modernisation du marché du travail de juin 2008

Maintenant que nous avons insisté sur l'omniprésence du vocabulaire de la sécurisation des parcours dans les termes de l'ANI et montré que la mobilisation de ce vocabulaire ne garantit pas pour autant l'équilibre de l'approche qu'il promeut, nous souhaitons évaluer la façon dont la « sécurisation » mais aussi les activités européennes (qu'il s'agisse des comparaisons des performances nationales ou des demandes plus directes des institutions européennes) ont été traitées dans le cadre des débats parlementaires qui ont entouré l'adoption de la loi sur la modernisation du marché du travail en juin 2008. En effet, comme le rappelle J. Freyssinet, « on ne peut ignorer, sans toutefois en exagérer l'importance, l'impact qu'exerce progressivement dans les représentations des acteurs la diffusion d'un vocabulaire européen commun qui ne semble consensuel que du fait de son ambiguïté ou de sa polysémie » (2007, 14). Dans cette sous-partie, nous verrons que le néologisme de la flexicurité est utilisé par les acteurs de droite (D. 1.) mais généralement critiqué par les acteurs politiques de gauche (D. 2.). Ce décalage confirme ainsi le déséquilibre de l'approche et du compromis présenté par la Commission européenne, déséquilibre que nous avons discuté dans le chapitre consacré à la construction de ce modèle au plan européen (voir *supra*. Chapitre 3.) et qui caractérise également l'ANI et la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail.

¹ Force ouvrière, « Un nouveau droit: le maintien des garanties santé-prévoyance après la rupture du contrat de travail », *Document de travail*, janvier 2008. Disponible sur le site internet de FO, Union départementale de la Vienne : <http://www.fo-vienne.fr/uploads/fiche/ed55b8b0de28682c1c9041ba4cb7af31.pdf>

1. *La flexicurité : une approche revendiquée par les acteurs politiques de droite...*

Suite à la loi de 2007 sur le dialogue social, il est prévu que l'ANI portant modernisation du marché du travail soit ensuite transposé dans une loi. Les parlementaires sont conscients que la proximité entre les deux textes constitue une condition déterminante pour que les partenaires sociaux envisagent à nouveau de s'asseoir à la table des négociations. La mesure dans laquelle les parlementaires peuvent s'écarter de l'ANI constitue une question cruciale soulevée au début des débats parlementaires¹. Lors de la présentation du projet de loi, le ministre du travail Xavier Bertrand avance la volonté du gouvernement de transposer une forme de « flexicurité à la française » dont il reconnaît toute la légitimité : « *cet accord, en façonnant un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité – la flexicurité à la française – marque une avancée considérable* »². Il souligne le caractère gagnant-gagnant de cette approche : « *la flexicurité est le plus souvent comprise comme un équilibre entre la souplesse conférée aux entreprises et les garanties accordées aux salariés. Or cela joue dans les deux sens* »³. Le ministre fait état de la mission européenne sur la flexicurité créée par la Commission européenne en mai 2008⁴ et revendique l'origine française de cette initiative, reprise par la présidence portugaise de l'Union en 2007.

Comme nous l'avons rappelé dans le chapitre consacré à la comparaison des contextes nationaux, l'évocation explicite des demandes européennes n'est pas habituelle pour les acteurs politiques français (voir *supra*. Chapitre 4. III.). Cependant, contrairement à cette tendance française, les acteurs politiques de droite n'hésitent pas à mettre en avant le modèle européen de flexicurité pour légitimer les avancées permises par la loi. Cet usage inhabituel doit être nuancé par ce qui constitue l'un des arguments majeurs défendu dans ce chapitre. En effet, si les acteurs politiques de droite mettent en avant la « flexicurité à la française », c'est autant pour justifier le changement (« la

¹ Les députés socialistes critiquent les écarts entre l'ANI et le projet de loi, notamment parce que ce dernier ne fait pas référence au doublement des indemnités de licenciements prévues par l'accord. Ils regrettent que le projet de loi ne précise pas que la rupture conventionnelle donnera droit à l'assurance chômage ainsi que les écarts entre les deux textes concernant la définition de la période d'essai et l'origine de la rupture conventionnelle ainsi que ses motifs. Voir, par exemple, les interventions des députés socialistes Jean-Patrick Gille et Régis Juanico. Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.5 et p.7.

² Cette citation n'est pas une citation du ministre à proprement parler mais celle du Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.3.

³ *Idem*, p.4.

⁴ La mission européenne pour la flexicurité est co-présidée par le Commissaire européen à l'emploi, Vladimir Spidla et Gérard Larcher, ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes (voir *supra*. Chapitre 3.).

flexicurité») que pour souligner qu'ils ne se contentent pas de mettre en œuvre un modèle imposé par l'Europe et d'insister ainsi sur leur capacité de traduction (« à la française ») de ce modèle européen pour l'adapter au contexte français et aux priorités qu'ils définissent au plan national.

Lors d'une séance publique à l'Assemblée nationale, le ministre du travail Xavier Bertrand considère que la notion de flexicurité n'appartient ni à la droite ni à la gauche « *mais qu'elle correspond à un besoin profond. Resituer nos débats hexagonaux dans un cadre européen permet parfois de les dépassionner. En tout état de cause, il y a là une exigence européenne et une exigence sociale, à laquelle je crois profondément* »¹. Cet usage montre d'abord que le modèle défini au plan européen a fait son chemin au plan national. Dans le cadre des débats français, l'approche gagnant-gagnant promue par le néologisme permet de mettre en avant les efforts des uns et des autres et de marquer les principes d'un modèle qui favorise *a priori* autant les employeurs que les employés. Malgré ces tentatives de dépolitisation, ce travail de recherche met en lumière les compromis politiques auxquels parviennent les acteurs au plan européen comme au plan national. Le modèle de flexicurité est, en effet, discuté différemment par les acteurs politiques de droite et de gauche. Il suscite davantage de méfiance auprès des représentants syndicaux que des représentants du patronat. Par exemple, les députés de la majorité, favorables à la flexibilisation du marché du travail ont tendance à remplacer le terme de « *flexibilité* » par celui de « *souplesse* »², une stratégie destinée à faciliter le compromis, même si elle ne suffit pas à convaincre les acteurs opposés aux réformes³. En ce sens, le modèle n'est pas dépolitisé. Au contraire, il cristallise et illustre les efforts des différents acteurs impliqués à la fois dans sa définition au plan européen ainsi que dans sa traduction au plan national. L'approche gagnant-gagnant dont les partisans mettent en avant la dimension « équilibrée » n'en est donc pas moins politique, au contraire. Comme le rappelle le ministre du travail lors des séances publiques : « *la Confédération européenne des syndicats (CES), enfin, a elle-même repris le terme de flexicurité, ce qui montre qu'avec de la pédagogie, il est possible d'avancer sans avoir peur des mots* »⁴. Si le ministre de droite reconnaît qu'« *il faut*

¹ Compte rendu intégral, Troisième séance du mardi 15 avril 2008, XIII^{ème} législature, Session ordinaire de 2007-2008.

² Ainsi, le député UMP Georges Colombier se réjouit de la conclusion de l'ANI dans la mesure où « *plus de souplesse et plus de sécurité pour les employés et les employeurs ne peuvent que contribuer à améliorer la situation* ». Voir le compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.7. L'utilisation du terme de « *souplesse* » préférée à celle du terme de « *flexibilité* » constitue une orientation qui apparaît également au plan européen comme le montrent les termes choisis pour définir les quatre composantes de la flexicurité (voir *supra*. Chapitre 3.).

³ Entretiens F13 et F23, Membres (UMP) de la Commission des affaires sociales du Sénat.

⁴ Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.4.

absolument ouvrir des droits supplémentaires pour mieux sécuriser les parcours professionnels», il souligne que « *qui dit droits dit aussi devoirs* » et rappelle que de nombreuses offres d'emplois ne sont pas pourvues et que des mécanismes doivent donc être introduits de manière à pousser les chômeurs à les accepter¹.

Contrairement aux acteurs politiques portugais qui jugeaient le modèle scandinave trop éloigné de leur cadre méditerranéen (voir *supra*. Chapitre 5.), les députés français mettent en avant ce modèle qui a inspiré la définition du modèle européen de flexicurité. Pierre Méhaignerie (UMP) rappelle que « *les pays scandinaves ont un système d'indemnisation du chômage moins long, avec une allocation de nature dégressive et moins avantageuse que chez nous pour les cadres, mais parfois plus pour les petits salaires* »². Lors d'une autre séance, il appelle encore à regarder « *du côté de nos partenaires scandinaves – on sait combien ils peuvent être convaincants –, qui ont opté pour une indemnisation de durée moindre que chez nous et dégressive au-delà de six mois, mais assortie dans le même temps, donnant-donnant, de conditions plus intéressantes pour les bas salaires* »³. En séance publique, le rapporteur du texte rappelle que cette loi rapproche la France « *des législations d'Europe du Nord, souvent montrées en exemple en matière de flexicurité. Je pense notamment au Danemark, où des dispositions du même ordre sont en vigueur depuis près de vingt ans. Nous ne sommes pas loin non plus des conclusions de l'excellent rapport d'Éric Besson* (Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche) *sur la flexicurité en Europe. Nous nous inscrivons enfin dans la logique de la Commission européenne qui appelle de ses vœux ce type de dispositif* »⁴. Cet extrait illustre à la fois la dimension française des débats (« le rapport Besson ») et la dimension européenne (« la logique de la Commission européenne »). Les exclamations des députés de l'opposition à la mention du rapport Besson indiquent également la dimension politique du débat.

2. ...mais qui suscite doutes et critiques dans l'opposition

Du côté de l'opposition, le député socialiste Jean-Patrick Gille rappelle que « *la flexicurité à la française n'est sans doute pas aussi consensuelle que l'assure le ministre* »⁵, une idée également défendue par le député communiste Roland Muzeau qui rappelle que « *la*

¹ *Idem*, p.8.

² Cette citation n'est pas une citation du député à proprement parler mais celle du Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.7.

³ Compte rendu intégral, Deuxième séance du mardi 15 avril 2008 XIII^{ème} législature, Session ordinaire de 2007-2008.

⁴ *Idem*.

⁵ Cette citation n'est pas une citation du député à proprement parler mais celle du Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34, p.5.

*Confédération européenne des syndicats craint [que la flexicurité] ‘ne soit interprétée comme un permis de licencier plus facilement et d’adapter des formes de travail plus précaires’ »¹. De la même manière que la Confédération européenne des syndicats avant eux (voir *supra*. Chapitre 3.), les députés de l’opposition questionnent également le cadrage autour du modèle danois :*

« vous vous contentez de prendre pour modèle un pays avec lequel nous n’avons rien de comparable : le Danemark, où la population active est dix fois moins importante, qui dépense 2,7 fois plus que la France pour chaque chômeur et qui s’appuie sur un secteur public particulièrement développé. Comme le rappelle l’économiste Robert Boyer, le modèle danois repose sur trois piliers indissociables : ‘une forte flexibilité des règles d’embauche et de licenciement pour les entreprises, une indemnisation généreuse du chômage et une politique active de l’emploi’ »².

Les acteurs opposés à la flexibilisation de la protection de l’emploi telle qu’elle est promue par l’ANI ne sont pas dépourvus d’arguments face à la mobilisation de la « promesse sociale-démocrate » que constitue, pour les acteurs favorables, l’utilisation du modèle danois. L’un de nos interlocuteurs à FO souligne qu’il n’a « rien contre le benchmarking, mais le Danemark, c’est un système très différent : très fiscalisé (...). C’est un modèle intéressant sur la formation des demandeurs d’emplois mais ils ne gèrent pas non plus 3 millions de chômeurs »³. Comme la Confédération européenne des syndicats, les députés de l’opposition ne refusent pas les principes de l’équilibre entre flexibilité et sécurité qui caractérisent le modèle danois mais utilisent, au contraire, ce modèle pour mettre en avant les éléments fondamentaux du volet « sécurité » (tel que le développement de l’accompagnement des chômeurs) dans la flexicurité danoise.

Dans les trois cas étudiés (européen, français et portugais), les acteurs opposés aux réformes proposées par les acteurs politiques au pouvoir sont généralement convaincus des atouts du « modèle danois ». Toutefois, dans les trois cas, ils mobilisent des arguments différents pour répondre à cette proposition de « promesse sociale-démocrate ». Au Portugal, les acteurs qui refusent de se laisser enfermer dans l’argument de cette « promesse » mettent en avant la distance entre les cadres méditerranéens et les façons de faire scandinaves, cette distance expliquant l’intérêt mitigé des acteurs portugais pour le modèle danois. Loin de rejeter les cadres du modèle danois, les acteurs français utilisent le même type d’arguments que les représentants des syndicats européens et mettent en avant l’importance de l’axe « sécurité » dans le « triangle d’or danois ». Comme au Portugal, les acteurs les plus mobilisés contre les réformes

¹ Compte rendu intégral, Deuxième séance du mardi 15 avril 2008, XIII^{ème} législature, Session ordinaire de 2007-2008.

² Intervention de Roland Muzeau. Source : *idem*.

³ Entretien F7, CGT-FO.

remettent en cause la mobilisation des modèles étrangers. Pour l'un de nos interlocuteurs à la CGT, « *ces comparaisons sont souvent utilisées pour tirer vers le bas les acquis sociaux* »¹, une intervention qui souligne le caractère politique et stratégique de la mobilisation des modèles étrangers.

Pour conclure, cette seconde partie consacrée à la loi de modernisation du marché du travail souligne les différents mécanismes d'influence des activités européennes sur les débats ainsi que sur le contenu des réformes. Alors que les acteurs français n'avaient négocié aucun accord multidimensionnel sur les politiques du marché du travail depuis les années 1960, l'approche multidimensionnelle des politiques de l'emploi promue par les activités européennes a donné lieu à des avancées qui n'avaient pas été permises jusque là. Les syndicats français qui refusaient, par exemple, le contrat de projet au début des années 2000 (voir *supra*. I. A.) ont accepté de le voir figurer dans l'accord car ce dernier prévoyait d'autres contreparties favorables aux salariés. L'approche gagnant-gagnant, largement mobilisée par les acteurs favorables aux réformes a donc ici toute son importance dans les débats mais aussi pour le contenu des réformes, même si cette approche n'est pas garantie par les termes de la loi. Si l'ANI ne marque pas une rupture franche et majeure dans l'histoire des politiques française de l'emploi, l'approche multidimensionnelle qui le caractérise représente néanmoins un changement important qui ne peut être déconnecté des cadrages européens sur les politiques de l'emploi et le modèle de flexicurité. Dans la partie suivante, nous allons voir que, durant les débats sur l'ANI et la loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi le cadrage autour de la « flexicurité à la française » n'a pas été abandonné. La loi de 2013 s'inscrit ainsi dans le prolongement de cette loi adoptée en 2008 qu'elle approfondit des deux côtés de l'axe flexibilité-sécurité.

¹ Entretien F10, CGT.

III. La loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi et la confirmation de l'approche défendue par la CFDT

En janvier 2013, les partenaires sociaux représentatifs signent (à l'exception de la CGT et de FO – alors que cette dernière a signé l'ANI de 2008) un nouvel accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi et la compétitivité. Cet accord a été négocié, signé, puis transposé dans la législation au moment où nous rédigeons ce travail, une temporalité qui restreint certainement le recul nécessaire à son analyse. Par exemple, alors que certaines dispositions de la loi qui le transpose sont juridiquement contestées par les syndicats qui n'ont pas signé l'accord, il nous est, pour l'instant, impossible de connaître l'avenir des changements susceptibles de contredire les normes européennes et internationales. Malgré cette limite inhérente à notre travail, l'attention que cette nouvelle loi porte aux principes de la sécurisation et de la flexicurité impose que nous l'évoquions dans ce chapitre consacré au cas français. Compte tenu du calendrier imposé par ce travail de recherche, les éléments d'analyse proposés dans les paragraphes suivants reposent sur un nombre d'entretiens restreint et s'appuient plus largement sur les articles de presse et les publications syndicales.

Dans cette dernière partie (III.) consacrée à la loi de sécurisation de l'emploi adoptée en 2013, nous insistons sur la continuité entre cette loi et celle de 2008 bien que les deux négociations soient marquées par des contextes politiques et économiques différents. La première sous-partie (A.) insiste sur l'influence du contexte de la crise économique sur les dispositions en faveur de la flexibilité interne des entreprises, un domaine qui était resté marginal dans l'accord précédent. L'ANI et la loi de 2013 développent également les dispositions de 2008 dans le domaine de la flexibilité externe. Alors que l'ANI de 2008 proposait des innovations majeures dans le domaine de la rupture des contrats de travail (allongement des périodes d'essai, création du contrat de projet et surtout, création de la rupture conventionnelle), l'ANI de 2013 affaiblit désormais les moyens de la contestation face aux procédures de licenciement économique. Bien qu'il garantisse certaines avancées dans le domaine de la sécurisation des salariés (là où l'accord précédent renvoyait à des négociations futures), cet accord a suscité davantage de critiques de la part de certaines organisations syndicales puisque, dans son refus de signer, la CGT est ici rejointe par FO. L'analyse transversale des positions syndicales présentées ici confirme la centralité des positions défendues par la CFDT, sur lesquelles nous avons insisté dans la partie précédente. Elle souligne également le changement de la place de FO dans les configurations syndicales et dans le « jeu des trois coins ». Nous avons vu que, lors des négociations de l'ANI de 2008 qu'elle

a signé, FO tient une position intermédiaire par rapport à celle de la CFDT et de la CGT. Par contraste, son retrait des négociations de l'ANI de 2013 participe largement à affaiblir la légitimité de ce dernier même si d'un point de vue juridique, l'adoption de ce texte bénéficie de la signature de la majorité des organisations syndicales. La seconde sous-partie (B.) souligne que les cadrages européens n'ont pas été abandonnés. L'analyse des débats politiques confirme la mobilisation *indirecte* des activités des institutions européennes, notamment de l'approche gagnant-gagnant et des comparaisons des performances nationales, ainsi que la mobilisation *directe* des normes internationales puisque la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail s'avère, ici aussi, être un élément crucial pour justifier certains changements apportés au texte de loi par rapport à celui de l'ANI.

A. Les changements négociés dans un contexte de crise économique

Le 9 et 10 juillet 2012, dans sa feuille de route sociale¹, le nouveau gouvernement de Jean-Marc Ayrault demande aux partenaires sociaux d'engager des négociations sur la sécurisation des parcours professionnels². Le mandat des négociations est explicitement construit dans la continuité de la signature de l'ANI en 2008, mais dans un contexte économique différent, celui de la crise de la dette souveraine initiée en 2008 et devenue depuis une crise économique et sociale majeure pour les États européens. Dans cette première sous-partie(A.), nous montrons que l'ANI de 2013 doit être analysé dans le prolongement de celui de 2008, plus encore comme son approfondissement puisqu'il développe les dispositions des deux côtés de l'axe flexibilité-sécurité.

Dans le domaine de la sécurité des salariés, l'ANI de 2013 introduit une mesure importante, celle de la généralisation de la complémentaire santé à tous les salariés, mesure qui constitue l'une des avancées majeures mise en avant par la CFDT (A. 1.). Toujours dans le domaine de la sécurisation des parcours, l'ANI de 2013 développe la portabilité des droits initiée en 2008 même si les syndicats non signataires regrettent que ces dispositions soient totalement déséquilibrées par les accords de maintien de l'emploi (A. 2.). Dans le domaine de la flexibilité, l'ANI de 2013 marque le développement de la flexibilité interne qui avait été abandonnée dans les négociations de l'accord précédent et

¹ Disponible sur le site internet du gouvernement : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints

² Voir la table ronde consacrée à l'emploi « Développer l'emploi, et en priorité l'emploi des jeunes », animée par le ministre de l'emploi Michel Sapin, accompagné de Catherine Barbaroux, Présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique, en tant que « facilitatrice ».

qui constitue l'un des point central du désaccord des organisations syndicales non signataires et opposées aux accords du maintien de l'emploi (A. 3.). Enfin, la flexibilité externe est également développée. L'assouplissement des procédures de licenciement, au centre des dispositions de l'ANI de 2008, est ici prolongé (A. 4.).

1. Les dispositions en faveur des salariés : la généralisation des complémentaires santé à tous les salariés

La généralisation des assurances complémentaires santé à tous les employés constitue l'une des promesses du quinquennat de François Hollande. Les syndicats signataires ont réussi à faire adopter ce principe pour l'ensemble des salariés d'ici à janvier 2016 (article 1 de l'ANI), une innovation qui constitue, pour eux, l'une des principales avancées de l'accord. À défaut d'un accord de branche, les entreprises seront obligées de permettre à leurs salariés de bénéficier d'une mutuelle, d'une institution de prévoyance ou d'une assurance. Le financement de cette couverture sera partagé entre salariés et employeurs. Malgré les avancées qu'elle représente pour les salariés, cette innovation inscrit néanmoins un renforcement de la dualisation des marchés du travail, caractéristique de l'évolution du système français de protection sociale. En effet, plus de 6% des retraités, 10% des femmes au foyer et 14% des chômeurs ne sont pas couverts par une complémentaire santé¹. L'article 1 de l'ANI risque ainsi de conforter un système à deux vitesses entre, d'une part, les *insiders*, dont les contrats de travail offrent d'importantes garanties aux salariés et, d'autre part, les *outsiders* des marchés du travail qui sont beaucoup moins bien protégés des risques sociaux qu'ils encourent.

Ce changement représente l'un des points de la négociation qui ne s'inscrit pas dans la continuité de l'ANI de 2008. Nous avons vu précédemment que cette question figure dans le programme de la CFDT depuis une quinzaine d'année (voir *supra*. II. A.). Bien que la CFDT reconnaisse les limites que pose la généralisation de la couverture complémentaire à tous les salariés au problème français de la dualisation des marchés du travail, cette mesure constitue une « *thématique importante, un point dur* »² de la négociation puisque, à la fin du mois de décembre, l'organisation se dit prête à abandonner les négociations si cette avancée n'est pas garantie par le gouvernement et le patronat³.

¹ « Mutuelles : une étape vers la couverture universelle », *Les Échos*, 17 janvier 2013.

² Entretien F28, CFDT.

³ « Nous sommes très loin d'un accord ». Propos du secrétaire national Patrick Pierron, recueillis sur le site internet de la CFDT : http://www.cfdt.fr/jcms/rec_112084/nous-sommes-tres-loin-d-un-accord

Cette mesure constitue également l'un des points centraux du désaccord entre le MEDEF et la CGPME, cette dernière étant particulièrement défavorable à cet objectif¹. Les débats entre les organisations patronales perturbent sérieusement l'unité de la position des représentants des employeurs durant les négociations de l'ANI² et expliquent les discussions tardives de cette question au cours de la négociation. L'absence d'unité patronale finit par bénéficier aux représentants des syndicats qui évitent ainsi une confrontation massive avec le patronat puisque le MEDEF se désolidarise de la CGPME³. Sur le fond, certaines des questions qui opposent les organisations patronales ne sont réglées qu'en juin 2013, après l'examen du texte de loi par le Conseil constitutionnel⁴. Sur la forme, l'absence d'unité des positions patronales a, par ailleurs, permis aux signataires de l'ANI de mettre en avant le compromis auxquels ils étaient parvenus. Le vice-président de la CFTC, Joseph Thouvenel, insiste, par exemple, sur l'idée selon laquelle la négociation a montré que « *le rapport de forces n'épouse pas le clivage entre les syndicats d'un côté et le patronat de l'autre ; la réalité est plus complexe* »⁵.

2. La portabilité des droits sociaux et la lutte contre la précarité

L'accord prévoit de nouvelles avancées dans le domaine de la portabilité des droits sociaux puisqu'il élève la possibilité pour les chômeurs de maintenir leurs droits santé et prévoyance pendant douze mois, au lieu de neuf précédemment (article 2). Il améliore ainsi les dispositions prévues par l'article 14 de l'ANI signé en 2008. L'ANI prévoit des négociations sur les droits rechargeables des demandeurs d'emplois de manière à ce que ces derniers puissent conserver le reliquat de tout ou partie de leurs droits aux allocations

¹ Voir l'intervention de la Vice Présidente en charge des affaires sociales de la CGPME qui dit constater que « *la généralisation de la couverture complémentaire des frais de santé est très mal accueillie sur le terrain* ». Source : Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

² « Mutuelles : une étape vers la couverture universelle », *Les Échos*, 17 janvier 2013.

³ Entretien F28. CFDT.

⁴ En juin 2013, lors de son examen du texte, le Conseil constitutionnel juge inconstitutionnelles les clauses de désignation qui devaient permettre aux partenaires sociaux des branches professionnelles d'imposer à l'ensemble des entreprises de la branche, un assureur santé. Ces clauses, défendues par l'UPA mais combattues par le MEDEF ne sont pas mentionnées dans l'ANI. Elles sont néanmoins introduites dans le texte de loi voté au Parlement, un moyen pour le gouvernement de favoriser les institutions de prévoyance au dépend des mutuelles et des compagnies d'assurance. Source : « La loi sur l'emploi obtient le feu vert du Conseil constitutionnel », *Libération*, 13 juin 2013.

⁵ Source : Audition, ouverte à la presse, des représentants des organisations syndicales de salariés signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). Commission des affaires sociales, 13 mars 2013, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 40.

du régime d'assurance chômage non utilisés. En cas de nouvelle perte d'emploi, ils pourront ainsi ajouter de nouveaux droits aux droits acquis au titre de la période d'activité ouverte par une reprise d'emploi (article 3). Les organisations syndicales, notamment la CFDT¹, défendent ces dispositions mais la CGT regrette que le financement des droits rechargeables à l'assurance chômage ne soit pas assuré².

L'ANI prévoit la création d'un compte personnel de formation (article 5). Par rapport au droit individuel à la formation (DIF), ce compte est universel et personnel et concerne les salariés comme les demandeurs d'emploi. Il sera également transférable au long du parcours professionnel du salarié. Le compte personnel de formation ne sera plus seulement abondé par l'employeur mais également par les pouvoirs publics ou des organismes parapublics.

D'autres dispositions, comme le développement de la préparation opérationnelle à l'emploi (article 9) concerne plus particulièrement l'accompagnement des chômeurs. L'ANI prévoit de majorer la cotisation d'assurance chômage des contrats à durée déterminée (article 4). Le prélèvement pour les CDD de moins d'un mois passe à 7% et augmente de trois points, tandis que celui des CDD conclus pour un à trois mois passe à 5,5% et augmente de 1,5 points. Lors des auditions devant les députés, la CGPME se déclare réservée sur l'application de la majoration prévue pour les contrats courts, une mesure importante pour les autres organisations syndicales, notamment la CFDT qui l'a inclus, en novembre 2011 dans ses « *20 propositions pour sécuriser les parcours professionnels* »³. La Vice Présidente de la CGPME en charge des affaires sociales, Geneviève Roy, explique que l'organisation a néanmoins accepté ce principe afin de faciliter les compromis nécessaires à la signature de l'accord⁴. Ainsi, les compromis acceptés par chacun ne sont donc pas toujours minimisés dans les discours. Au contraire, les acteurs de la négociation ont tendance à les mettre en avant pour insister sur l'approche gagnant-gagnant qu'ils défendent.

Alors que, en 2008, les organisations patronales comme la CGPME, se félicitaient d'avoir évité d'ouvrir les négociations sur les dispositifs existants concernant le temps

¹ Voir, par exemple, « 20 propositions pour sécuriser les parcours professionnels », Tract de la CFDT, 8 novembre 2011.

² Audition, ouverte à la presse, de la CGT, organisation syndicale non signataire de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). Commission des affaires sociales, 13 mars 2013, Séance de 16 heures 15, Compte rendu n° 42.

³ « 20 propositions pour sécuriser les parcours professionnels », Tract de la CFDT, 8 novembre 2011.

⁴ Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

partiel en 2008¹, cette question constitue l'un des objets de l'ANI de 2013. Ce dernier limite la durée hebdomadaire à 24 heures (article 11). Les changements dans le domaine de la taxation des contrats courts et de la limitation du temps partiel sont discutés tardivement durant les négociations. À l'issue de la neuvième séance de négociation à la fin du mois de décembre 2012, le Secrétaire national et chef de file des négociations pour la CFDT, Patrick Pierron, invite le gouvernement et le patronat à développer ces questions et déclare que, le cas échéant, elle serait prête à abandonner les discussions². De son côté, si FO salue ces avancées, elle les juge néanmoins insuffisantes, l'organisation exigeant la taxation de tous les contrats précaires, c'est-à-dire des CDD mais également des contrats intérimaires et des CDD liés à des remplacements et à des activités saisonnières³.

Enfin, pour les salariés, une autre avancée essentielle concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui consiste en « *un outil d'anticipation qui peut, si l'on en fait bon usage, concilier besoins de performance des entreprises, aspirations des salariés et sécurisation de l'emploi* »⁴. Le développement de la GPEC est discuté par les partenaires sociaux depuis plusieurs années, notamment dans l'ANI signé en 2008 dans lequel elle reste néanmoins peu développée. D'autres dispositions touchent à la vie des salariés au sein de l'entreprise⁵ mais ne sont pas abordées dans ce chapitre car elles ne concernent pas directement notre objet de recherche consacré aux politiques du marché du travail.

3. *La flexibilité interne et les accords de maintien de l'emploi*

Les changements prévus par l'ANI dans le domaine de la flexibilité interne des entreprises sont ceux qui ont fait l'objet des principales critiques des organisations non signataires. À l'occasion de la transposition de l'accord dans la loi, la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail revient sur le devant de la scène car elle justifie les changements que le gouvernement apporte au texte de l'accord. Enfin, alors que

¹ CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.

² « Nous sommes très loin d'un accord ». Propos du secrétaire national Patrick Pierron, recueillis sur le site internet de la CFDT : http://www.cfdt.fr/jcms/rec_112084/nous-sommes-tres-loin-d-un-accord

³ « Le projet de loi sur l'emploi ne traite pas des problèmes majeurs pour lutter contre le chômage. Entretien avec Stéphane Lardy », *La Tribune*, 2 avril 2013.

⁴ Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, p.15.

⁵ Il s'agit, par exemple, de l'information et de la consultation des représentants du personnel (article 12) ou encore de la représentation des salariés dans les conseils d'administration ou les conseils de surveillance qui définissent les stratégies des entreprises (article 13).

depuis les années 1990, la *création* d'emploi constitue l'une des priorités principales des politiques nationales et européennes de l'emploi, l'attention politique est, dans le contexte de la crise économique, désormais tournée vers la question du *maintien* de l'emploi.

a. La mobilité professionnelle et géographique interne à l'entreprise

Dans le contexte de la crise économique, les négociations de l'ANI accordent une place importante aux accords de maintien de l'emploi. Ce point constitue l'une des raisons principales du rejet de l'accord par la CGT et par FO qui regrettent que les signataires aient accepté les accords compétitivité-emploi que l'ancien président de la République, Nicolas Sarkozy, avait souhaité sans pouvoir les mettre en place¹. L'adaptation des entreprises à la conjoncture économique est largement discutée dans l'article 15 de l'ANI consacré à la mobilité interne, laquelle « *s'étend de la mise en œuvre des mesures collectives d'organisation courantes dans l'entreprise, ne comportant pas de réduction d'effectifs et se traduisant par des changements de poste ou de lieux de travail au sein de la même entreprise* »².

L'accord prévoit un certain nombre de dispositions dans le domaine de la sécurisation des parcours en créant, par exemple, un droit à une période de mobilité volontaire sécurisée (article 7). Un salarié qui bénéficie d'une ancienneté minimale de deux ans dans une entreprise de plus de 300 salariés peut désormais, après la signature d'un avenant au contrat de travail avec son employeur, mettre en œuvre une période de mobilité lui permettant de découvrir un emploi dans une autre entreprise puis, s'il le souhaite, de revenir dans son emploi d'origine au terme prévu par l'avenant ou alors de rompre le contrat de travail³.

Contrairement à l'ANI de 2008 qui ne prévoyait pas de dispositions dans le domaine de l'aménagement des conditions de travail, c'est-à-dire de la flexibilité interne, celui de 2013 prévoit que les employeurs puissent effectuer ces aménagements sans passer par un plan de sauvegarde de l'emploi à condition qu'ils ne prévoient pas de réduction d'effectifs et que la rémunération des salariés concernés par ces aménagements ne soit pas revue à la baisse. Ces mobilités doivent garantir le maintien ou l'amélioration de la qualification professionnelle des salariés. L'accord prévoit que dans les cas où les

¹ « Régression sociale, flexibilité, chantage à l'emploi... pour nous, c'est non! ». Source : site internet de la CGT : <http://www.cgt.fr/-Non-a-l-accord-de-regression-.html>, mis à jour le 28 mars 2013.

² Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, p.16.

³ L'entreprise d'origine est alors exonérée de l'ensemble des obligations légales et conventionnelles prévues en cas de licenciement pour motif économique.

salariés refuseraient ces aménagements, un licenciement pourrait intervenir pour motif personnel (et non pour motif économique).

b. Les changements apportés par le législateur en raison des engagements internationaux de la France

La transposition du texte de l'ANI dans la loi modifie une disposition importante, celle du type de licenciement que l'entreprise peut mettre en œuvre en cas de refus du salarié dans le cadre des dispositions de la flexibilité interne¹. Ce changement est fortement contesté par les organisations patronales notamment la CGPME qui regrette que le refus du salarié (qui était dans l'accord un motif de licenciement personnel) ait été transformé en motif de licenciement économique dans la loi². Pour justifier cette modification, les députés de la majorité mettent en avant les engagements internationaux de la France. La convention n°158 de l'Organisation internationale du travail, si importante dans les débats sur le CNE et le CPE, revient ainsi sur le devant de la scène. Comme le dit le député socialiste Denys Robiliard, *« on est passé, à la demande du Conseil d'État, du licenciement pour motif personnel, prévu dans l'accord, au licenciement pour motif économique dans le projet de loi, afin de respecter la convention 158 de l'Organisation internationale du travail »*³. Les organisations syndicales non signataires restent largement opposées aux accords de mobilité géographique et considèrent qu'il n'appartient pas à la négociation collective de déterminer la zone géographique de mobilité acceptable pour un salarié. Elles mobilisent également la norme internationale pour s'y opposer. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral de FO estime que cette disposition entre *« en contradiction avec les principes relatifs à la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, énoncés dans la convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail (OIT), et dans l'article 27 de la Charte sociale européenne »*⁴.

¹ L'article 15 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi prévoit que *« lorsqu'un ou plusieurs salariés refusent l'application à leur contrat de travail des stipulations de l'accord relatives à la mobilité interne mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2242-21, leur licenciement repose sur un motif économique, est prononcé selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique et ouvre droit aux mesures d'accompagnement et de reclassement que doit prévoir l'accord, qui adapte le champ et les modalités de mise en œuvre du reclassement interne prévu aux articles L. 1233-4 et L. 1233-4-1. »*

² Voir l'intervention de la vice présidente en charge des affaires sociales de la CGPME. Source : Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

³ Réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

⁴ Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral de la CGT-FO, organisation syndicale non signataire de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). Commission des affaires sociales, 21 mars 2013, Séance de 9 heures 30. Compte rendu n° 47.

Au cours des débats à l'Assemblée, les députés décident, en conséquence, d'apporter des garanties supplémentaires aux salariés. Les efforts de mobilité des salariés devront donc respecter les exigences de la conciliation avec la vie familiale, même si les organisations non signataires considèrent que le respect de ces exigences est difficile à établir. En cas de refus du salarié, le licenciement pour motif économique devrait ouvrir le droit aux mesures d'accompagnement et de reclassement (bilan compétence ou compte personnel de formation).

c. La priorité au *maintien* plutôt qu'à la *création* de l'emploi dans un contexte de crise économique

Au-delà de la mobilité interne, l'une des dispositions principales de l'ANI concerne les accords de maintien dans l'emploi que les entreprises peuvent mettre en œuvre en cas de graves difficultés conjoncturelles (article 18). À côté des dispositifs du chômage partiel, les accords de maintien dans l'emploi entendent conclure, pour une durée maximale de deux ans, un nouvel équilibre dans l'arbitrage global temps de travail/salaire/emploi au bénéfice de ce dernier. Ces accords s'imposeront au contrat de travail mais requièrent l'accord du salarié. En cas de refus de ce dernier, la rupture du contrat de travail répondra à un motif économique de licenciement et l'entreprise sera exonérée de l'ensemble des obligations légales et conventionnelles qui auraient résulté d'un licenciement pour motif économique. Alors que les accords de maintien dans l'emploi représentent une priorité pour le MEDEF, ils demeurent une question largement débattue au sein de la CGPME car très peu de PME comptent y avoir recours¹. Le désintérêt de la CGPME n'empêche pas que ces accords constituent finalement une des dispositions principales de l'ANI. Les accords de maintien de l'emploi signalent une évolution des perspectives des pouvoirs publics et des signataires largement liée à la crise économique qui frappe l'Europe depuis l'automne 2008. Contrairement au début des années 2000, il ne s'agit plus de favoriser la *création* de l'emploi mais plutôt de renforcer la capacité des employeurs à *maintenir* l'emploi.

L'ANI signé en janvier 2013 prévoit également que les entreprises puissent recourir à l'activité partielle (article 19). Cette disposition constitue l'un des points centraux du retrait de la CGT et de FO qui rappellent qu'elle est inspirée des accords de compétitivité que l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy n'a jamais pu mettre en œuvre en raison de l'hostilité des syndicats. Ces deux organisations insistent également sur le fait que le texte initial de l'ANI ait été rédigé par le MEDEF et

¹ « Le Medef repart à la charge sur la flexibilité », *Les Échos*, 21 novembre 2012.

regrettent que les accords de maintien de l'emploi répondent d'abord aux exigences patronales. Les organisations signataires de l'ANI insistent, au contraire, sur les modifications qu'elles sont parvenues à négocier par rapport au premier texte proposé par le MEDEF. Elles rappellent que « *l'article définitif sur les accords de maintien dans l'emploi ne ressemble absolument pas à sa version initiale* »¹ ce qui expliquerait, avec l'aggravation de la crise, qu'elles aient changé de position et finalement accepté ces accords. Comme dans le cas du contrat de projet que les organisations syndicales refusaient au début des années 2000 avant de l'accepter lors des négociations de l'ANI de 2008, le changement des positions syndicales concernant la flexibilité interne des entreprises doit également être compris dans le contexte de la dimension multidimensionnelle de l'ANI de 2013. L'un de nos interlocuteurs à la CFDT reconnaît ici l'importance du « *contexte général de la crise et de la portée de l'accord lui-même* »². Durant son audition devant les députés, le représentant de la CGT regrette que les accords de maintien de l'emploi permettent de licencier les salariés qui refusent de voir leur salaire baisser et que les accords de mobilité interne autorisent l'employeur à licencier les salariés qui refusent « *d'aller travailler à l'autre bout de la France* »³.

La facilitation de la mobilité interne et les accords de maintien de l'emploi permettent aux employeurs d'engager des processus de réduction des effectifs, des salaires et/ou du temps de travail de manière plus progressive qu'en mettant en œuvre des procédures de licenciement économique. Ces dispositifs leur permettent également d'éviter la contestation juridique des employés en écartant le recours aux procédures de licenciement économique collectif puisque, dans le cadre des accords de maintien de l'emploi, les salariés qui refusent la baisse de leur salaire ou de leur temps de travail ne pourront plus contester les motifs de leur licenciement.

4. *La flexibilité externe : réduire les motifs de contentieux devant le juge*

L'ANI développe enfin la flexibilité externe des entreprises. L'article 22 prévoit l'expérimentation du contrat de travail intermittent, une disposition largement critiquée par la CGT et FO qui y voient la fin annoncée des contrats à durée indéterminée. Cet

¹ Voir l'intervention de Marie-Françoise Leflon, secrétaire nationale de la CFE-CGC. Source : Audition, ouverte à la presse, des représentants des organisations syndicales de salariés signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). Commission des affaires sociales, 13 mars 2013, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 40.

² Entretien F28, CFDT.

³ Audition, ouverte à la presse, de la CGT, organisation syndicale non signataire de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). Commission des affaires sociales, 13 mars 2013, Séance de 16 heures 15, Compte rendu n° 42.

article permet aux entreprises de moins de 50 salariés de certains secteurs de pourvoir des emplois permanents comportant, par nature, des périodes d'alternance. Une autre des modifications essentielles prévues par l'ANI concerne les licenciements collectifs. L'article 20 prévoit que la procédure de licenciement collectif pour motif économique de plus de 10 salariés sur une période de 30 jours dans les entreprises d'au moins 50 salariés ainsi que le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi puissent désormais être fixés par accord collectif majoritaire, une procédure qui s'ajoute à celle qui existait auparavant, celle de la production d'un document par l'employeur après consultation des partenaires sociaux. *A priori*, cette nouvelle alternative apparaît favorable aux employés. Cependant, en cas de contentieux, l'ANI écarte le juge judiciaire au profit du juge administratif. Les dispositions de l'ANI prévoient ainsi que les procédures de licenciement collectif ne puissent aboutir que si elles ont préalablement été négociées avec les syndicats ou alors homologuées par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dreccre) si le document a été préparé unilatéralement par l'employeur. Comme les organisations non signataires de l'ANI¹, le député socialiste Denys Robiliard s'interroge sur la compatibilité de la loi avec la Directive européenne relative aux licenciements collectifs² et pose la question de la possibilité prévue par la loi d'effectuer plus de dix licenciements économiques tout en restant dans le cadre du licenciement individuel³. La nécessité du respect de la législation communautaire est ainsi mise en avant par différents acteurs qui ne sont pas tous défavorables à la réforme. Cette disposition n'a pas été retoquée par le Conseil constitutionnel lors de son examen du texte de loi en juin 2013. Cependant, à l'heure où nous écrivons, il est encore trop tôt pour connaître l'avenir de cette mesure et notamment le résultats des éventuels recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

Dans le domaine de la flexibilité externe des entreprises, l'ANI prévoit de rationaliser les procédures de contentieux judiciaire à l'œuvre dans la réglementation des licenciements (titre IV). L'article 25 de l'ANI, intitulé « faciliter la conciliation prud'homale », met l'accent sur la question forfaitaire en cas de désaccord entre l'employeur et l'employé en créant un barème d'indemnités de rupture versées lors du bureau de conciliation prud'homale. Alors que ce domaine suscitait l'opposition des

¹ Voir par exemple, l'audition de Stéphane Lardy, représentant de FO.

² Directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.

³ Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

organisations syndicales, ces dernières reconnaissent les concessions qu'elles ont accordées face à la détermination du patronat et notamment des petites entreprises au sein de l'UPA¹.

L'attention pour la réduction des contentieux entre employeurs et employés à l'issue d'une procédure de licenciement n'est pas nouvelle. Elle constituait, en effet, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre (voir *supra*. I.), le point central des réformes du CNE et du CPE. Alors que ces dernières ont finalement été abandonnées, la réduction du contentieux juridique entre l'employeur et l'employé constituait l'une des modifications principales prévues par l'ANI, puis la loi de 2008, portant sur la modernisation du marché du travail : celle de la rupture conventionnelle. L'accord de 2013 va plus loin encore en déclinant les dispositions qui écartent l'intervention du juge, qu'il s'agisse du contrôle du motif économique ou de la fixation des indemnités de rupture et qui constituent un enjeu défendu par les représentants du patronat et les acteurs politiques de droite depuis plusieurs années². Ainsi, alors que l'ANI de 2008 proposait des innovations majeures dans le domaine de la rupture des contrats de travail (allongement des périodes d'essai, création du contrat de projet et, surtout, création de la rupture conventionnelle), l'ANI de 2013 affaiblit surtout les moyens de la contestation face aux procédures de licenciement économique.

5. FO à nouveau au centre du « jeu des trois coins » ?

Le 11 janvier 2013, l'accord interprofessionnel est signé par trois des cinq organisations syndicales représentatives des employés (la CGT et FO l'ayant rejeté) et les trois organisations patronales (Medef, CGPME, UPA). La CGT considère que cet accord est d'une « *extrême gravité* ». Comme nous l'avons expliqué au cours des paragraphes précédents, la CGT dénonce notamment l'ouverture de l'aménagement des conditions de travail qui pourraient être imposées aux salariés. La CGT regrette également la mise en place des accords de maintien dans l'emploi³. Elle considère que

¹ Voir l'intervention de Joseph Thouvenel, vice-président de la CFTC lors de son audition devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Source : Audition, ouverte à la presse, des représentants des organisations syndicales de salariés signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). 13 mars 2013, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 40.

² L'un de nos interlocuteurs au Sénat regrette que la gauche défende « *une position dogmatique, alors qu'il faut simplement éviter de perdre du temps en allant devant la justice. Cela serait du temps pour gagner pour les entreprises, mais aussi, évidemment, pour les salariés* ». Entretien F13, membre de la commission des affaires sociales du Sénat.

³ « Régression sociale, flexibilité, chantage à l'emploi... pour nous, c'est NON ! ». Source : site internet de la CGT : <http://www.cgt.fr/-Non-a-l-accord-de-regression-.html>, mis à jour le 28 mars 2013.

plutôt que de sécuriser l'emploi, l'accord sécurise davantage les licenciements¹. De son côté, FO estime que, pour ce qui concerne la taxation des contrats à durée déterminée, l'accord est défavorable aux salariés et que trop de CDD sont exemptés. Elle regrette que la disposition selon laquelle la durée minimale de 24 heures hebdomadaires pour le temps partiel puisse être écartée en cas d'accord du salarié et craint que les employeurs puissent faire peser des pressions sur les employés qui le refuseraient. Enfin, FO dénonce la suppression de l'obligation de plan social dans les cas où plus de dix salariés refusent un accord compétitivité emploi. L'organisation considère que l'accord enlève ainsi « *une arme de négociations aux syndicats alors que si un tel accord est bien fait, les salariés ne vont pas le refuser* »². La CGT et FO, « frères ennemis » entretenant des relations relativement conflictuelles, trouvent ainsi un point d'accord dans le refus de cet ANI qu'elles considèrent comme « *destructeur du droit du travail* »³. Au printemps 2013, elles appellent toutes les deux à de grandes manifestations avant la présentation du projet de loi qui doit transposer l'ANI et sont rejointes par la FSU et Solidaires⁴. Par rapport au contexte décrit lors de la signature de l'ANI en 2008, FO se retrouve encore mais, cette fois, de manière opposée, au centre du jeu. Alors que sa signature contribue largement à légitimer l'accord de 2008, son refus de signer celui de 2013 affaiblit crucialement la portée des négociations, un fait reconnu par les organisations signataires⁵.

Du côté de la CFDT, c'est à l'unanimité que l'ANI est approuvé par le Bureau national. Face aux critiques de la CGT et de FO, le nouveau secrétaire général de la CFDT, Laurent Berger, met en avant le soutien de la Confédération européenne des syndicats. Il rappelle que cette dernière salue le fait que « *nous ayons signé un texte d'anticipation des évolutions économiques et de création de droits pour les plus fragiles, pas simplement un accord de "gestion de la misère"* »⁶. Il se félicite également de l'augmentation des cotisations patronales sur les contrats courts, une mesure qui, selon lui, renforce les CDI et a pour objectif de faire « *changer le comportement des patrons* »⁷.

¹ « Sécuriser l'emploi ou sécuriser les licenciements ? ». Source : site internet de la CGT : http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier2&id_article=39908

² Cité dans « Emploi : FO dénonce un marché de dupes », *Les Échos*, 17 janvier 2013.

³ « Accord sur l'emploi : la CGT et FO entrent en résistance », *Les Échos*, 4 mars 2013.

⁴ « Quatre syndicats dans la rue contre l'accord sur l'emploi », *Libération*, 9 avril 2013.

⁵ Entretien F28. CFDT.

⁶ Cité dans « Laurent Berger (CFDT) : L'accord « change le paradigme sur l'emploi » et « renforce la protection des salariés », *Les Échos*, 3 février 2013.

⁷ *Idem*.

B. Le retour des éléments de cadrage de la flexicurité

Cette dernière sous-partie (B.) souligne la permanence de deux éléments dans les débats politiques. Comme en 2008, les acteurs favorables à l'ANI soulignent toujours leur volonté de mettre en œuvre la « flexicurité à la française » tandis que les acteurs défavorables n'ont pas abandonné la référence à la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail. Cette dernière n'est d'ailleurs pas utilisée uniquement par les acteurs opposés aux changements prévus par l'ANI. Le gouvernement la met, en effet, en avant pour justifier les changements apportés à l'ANI dans le texte de loi (B. 1.). Par ailleurs, l'approche gagnant-gagnant, inspirée du cadrage européen de la flexicurité, n'a pas perdu son caractère central dans les débats. Mobilisée par les différents acteurs favorables à l'ANI et la loi de 2013, elle permet notamment à la CFDT de légitimer le syndicalisme réformiste qu'elle défend, en opposition au syndicalisme révolutionnaire de la CGT qui, selon la première, ne permet pas de répondre aux nouvelles exigences posées par la crise économique (B. 2.). Par rapport aux débats des années précédentes, la crise économique et sociale explique l'abandon des références au modèle danois, remplacé par le modèle allemand que les acteurs politiques considèrent comme plus proche des cadres français (B. 3.). Au-delà de l'argument de la proximité géographique et systémique du modèle allemand par rapport au modèle danois, nous souhaitons surtout mettre l'accent sur les raisons politiques et stratégiques qui expliquent, selon nous, le passage d'un modèle à l'autre. En effet, le chômage partiel qui constitue une caractéristique importante des réponses des entreprises allemandes à la crise économique permet aux acteurs politiques français favorables aux accords de maintien de l'emploi et au renforcement de la flexicurité interne des entreprises de justifier leurs orientations. Ainsi, l'on comprend que les acteurs politiques français fassent davantage référence aux inspirations et aux transferts de politiques publiques (notamment les mesures allemande du chômage partiel) que lors des débats précédents dans lesquels les mobilisations du modèle danois servaient plutôt à rassurer les acteurs de gauche et à ouvrir les répertoires politiques nationaux plutôt qu'ils n'étaient justifiés par les transferts politiques.

1. *Le droit social français soumis au droit international et européen*

Dans les paragraphes précédents, nous avons évoqué les problèmes posés par les termes de l'ANI par rapport aux engagements internationaux de la France, notamment ceux de la convention n°158 de l'OIT et de la Directive européenne sur les licenciements collectifs. Nous avons rappelé qu'à l'heure où nous écrivons ces lignes, le futur de ces dispositions n'est pas clair. Plus précisément, nous ne savons pas quels recours seront éventuellement déposés par les acteurs opposés à la loi devant les institutions

européennes et/ou devant l'OIT. Cependant, le fait que le gouvernement, pourtant convaincu de la nécessité de proposer un texte de loi au plus près de l'ANI, ait mobilisé ces engagements internationaux afin de justifier les modifications que le texte de loi devait apporter à l'accord montre que le droit européen et le droit international influencent largement les accords nationaux¹. Ce chapitre consacré aux réformes françaises souligne particulièrement l'importance de la Convention n°158 de l'OIT non seulement dans les débats français, mais aussi pour le contenu des réformes. Par ailleurs, l'analyse des débats parlementaires confirme également la tendance des acteurs français à mettre en avant le rôle de la France dans la définition des normes internationales. En effet, selon Michel Sapin :

« la question de la conventionalité de la future loi et du respect des engagements internationaux de la France nous tient profondément à cœur, en particulier parce qu'il s'agit du droit du travail. Ce souci a été au cœur du combat qu'a mené la France dès la création du Bureau international du travail et de l'Organisation internationale du travail : faire en sorte que des règles émanant de notre propre droit social deviennent universelles et qu'elles soient respectées à l'échelle internationale, dans tous les pays ».

Souligner le rôle de la France dans la définition de la norme internationale augmente ici la légitimité de cette norme et donc le choix du gouvernement qui décide de contrevenir aux termes de l'ANI afin d'assurer sa mise en œuvre.

2. La permanence du cadrage « gagnant-gagnant » et de la flexicurité

Au-delà de l'importance du droit international et du droit communautaire, les débats parlementaires autour de la transposition de l'ANI signé en janvier 2013 sont largement structurés autour de l'approche gagnant-gagnant, mise en avant dès l'introduction du document d'orientation fourni par le gouvernement². C'est sur ce cadrage que les acteurs insistent, plus encore que sur le terme de « donnant-donnant » qui marque davantage le compromis auxquels sont parvenus les signataires. Si les concessions que chacun a dû accepter (c'est-à-dire l'approche *donnant-donnant*) ne sont pas masquées, l'idée est plutôt d'insister sur les avantages que représentent le nouvel accord et la nouvelle loi pour les employeurs et pour les employés afin d'insister sur la

¹ Voir, par exemple, « Michel Sapin : "Je demande aux députés de faire confiance aux partenaires sociaux" », *Les Échos*, 1 avril 2013.

² Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, « Document d'orientation négociation nationale interprofessionnelle pour une meilleure sécurisation de l'emploi ». 7 septembre 2012.

dimension *gagnant-gagnant*¹. Le gouvernement rappelle, par exemple, dans l'exposé des motifs du projet de loi que :

le texte « donne sa traduction concrète à cette articulation [entre flexibilité et sécurité]. Son sens n'est pas un "échange" entre "flexibilité pour les entreprises" et "sécurité pour les salariés" ou à l'inverse "flexibilité pour les salariés" et "sécurité pour les entreprises", il est l'affirmation d'un nouvel équilibre où l'un et l'autre des acteurs gagne en sécurité sans perdre en capacité d'adaptation et de mobilité»². Ainsi le projet gouvernemental « porte la conviction que sont possibles des compromis dans lesquels ce que les uns gagnent n'est pas ce que les autres perdent »³.

Au-delà des acteurs politiques du gouvernement, l'approche gagnant-gagnant est également mobilisée par tous les signataires de l'accord ainsi que par la plupart des députés favorables à la loi. Le vice-président de la CFTC déclare que son organisation est *« très fier[e] de cet accord : il n'est pas gagnant-gagnant – ce qui marquerait une sorte de transaction commerciale – mais il est gagnant tout court »*⁴. Cette approche constitue, pour la CFDT, l'un des intérêts du modèle européen de flexicurité. L'un de nos interlocuteurs au sein de cette organisation explique : *« on récuse la problématique où l'on concède de la flexibilité pour les entreprises en contrepartie d'une sécurité plus grande pour les salariés. Ce n'est pas un conflit, les deux ont besoin des deux »*⁵. En mobilisant l'approche gagnant-gagnant, la CFDT souligne l'approche réformatrice qu'elle défend, une approche jugée d'autant plus légitime dans le contexte de la crise économique dans lequel la CFDT entend se positionner comme un acteur syndical capable de proposer des solutions en se distinguant ainsi de la CGT. Alors que la CFDT était opposée au CPE et au CNE, nous avons montré que l'ANI de 2008 et de 2013 propose davantage de sécurité pour les salariés que les réformes des contrats de travail proposées en 2005-2006.

¹ Cela dit, le fait que les acteurs favorables aux réformes mettent en avant l'approche « gagnant-gagnant » plutôt que l'approche « donnant-donnant » ne les empêche pas de se contredire, même si les syndicats signataires préfèrent souvent masquer les concessions qu'ils ont dû concéder. L'intervention de Patrick Pierron, Secrétaire national de la CFDT devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale est significative de cette ambiguïté : *« Il ne s'agit pas de troc ou d'un donnant-donnant, mais de construire une vision globale du monde de l'entreprise pour une France plus compétitive.(...) Ce sont des accords donnant-donnant »*.

² Projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (procédure accélérée), présenté au nom de Jean-Marc Ayrault, premier ministre par Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

³ Projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, n° 774, déposé le 6 mars 2013 et renvoyé à la commission des affaires sociales.

⁴ Voir l'intervention de Joseph Thouvenel. Source : Audition, ouverte à la presse, des représentants des organisations syndicales de salariés signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774). 13 mars 2013, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 40.

⁵ Entretien F5, CFDT.

Enfin, le MEDEF se félicite de ce texte qui trouve son origine dans un document d'orientation que l'organisation a transmise au gouvernement et notamment de ce qu'une « nouvelle étape de la flexi-sécurité à la française » puisse être franchie¹. L'organisation patronale reconnaît l'importance de l'approche gagnant-gagnant : « l'objectif était de parvenir à un accord, non pas donnant-donnant, mais gagnant-gagnant. Pour nous, cet accord devait également définir un modèle de flexi-sécurité à la française »².

Alors que nous avons vu précédemment (voir *supra*. II.) que l'ANI de 2008 était déjà présenté comme la mise en œuvre de la « flexicurité à la française », ce cadrage est repris en 2013 par les acteurs qui y sont favorables. Par exemple, le MEDEF insiste sur l'idée selon laquelle « cette loi installe enfin la flexisécurité du marché du travail »³, tout comme le sénateur centriste Jean-Marie Vanlerenberghe, pour qui la loi de 2013 permet la mise en œuvre de « ce que nous appelons de nos vœux depuis de nombreuses années: une flexi-sécurité à la française »⁴. La permanence de ce cadrage de 2008 à 2013 contraste avec la façon dont les acteurs politiques portugais ont stratégiquement évité toute référence au modèle européen de flexicurité. Toutefois, si les acteurs politiques français mobilisent le néologisme, ils restent éloignés des composantes définies à Bruxelles pour structurer le modèle. En effet, l'analyse des débats parlementaires indique que les députés n'ont jamais abordé directement les composantes de la flexicurité telle qu'elle est définie au plan européen. Ainsi, les quatre domaines de changement nécessaires établis par le gouvernement français suivent leur logique propre. Il s'agit de 1) la lutte contre la précarité du travail ; 2) l'anticipation des mutations économiques, 3) la recherche de solutions collectives pour sauvegarder l'emploi et 4) la nécessaire refonte des procédures de licenciements collectifs⁵, quatre domaines relativement éloignés des quatre composantes du modèle de flexicurité défini à Bruxelles, c'est-à-dire, 1) la souplesse des dispositions contractuelles ; 2) la formation tout au long de la vie ; 3) les politiques actives des marchés du travail ; et 4) la modernisation des systèmes de Sécurité sociale (voir *supra*. Chapitre 3.). Qu'il s'agisse du cas portugais ou du cas français, l'écart entre les composantes du modèle européen et ses traductions nationales n'est pas surprenant. En effet, nous avons vu dans le chapitre consacré à la définition du modèle européen de

¹ MEDEF (2012). Communiqué de presse. Septembre.

² Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 44.

³ Communiqué de presse du MEDEF, « La loi sur l'emploi marque l'avènement de la flexisécurité à la française », 17 juin 2013.

⁴ Cité dans « La loi sur la sécurisation de l'emploi est adoptée », *Challenges*, 14 mai 2013.

⁵ Projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, n° 774, déposé le 6 mars 2013 à 10 heures 30) et renvoyé à la commission des affaires sociales.

flexicurité que celui-ci est finalement accepté par les États membres parce que la Commission assouplit les marges de manœuvre dont ils disposent pour le mettre en œuvre. Ainsi, nous avons vu à travers les chapitres consacrés aux réformes nationales que, dans chaque pays, les réformes qui se réclament plus ou moins explicitement de la flexicurité répondent d'abord à des enjeux nationaux, liés aux orientations politiques des gouvernements et aux contextes institutionnels propres à chaque pays.

3. *Les exemples étrangers : l'inspiration allemande face à l'exception française*

Un autre point important pour les arguments défendus dans le cadre de ce travail concerne l'influence cognitive, mais aussi l'utilisation politique et stratégique (qui dépasse donc la dimension cognitive), des exemples étrangers. Nous avons vu que les débats autour de l'ANI signé en 2008 et de la loi qui transpose cet accord sont fortement marqués par le cadrage autour du modèle danois. Ceux qui accompagnent la signature de l'ANI de 2013 et surtout de la transposition de ce dernier dans une loi connaissent un changement important puisque, dans ce cas, c'est davantage le modèle allemand qui « a hanté les négociations »¹. Pour l'un de nos interlocuteurs, le modèle danois « a vécu. On s'est rendu compte que l'on n'était pas danois. [Le modèle danois] a été important, à un moment, pour ouvrir des portes, montrer que l'on pouvait faire autrement, que d'autres pays s'en sortaient mieux »². Comme nous l'avons montré dans le chapitre consacré à la construction du modèle européen de flexicurité (voir *supra*. Chapitre 3.), le propre de l'utilisation politique des modèles nationaux n'est pas la constance ; au contraire, dans les discours politiques, les modèles d'un jour sont remplacés par d'autres en fonction des besoins politiques de ceux qui les mobilisent. En 2013, le contexte des négociations de l'ANI est fortement influencé par la crise économique européenne. Depuis que celle-ci a démarré avec la crise des dettes souveraines et que se pose la question de la réforme de la gouvernance des politiques économiques européennes (notamment budgétaires), les débats politiques français ont été marqués par l'incapacité des acteurs politiques français à convaincre leurs homologues allemands. En France comme en Europe, l'analyse des effets de la crise économique est également discutée à la lumière de la situation particulière de l'Allemagne et des performances de cette dernière dans ce contexte économique difficile.

Si le contexte européen de la crise économique contribue à expliquer l'effacement du modèle danois au profit du modèle allemand dans les débats français, nous souhaitons surtout mettre l'accent sur la dimension stratégique de ce changement de

¹ Entretien F28, CFDT.

² *Idem*.

focale. L'émergence du modèle allemand s'explique ainsi parce qu'il permet aux acteurs français favorables à l'ANI de justifier leurs orientations. Deux éléments du modèle allemand sont, en effet, particulièrement mis en avant par les acteurs politiques français : il s'agit d'abord de l'importance du dialogue social, ensuite de l'utilisation du chômage partiel dans un contexte conjoncturel difficile pour les entreprises. Pour ce qui concerne le premier élément lié au dialogue social outre-Rhin, le modèle allemand permet aux acteurs politiques qui le mobilisent de mettre en avant les avancées permises par la loi de 2013 dans le domaine de la représentation des salariés dans l'entreprise, une avancée importante de la loi sur la sécurisation de l'emploi (mais que nous ne détaillons pas ici car elle dépasse largement la question de la flexicurité et des politiques du marché du travail). Pour le ministre du travail, Michel Sapin : « *il y a un modèle allemand qui est celui du dialogue social. Nous pouvons nous en inspirer. C'est ce que nous avons fait avec l'accord du 11 janvier* »¹. Cette « inspiration » n'empêche pas le ministre de critiquer l'approche allemande afin de valoriser la méthode française :

*« la qualité du texte qui vous est présenté – elle peut être discutée par les uns et les autres – est de couvrir beaucoup de champs à la fois. Je disais hier dans mon intervention que c'est une très grande différence avec la manière dont nos amis allemands ont agi voilà quelques années sur le marché du travail. Ils n'avaient alors considéré qu'un seul aspect : la capacité des entreprises à s'adapter. Ils avaient laissé le champ libre au développement de la précarité (...) C'est ce que nous avons voulu éviter ; c'est pourquoi, avec les partenaires sociaux, nous avons choisi de permettre aux entreprises de s'adapter en respectant les droits des salariés et, dans le même temps, de lutter contre toutes les formes de précarité »*².

Cette citation nous conduit au second volet qui intéresse les acteurs politiques dans le modèle allemand : celui des politiques mises en œuvre en Allemagne à proprement parler. Ici, ce sont surtout les mesures liées à la flexibilité interne des entreprises et au chômage partiel qui sont mises en avant par les acteurs favorables à la loi, et particulièrement aux accords de maintien de l'emploi. Pour le rapporteur de la loi : « *de la même façon que les Allemands sont capables de le faire, avec la participation des salariés à la détermination de la stratégie des entreprises, il faut que les employeurs et les salariés se mettent d'accord pour affirmer que la priorité absolue, au sein des entreprises industrielles, est de maintenir l'emploi en France* »³. Il rappelle qu'« en 2009, en Allemagne, 1 600 000 salariés ont été mis en activité partielle plutôt que licenciés, contre 200 000 en France. Ne nous étonnons pas ensuite que le chômage

¹ Cité dans « Ursula von der Leyen et Michel Sapin : Lorsque l'Allemagne était l'homme malade, nous avons fait des réformes », *Les Échos*, 28 février 2013.

² Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, Session ordinaire de 2012-2013, Compte rendu intégral, Première séance du mercredi 3 avril 2013.

³ Voir l'intervention de Jean-Marc Germain. Source : *idem*.

soit passé de 7,5 à 10 % de la population active en France tandis qu'il baissait en Allemagne »¹. Comme dans la plupart des cas de mobilisation des exemples étrangers, le modèle allemand est mobilisé par différents acteurs, y compris les députés UMP (qui ont voté contre la loi). Isabelle Le Callennec interpelle ainsi les députés de la majorité socialiste : *« les jeunes ne croient déjà plus en vos promesses de réenchantement. Ils se demandent pourquoi en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark ou en Autriche, le taux de chômage de leurs pairs ne dépasse pas 10 % »*². La comparaison entre les usages du modèle danois en 2008 et du modèle allemand en 2013 indique des usages plus précis dans le second cas. Alors que les utilisations du modèle danois semblent dépassées, les acteurs politiques français mobilisent davantage un modèle plus proche des cadres nationaux de par son système de protection sociale mais aussi la taille et la structure de son économie. Le modèle allemand est plus connu des acteurs politiques français qui en comprennent mieux le système. Ce contexte explique que les références à des mesures politiques soient plus précises alors que nous avons indiqué que la mobilisation du modèle danois ne dépassait pas les grandes généralités. La question de l'effectivité des processus de transfert dépasse ce travail de recherche mais l'analyse que nous proposons ici indique un changement dans les usages d'un modèle étranger. Alors que les usages du modèle danois étaient très éloignés des processus de transfert, la mobilisation du modèle allemand fait référence à des mesures plus précises (ici, le chômage partiel) qui pourraient renforcer les possibilités de transferts de politiques publiques.

Pour conclure cette troisième partie du chapitre consacré à la loi de sécurisation de l'emploi adoptée en 2013, celle-ci nous a permis de mettre en lumière le prolongement et l'approfondissement de l'approche développée en 2008. Sur le fond, alors qu'en 2008 les dispositions liées à la sécurisation des employés étaient reléguées à des négociations futures, les syndicats signataires de l'ANI de 2013 sont parvenus malgré le contexte de la crise – mais seulement dans une certaine mesure – à garantir certaines avancées dans ce domaine (généralisation de la complémentaire santé à tous les salariés, taxation des contrats à durée déterminée, limitation de l'utilisation des contrats à temps partiel). Pour ce qui concerne l'axe de la flexibilité, l'accord de 2013 s'intéresse à la dimension interne qui avait été écartée des négociations en 2008 et développe la flexibilité externe. Alors que l'ANI de 2008 facilitait, à travers la rupture conventionnelle, les ruptures sans licenciement, l'ANI de 2013 s'attache à limiter l'intervention du juge judiciaire, à la fois dans le domaine du contrôle des décisions de l'employeur (licenciement économique

¹ Source: *Id.*

² *Id.*

collectif) et dans l'indemnisation du salarié licencié (pour tous les licenciements). Sur la forme, l'analyse des débats politiques confirme la thèse de la centralité de l'approche de la CFDT et réaffirme l'importance des activités extérieures à la sphère nationale. Nous avons ainsi indiqué le rôle de la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail, extrêmement importante pour comprendre l'abandon du CNE, et qui a ici permis aux acteurs gouvernementaux de justifier l'un des changements majeurs qu'ils ont apporté au texte de l'accord avant de le transposer dans une loi. Enfin, le contexte nouveau de la crise économique n'a pas conduit à l'abandon des références aux cadrages européens, qu'ils soient liés au néologisme de la flexicurité, à l'approche gagnant-gagnant ou encore aux comparaisons des performances françaises par rapport aux homologues européens. Le seul changement notable concerne l'abandon du modèle danois, remplacé en 2013 par le modèle allemand, considéré comme plus proche des cadres français et qui répond également davantage aux orientations de la coalition réformatrice. À cet égard, les références à un modèle étranger dont les façons de faire sont moins éloignées des cadres nationaux pourraient faciliter les processus de transfert. L'analyse des éléments qui sont soulignés par les acteurs politiques indique des références plus précises, par exemple, aux effets et aux modalités des mesures de chômage partiel mises en œuvre en Allemagne.

*

* *

La conclusion de ce chapitre est organisée autour des deux arguments principaux présentés au cours de l'analyse des réformes françaises. Il s'agit d'abord du contenu des réformes, ensuite, de l'influence des activités extérieures à la sphère nationale sur les débats qui accompagnent ces réformes.

La première partie (I.) du chapitre met l'accent sur le rôle de *policy-brokers* joué par les experts universitaires. Si les propositions liées à la simplification des règles qui régissent l'embauche et le licenciement se sont cristallisées autour de la proposition du « contrat unique », celle-ci n'a jamais pu être mise en œuvre en raison de l'opposition des syndicats et du désintérêt du patronat. Dans le contexte français, le rôle de *policy-broker* des experts universitaires laisse davantage de marges de manœuvre aux acteurs syndicaux que dans le cas portugais où les experts universitaires ont été mobilisés pour définir le contenu des réformes (*policy-makers*). En France, les travaux des experts ont conduit à ouvrir et à orienter les débats, ce qui explique également l'importance plus grande de la dimension partisane de chacune des réformes, par rapport au cas portugais où cette variable n'a pas été cruciale. Finalement, la comparaison du rôle des experts en France et au Portugal explique le rôle différent des acteurs syndicaux et des politiques partisans.

Plus le rôle direct des experts est important dans la définition du contenu des réformes, plus secondaire est celui des acteurs syndicaux et politiques, un résultat qui n'est pas surprenant compte tenu des raisons pour lesquelles les experts universitaires sont mobilisés par les acteurs politiques qui souhaitent ainsi dépolitiser les réformes.

Si elle n'a jamais été formellement mise en œuvre, la proposition de « contrat unique » a néanmoins largement influencé la direction des réformes sur les contrats de travail, les périodes d'essai et l'assouplissement des motifs et des procédures de licenciements, autant d'éléments prévus par les réformes du CNE et du CPE. À partir de l'analyse de l'échec de ces réformes des contrats de travail au milieu des années 2000, les parties suivantes (II. et III.) montrent que l'assouplissement des procédures de licenciement demeure néanmoins un point essentiel des débats. Même si les positions syndicales sont, dans une certaine mesure, renforcées par l'échec du CNE et du CPE et l'affirmation de la soumission du droit du travail français à la convention de l'Organisation internationale du travail – surtout pour ce qui concerne les négociations de 2008 qui commencent avant même que ne tombe la sanction de l'Organisation internationale du travail qui signe l'échec du CNE –, les accords nationaux interprofessionnels successivement signés en 2008 et en 2013 accordent néanmoins une part importante à la flexibilisation de la protection de l'emploi. Au cours de ces processus, la CFDT parvient néanmoins à renforcer l'influence de ses travaux sur la « sécurisation des parcours professionnels ». Cette thématique est, en effet, non seulement reprise par des acteurs aux intérêts divers mais aussi, pour partie, intégrée aux dispositions des deux ANI étudiés, ce qui explique la signature des organisations syndicales qui se présentent comme réformatrices mais qui s'étaient opposées au CPE et au CNE. En effet, nous avons insisté sur la multidimensionnalité des ANI, une de leur caractéristique importante par rapport aux négociations françaises traditionnelles. L'approche multidimensionnelle, largement inspirée du cadrage européen de la flexicurité, ainsi que l'intégration de mesures de sécurisation dans les négociations, expliquent que les syndicats signataires des ANI aient accepté des réformes qu'ils avaient jusque là refusées – et dont l'exemple du contrat de projet est le plus révélateur. Malgré les avancées pour les salariés, ces accords à vocation multidimensionnelle ne permettent cependant pas de garantir l'équilibre entre les axes de la flexibilité et de la sécurité, la première étant développée aux dépens de la seconde.

Dans ce chapitre, nous avons également mis en lumière les mobilisations *indirectes* – car non explicitement présentées comme telles – des activités des institutions européennes, une caractéristique qui rapproche le cas français du cas portugais. Cette influence indirecte se manifeste par la prégnance, dans les débats politiques, des comparaisons des performances des pays européens qui permettent de justifier les changements des cadres français ainsi que par l'importance du modèle danois. Les

acteurs politiques français utilisent ce modèle à la manière des acteurs européens qui le mettent en avant comme une « promesse sociale-démocrate » destinée à convaincre les représentants des syndicats. Le cas français présente ici une variation importante par rapport au cas portugais dans lequel le modèle danois est largement absent. De la même manière, une différence flagrante avec le cas portugais réside dans la mobilisation extensive de l'approche gagnant-gagnant du modèle de flexicurité. Alors que les acteurs politiques portugais ont soigneusement évité toute référence à ce néologisme, leurs homologues français mettent en avant leur capacité de traduction du modèle à travers l'expression de « flexicurité à la française ». Cette expression permet aux acteurs politiques français de mettre l'accent sur leur l'autonomie et sur leur capacité d'adapter les exigences européennes au contexte national. L'expression de « flexicurité à la française » illustre ainsi l'une des logiques françaises de l'eupéanisation marquée par l'attention des acteurs politiques à leur autonomie vis-à-vis des exigences européennes et qui se distinguent ainsi de leurs homologues portugais dont la tendance est plutôt de jouer les « bons élèves ». En France, l'usage stratégique de la « traduction » permet ainsi de comprendre la mobilisation inhabituelle des exigences européennes dans les débats français.

Conclusion générale

La conclusion générale de ce travail de recherche est organisée de la manière suivante.

D'abord, nous insistons sur les logiques nationales de l'eupréanisation que nous avons mises à jour à partir de la comparaison franco-portugaise.

Ensuite, nous revenons sur les hypothèses que nous avons définies en amont de l'enquête et sur les résultats que cette dernière nous permet d'avancer. Ces résultats nous permettent de confronter la relative indépendance des coalitions réformatrices vis-à-vis des politiques partisans à leur dépendance à l'égard des cadres cognitifs européens.

Enfin, nous abordons la question des changements liés à la gestion européenne de la crise économique et de la dette souveraine. La crise économique actuelle pose en effet la question de l'entrée dans une nouvelle séquence de l'intégration, qui concerne directement les relations qu'entretiennent les politiques sociales nationales avec les institutions européennes. Alors que nous avons évoqué le lien existant entre les cycles historiques de la construction européenne et les cycles théoriques de l'analyse de l'intégration européenne, cette nouvelle séquence pose la question de la façon dont les recherches en science politique doivent aborder les questions liées aux tensions des processus d'eupréanisation, en les inscrivant dans le contexte actuel de la gouvernance économique européenne.

Les logiques nationales de l'eupréanisation

À partir de la comparaison entre les réformes des politiques de l'emploi et des marchés du travail de deux systèmes de protection sociale traditionnellement éloignés des cadres promus par les institutions européennes, cette recherche a mis l'accent sur l'articulation entre processus politiques nationaux et processus cognitifs européens.

Les chapitres empiriques consacrés aux cas nationaux identifient les logiques nationales de l'eupréanisation et mettent en évidence la manière dont les activités européennes interfèrent avec les sphères nationales. Ils soulignent l'idée selon laquelle les transformations des politiques de l'emploi doivent être comprises dans le contexte d'un monde aux frontières poreuses.

Deux mécanismes à l'œuvre dans les logiques nationales du changement

Dans les chapitres consacrés à l'analyse des réformes françaises et portugaises, nous avons insisté sur deux phénomènes particuliers pour expliquer les logiques nationales de l'eupéanisation.

Il s'agit d'abord des tentatives déployées par les acteurs politiques pour dépolitiser les réformes en mobilisant des experts universitaires. Dans chaque cas, nous avons souligné que la mobilisation des experts prend des formes différentes et nous nous sommes intéressés à la façon dont ces modes d'intervention interagissent avec la capacité des syndicats à intervenir dans les cadrages des réformes. Les logiques françaises et portugaises des réformes dépendent largement de l'interaction entre l'intervention des experts et celle des syndicats.

Dans le cas portugais, la place prépondérante des experts universitaires, qui ont joué le rôle de « *policy-makers* », a largement contraint la participation des acteurs syndicaux, une difficulté encore renforcée par la forte division entre les deux confédérations syndicales. Dans le cas français, les experts universitaires, « *policy-brokers* » plutôt que « *policy-makers* », ont contribué à ouvrir les débats mais n'ont pas directement défini le contenu des réformes. Ils ont ainsi laissé davantage de place aux syndicats dans les processus de recadrage.

Le second phénomène à l'origine des logiques nationales de l'eupéanisation concerne l'importance des comparaisons nationales et des modèles de bonnes pratiques dans les arguments de légitimation mis en avant par les acteurs politiques. Dans les deux cas étudiés, les acteurs politiques utilisent indirectement les cadrages cognitifs européens comme des arguments destinés à légitimer les réformes. En revanche, ils évitent de mobiliser directement les exigences européennes. Si les acteurs politiques français et portugais insistent sur « le retard » de leur pays au regard des comparaisons internationales, cet argument est marqué par des logiques nationales qui dépendent largement du rapport entretenu par les élites et les citoyens à l'égard de l'intégration européenne. Chez le « bon élève » portugais, il est illustré par la « nécessité du rattrapage » ; chez le « père fondateur » français, « l'exceptionnalisme national », longtemps considéré comme un idéal à préserver, est de plus en plus confronté aux comparaisons internationales afin de légitimer le changement.

L'Europe face à un mouvement syndical divisé: un enjeu pour le bon élève portugais

En raison de l'hostilité de la principale confédération syndicale portugaise qui se maintient généralement à l'écart des négociations, les gouvernements successifs ont mis

en place des commissions de juristes spécialisés dans le droit du travail, leur déléguant ainsi la responsabilité de définir les réformes du Code du travail et leur accordant une place de *policy-makers*. En 2003, compte tenu de l'éclatement d'une législation foisonnante et contradictoire, la proposition du gouvernement conservateur de réformer le Code du travail ne donne pas lieu à des conflits politiques sur la nécessité de la réforme mais sur les changements qui contribuent à flexibiliser la protection de l'emploi.

En 2009, le gouvernement socialiste met en œuvre la même stratégie pour entreprendre une réforme qui doit compléter la précédente. Deux ans après la Présidence portugaise du Conseil de l'UE de 2007, pendant laquelle avait été défini le modèle européen de flexicurité, les acteurs politiques se trouvent dans une position inconfortable : le « bon élève portugais » doit mettre en œuvre les politiques européennes qu'il a participé à définir mais il est confronté, au plan national, à l'opposition massive de la CGTP-IN, fortement hostile au modèle européen de flexicurité. Ce contexte explique que les acteurs politiques n'opèrent pas un usage direct des exigences européennes. Le terme de « flexicurité » est évité au maximum dans le cadrage de la réforme du Code du travail dont les axes correspondent pourtant aux exigences des institutions européennes et des organisations internationales. Cependant, le contexte n'empêche pas que les débats politiques nationaux soient influencés par les cadrages européens. Les comparaisons nationales et la mise en concurrence des systèmes de protection sociale sont ainsi bien présentes. La « problématique du retard » et le « rattrapage » du Portugal par rapport à ses homologues européens constituent une priorité politique affichée du ministre du travail et la réforme socialiste de 2009 ne marque pas un tournant majeur par rapport à celle de 2003.

En 2012, la réforme entreprise par le gouvernement conservateur élu en juin 2011 doit être analysée dans le contexte de la mise en œuvre du *Memorandum of Understanding* signé par les pouvoirs publics portugais et la troïka en mai 2011. Dans ces conditions, l'hostilité du principal syndicat portugais vis-à-vis des exigences européennes n'empêche pas les acteurs politiques d'utiliser la contrainte européenne de la crise comme une ressource, en développant la flexibilisation de la protection de l'emploi au-delà des exigences de la troïka.

Le chapitre consacré au cas portugais met en évidence les spécificités de la logique nationale et souligne que les stratégies européennes des acteurs politico-administratifs portugais marqués par une approche volontariste qui se manifeste autant dans leur implication à l'occasion des présidences tournantes du Conseil que dans le dévouement qu'ils manifestent pour rattraper leurs homologues européens depuis l'adhésion à l'Europe. Alors que le rapport à l'Europe des citoyens portugais est particulièrement marqué par les cycles économiques, l'hostilité de la CGTP-IN à l'égard des politiques

économiques et sociales européennes constitue un enjeu majeur pour les acteurs politico-administratifs.

L'influence de l'approche multidimensionnelle des politiques européennes de l'emploi sur les processus français de négociations et le recadrage syndical

En France, les acteurs politiques n'ont pas délégué aux experts la faculté de définir les réformes. Ils ont, en revanche, mobilisé l'expertise afin d'orienter les débats vers la question de la flexibilisation de la protection de l'emploi et des contrats de travail. Si le « contrat unique » a suscité l'hostilité des syndicats et le désintérêt du patronat, il a néanmoins contribué à orienter les débats politiques et conduit les acteurs politiques de droite à mettre en œuvre deux réformes contestées: le Contrat nouvelles embauches (CNE) et le Contrat première embauche (CPE) en 2005 et 2006. Contrairement au cas portugais, le rôle moins central des experts universitaires français (*policy-brokers* plutôt que *policy-makers*) a laissé davantage de marges de manœuvre aux acteurs syndicaux. En effet, nous mettons en évidence le rôle des syndicats dans l'échec des réformes du CNE et du CPE et l'importance des normes internationales (notamment la Convention n°158 de l'Organisation internationale du travail) dans leur stratégie d'opposition, un élément qui attire l'attention sur la porosité des frontières nationales à l'égard des normes et des activités qui se développent à l'extérieur de la sphère nationale.

Par rapport à leurs homologues portugais, le rôle des syndicats français dans les processus de cadrages s'explique également par la structure des négociations qui ont accompagnées les deux lois de mise en œuvre de la « flexicurité à la française » : celle de 2008 sur la modernisation des marchés du travail et celle de 2013 sur la sécurisation de l'emploi. Ces deux lois ont été précédées par un Accord national interprofessionnel (ANI) signé entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux (syndicats et patronat) représentatifs. Ces ANI se distinguent par leur contenu transversal et multidimensionnel, une approche peu répandue dans le contexte français puisqu'elle n'avait pas été mobilisée depuis les années 1960. Ce renouveau n'est pas étranger au développement de l'approche européenne qui caractérise le modèle de flexicurité. La diffusion des cadres cognitifs européens a ici une influence majeure sur le contenu des réformes et contribue à expliquer les concessions que les acteurs syndicaux ont octroyées au patronat et aux gouvernements successifs. Même si nous montrons que l'équilibre entre flexibilité et sécurité n'est pas garanti dans les termes des lois qui mettent en œuvre la « flexicurité à la française », les cadres européens ont néanmoins eu une influence considérable sur le résultat des négociations et le contenu des réformes françaises.

Enfin, contrairement aux syndicats portugais, les syndicats français ont su dépasser leur division pour participer aux cadrages des réformes. À cet égard, le mouvement

syndical français bénéficie de sa fragmentation et du contexte dynamique qui permet aux syndicats de s'engager dans le « jeu des trois coins » identifié par B. Gazier (2003). Au contraire, la confrontation plus statique entre les deux confédérations syndicales portugaises rend leur coopération plus difficile. À deux, les espaces politiques occupés sont davantage éloignés, plus marqués et conduisent à des mouvements moins aisés. En s'appuyant notamment sur l'idée d'une « Sécurité sociale professionnelle » développée depuis plusieurs années par la CGT, la CFDT a pu imposer son propre cadrage, celui de la « sécurisation des parcours professionnels ». Le rôle des divisions syndicales est donc important. Ces dernières ont clairement affaibli le rôle des syndicats portugais dans le processus de définition des réformes. Le mode d'intervention des experts constitue l'un des facteurs qui doit être pris en compte pour expliquer qu'en France, les divisions syndicales n'ont pas empêché les syndicats français d'influencer les cadrages et le contenu des réformes.

Au-delà de l'articulation entre le mode d'intervention des experts et la capacité des syndicats à participer aux cadrages des réformes, l'enquête de terrain conduite dans le cas français permet de souligner une caractéristique partagée avec le cas portugais. Comme nous l'avons signalé à propos des débats portugais, les débats français sont fortement marqués par les comparaisons internationales. La confrontation entre nos deux cas d'étude souligne comment les comparaisons internationales sont interprétées à travers des filtres nationaux bien ancrés. Au Portugal, l'argument du « rattrapage » par rapport aux homologues européens doit être mis en perspective avec les enjeux nationaux liés à l'adhésion à l'Europe, puis à la monnaie unique, dans un contexte où les fonds publics européens jouent un rôle important, sinon primordial. En France, c'est l'argument de « l'exception française », tour à tour trésor à protéger ou problème à atténuer, qui filtre la façon dont les mauvaises performances françaises, au regard des comparaisons internationales, sont mobilisées par les acteurs politiques.

En définitive, la comparaison entre le cas français et le cas portugais met l'accent sur l'influence des filtres nationaux dans la diffusion cognitive et indirecte des cadrages européens. Ce travail montre que les effets de l'Europe sont conditionnés par le rapport qu'entretiennent les élites françaises avec l'intégration européenne.

Autonomie vis-à-vis des politiques partisanes et dépendance à l'égard des cadres européens : une nouvelle donne nationale ?

Les résultats résumés dans les paragraphes précédents qui concernent le rôle des syndicats et les compromis qu'ils forment avec les représentants des employeurs et les pouvoirs publics nous conduisent désormais à revenir sur les hypothèses de recherche

que nous avons formulées dans le chapitre théorique de ce travail. Dans ce chapitre, nous avons distingué les hypothèses dérivées des travaux sur l'États providence (*welfare studies*) des hypothèses issues des conclusions des études européennes (*European studies*).

Acteurs gouvernementaux et mouvements syndicaux face à l'affaiblissement des politiques et des coalitions partisanes sociales-démocrates

Les hypothèses dérivées des *welfare studies* mettent l'accent sur le rôle (disputé) des différentes coalitions d'acteurs engagés dans les réformes des politiques sociales et de l'emploi.

Les enquêtes de terrain conduites en France et au Portugal mettent l'accent sur la relative autonomie des acteurs politiques gouvernementaux vis-à-vis des syndicats. En effet, les premiers sont à l'origine des propositions de réformes et contrôlent largement le mode d'intervention qu'ils accordent, sous différentes formes, à l'expertise universitaire.

Les réformes françaises et portugaises successives vont dans le sens d'une flexibilisation et d'une activation accrue, et les réactions des syndicats ne varient pas extensivement d'un gouvernement partisan à l'autre. Sans sous-estimer l'idée selon laquelle les propositions gouvernementales varient en fonction de l'appartenance partisane de ces gouvernements, les appartenances partisans n'apparaissent pas primordiales. Par exemple, la CGTP-IN a autant condamné la réforme du Code du travail du gouvernement conservateur en 2003 que celle du gouvernement socialiste en 2009. Si les réactions des syndicats réformateurs (comme l'UGT portugaise ou la CFDT française) sont davantage liées aux couleurs partisans des gouvernements, ces syndicats ne constituent pas pour autant de véritables acteurs veto incontournables pour les gouvernements conservateurs. Pour le dire autrement, les syndicats réformateurs facilitent la conduite des réformes proposées par les gouvernements socialistes mais ne représentent pas toujours un obstacle aux propositions des gouvernements conservateurs.

D'avantage que sur les coalitions partisans sociales-démocrates, les études de terrain mettent donc l'accent sur les négociations entre les syndicats réformateurs (UGT portugaise et CFDT française), le patronat et les pouvoirs publics. Les résultats de notre recherche confirment donc davantage les hypothèses de l'approche des variétés de capitalisme (qui attirent l'attention sur les mouvement syndicaux et les relations industrielles) que celles des approches à la G. Esping-Andersen (marquées par les perspectives sur les « ressources de pouvoir »).

L'autonomie affaiblie des acteurs nationaux face aux cadrages européens

Au-delà des coalitions d'acteurs à l'origine des réformes nationales, les hypothèses dérivées des travaux sur l'État providence mettent également l'accent sur l'autonomie de ces coalitions au plan national, une dimension qui fonde le problème que nous avons tenté de résoudre dans cette recherche. Afin de contribuer à la littérature académique, nous avons donc intégré la dimension européenne aux hypothèses issues des *welfare studies*. Nous avons alors émis l'idée selon laquelle les activités européennes ne sont mobilisées par les coalitions réformatrices qu'à la condition qu'elles renforcent leur pouvoir relatif au plan national. Inversement, les acteurs de ces coalitions devraient être capables d'ignorer les activités européennes si ces dernières ne jouent pas en leur faveur dans les équilibres de pouvoir établis au plan national. Nous avons pu confirmer cette hypothèse en montrant que les acteurs politico-administratifs mobilisent indirectement les cadrages cognitifs européens. Nous avons également souligné que ces acteurs savent éviter les usages directs qui risqueraient de les affaiblir. Ainsi le terme de « flexicurité » a été volontairement écarté par les acteurs politico-administratifs portugais afin de ne pas agiter le « *chiffon rouge* »¹ devant l'opposition syndicale.

Cependant, si les acteurs politiques peuvent éviter d'utiliser les cadres européens qui les affaiblissent, les enquêtes de terrain montrent que tous les acteurs engagés dans les débats et les processus de réformes nationales sont marqués par les activités européennes et leurs effets cognitifs. Favorables ou opposés aux réformes de flexibilisation, aucun de ces acteurs individuels ou collectifs n'échappe à la mobilisation des comparaisons européennes, des modèles de bonnes pratiques ou encore du cadrage autour de « l'approche gagnant-gagnant ». Le manque d'autonomie des acteurs nationaux vis-à-vis des activités et des cadrages européens (et ce, quelque soit l'adéquation entre ces cadrages et leurs propres orientations) infirme les hypothèses dérivées du champ des *welfare studies*. En effet, notre travail de recherche contredit l'idée selon laquelle les variables institutionnelles nationales lourdes identifiées par la littérature sur les réformes des États providence sont peu influencées par les activités extérieures à la sphère nationale. Nous avons, par exemple, montré que l'approche multidimensionnelle prônée par l'UE, et qui caractérise les deux lois de mise en œuvre de la « flexicurité à la française » (approche que les acteurs politiques et les partenaires sociaux français n'avaient plus adoptée depuis les années 1960), explique largement les compromis octroyés par les syndicats.

¹ Entretien P19. Membre de la Commission d'analyse et de systématisation de la législation du travail (CCL).

Les cadres cognitifs européens : des effets nationaux indépendants des acteurs qui les structurent

Les contributions de la littérature sur les études européennes (*European studies*) insistent sur l'importance de la façon dont les politiques et les exigences européennes sont structurées à Bruxelles pour comprendre la façon dont elles sont éventuellement transposées au plan national. À partir des travaux intergouvernementalistes ainsi que des recherches qui mettent en évidence les processus de *uploading*, nous avons proposé « l'hypothèse de la structuration » selon laquelle les effets nationaux des activités européennes dépendent des acteurs nationaux engagés dans ces activités européennes elles-mêmes. En effet, ces travaux conduisent à considérer que les acteurs qui participent à la structuration des politiques européennes en bénéficient davantage. Ils devraient donc être davantage susceptibles de les utiliser comme des ressources que les acteurs éloignés des processus européens de décisions. L'analyse des réformes nationales que nous proposons infirme l'hypothèse de la structuration car elle souligne que les cadres européens sont mobilisés par différents acteurs, que ceux-ci entretiennent des rapports lointains ou bien directs avec les institutions européennes et qu'ils soient ou non favorables aux orientations européennes. En d'autres termes, les effets cognitifs des activités européennes ne sont en aucun cas réductibles à ceux qui participent à leur structuration à Bruxelles, c'est-à-dire aux représentants des États membres, aux acteurs administratifs en charge des méthodes souples de gouvernance ou encore aux experts universitaires. La diffusion des processus cognitifs européens ne dépend donc pas (ou en tout cas pas uniquement) des acteurs nationaux qui participent à leur structuration. Ces résultats infirment également l'hypothèse cognitive telle que nous l'avions définie et selon laquelle nous accordions une place prépondérante aux « acteurs européanisés », c'est-à-dire ceux qui évoluent au plan national et au plan européen. Les effets cognitifs des activités européennes ne dépendent pas uniquement du pouvoir relatif dont disposent, au plan national, les « acteurs européanisés ».

Pour conclure, l'analyse des cas empiriques comparés dans cette recherche souligne que la dimension européenne des États providence ne doit pas être sous-estimée. Les activités européennes comptent parce qu'elles imprègnent les cadres cognitifs des acteurs nationaux engagés dans les réformes. Cela vaut pour les acteurs opposés aux demandes européennes ou sont éloignés des processus européens de décision. À travers leurs effets cognitifs, les activités européennes permettent – souvent indirectement – aux acteurs des coalitions réformatrices de mobiliser de nouveaux arguments de légitimation qui influencent les équilibres de pouvoir existants.

La gestion européenne de la dette souveraine : nouveau cycle historique, nouveau cycle théorique ?

Nous avons souligné que, dans chaque pays, les acteurs politiques utilisent les instruments cognitifs européens de manière indirecte. Plusieurs niveaux d'explication peuvent être avancés pour expliquer que, dans chaque pays, les acteurs politiques ont tendance à éviter les références directes aux exigences européennes. En premier lieu, nous avons vu que, durant les années 1990, les acteurs politiques ont mené des réformes sociales difficiles au nom de l'adoption de la monnaie unique. En France comme au Portugal, les stratégies politiques de « l'évitement du blâme » de ces années contribuent à expliquer le passage du « consensus permissif » au « dissensus contraignant » (voir *supra*. Chapitre 4.), une évolution qui rend plus difficile l'usage politique direct des exigences européennes.

En second lieu, les réformes récentes des politiques de l'emploi et des marchés du travail en France et au Portugal montrent que la crise économique et de la dette souveraine initie une nouvelle étape de la construction européenne et des rapports qu'entretiennent les citoyens avec les institutions européennes. En élargissant le pouvoir des institutions européennes dans le domaine des politiques de l'emploi, la gestion européenne de la crise de la dette souveraine ouvre probablement une nouvelle séquence des relations entre politiques sociales et intégration européenne, comme nous l'avons évoqué à la fin du chapitre historique qui identifie les différentes séquences de ces relations (voir *supra*. Chapitre 2.). De la même manière que, durant la séquence initiée par le Traité de Maastricht, les stratégies politiques d'évitement du blâme ont modifié les rapports des élites et des citoyens à l'égard du projet européen, la cinquième et nouvelle séquence ouverte par la crise économique et la gestion européenne de la dette souveraine pourrait avoir une influence certaine sur les usages stratégiques de l'Europe.

Dans la mesure où, comme nous l'avons évoqué, les « cycles historiques » de l'intégration européenne ont profondément marqués les « cycles théoriques » des études européennes, la nouvelle phase actuelle de la construction européenne pose la question du renouvellement des approches théoriques mobilisées pour l'étudier. Dans ce contexte, S. Jacquot a posé la question de la « fin de l'approche des usages » dans un numéro spécial sur cette approche paru récemment dans la revue *Politique européenne* (2013, 16-17). En effet, si la tendance du renforcement des activités européennes dans le domaine des politiques de l'emploi et des marchés du travail se confirme en même temps que la tendance des acteurs politiques nationaux à utiliser cette « contrainte européenne comme une ressource » (comme ce fût le cas pour la réforme portugaise du Code du travail en 2012), il est probable que cette nouvelle phase de la construction européenne

oblige les politistes à affiner leurs grilles de lecture et, peut-être, à en abandonner certaines.

Les résultats de cette recherche soulignent que les nouveaux rapports à l'Europe ne signifient pas que les usages sont abandonnés. L'approche théorique des usages ne perd pas sa pertinence et il nous paraîtrait excessif de l'abandonner. En effet, les réformes les plus récentes que nous avons analysées (la réforme de 2012 du Code du travail français et la loi française de 2013 sur la sécurisation de l'emploi) soulignent la permanence des effets cognitifs des activités européennes et de la mobilisation des cadrages européens dans les débats nationaux. Bien que de manière indirecte, les cadres européens n'en restent pas moins utilisés. Comme le suggère le tableau 7. ci-dessous la hausse du mécontentement à l'égard de l'Europe et la nouvelle séquence de la construction européenne expliquent une nouvelle forme d'endossement de la responsabilité politique nationale vis-à-vis des activités européennes.

Tableau 7.
L'influence du rapport à l'Europe des citoyens sur les stratégies politiques d'endossement de la responsabilité

Séquence & contexte	Rapport des citoyens à l'Europe	Endossement politique de la responsabilité
1950-1990 Paix et prospérité européennes sécurisation de l'autonomie nationale	Consensus permissif	Revendication de la responsabilité (<i>credit claiming</i>)
1992-2008 Réformes sociales difficiles	Dissensus contraignant	Évitement du blâme (<i>blame avoidance</i>)
2008- Crise économique	Hausse du mécontentement	Usages indirects des instruments cognitifs

*

* *

Les résultats de cette recherche ne remettent pas en cause l'idée selon laquelle la sphère nationale constitue le lieu principal de résolution des problèmes publics, malgré l'intensification des phénomènes de mondialisation économique et d'intégration politique européenne. Cependant, ils mettent en évidence le fait que, même dans le domaine social, les sphères nationales ne doivent plus être considérées comme des

espaces clos. La comparaison entre les processus français et portugais de réformes souligne que les activités européennes influencent le comportement des acteurs engagés dans les réformes nationales. Elles modifient la manière dont les acteurs envisagent les priorités des changements à mettre en œuvre. Elles renouvellent leur capacité à proposer et admettre des solutions politiques qui n'avaient pas été envisagées jusque ici ou ne bénéficiaient pas d'un crédit politique suffisant pour être acceptées. *In fine*, elles créent de nouveaux espaces de négociation, dans lesquels réside la possibilité d'un changement des politiques.

Bibliographie

- Abrantes, J. J. (2006). « O direito do trabalho do Estado Novo ». *Themis*, 7(13), pp. 31-39.
- Alaluf, M. (1989). « Atypical Employment and the Trade Unions in Belgium: the Precariousness of Strategies ». In G. Rodgers & J. Rodgers (Éds.), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: the Growth of Atypical Employment in Western Europe* (pp. 249-266). Bruxelles: International Institute for Labour Studies.
- Almeida, A., & Cristóvam, M. L. (2001). « Social Partners Sign Pact on Employment, the Labour Market, Education and Training ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Andolfatto, D., & Labbé, D. (2011). *Sociologie des syndicats* (3ème édition.). Paris: La Découverte.
- Anta, C. G. (2007). *Les pères de l'Europe : sept portraits*. Bruxelles: Peter Lang.
- 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.
- Arcanjo, M. (2012). « Unemployment Insurance Reform - 1991-2006: A New Balance between Rights and Obligations in France, Germany, Portugal and Spain ». *Social Policy & Administration*, 46(1), pp. 1-20.
- Armingeon, K. (2007). « Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics ». *Journal of European Public Policy*, 14(6), pp. 905-932.
- Armstrong, K., Begg, I., & Zeitlin, J. (2008). « EU Governance after Lisbon ». *Journal of Common Market Studies*, 46(2), pp. 413-450.
- Arrowsmith, J., Sisson, K., & Marginson, P. (2004). « What Can “Benchmarking” Offer the Open Method of Co-ordination? » *Journal of European Public Policy*, 11(2), pp. 311-328.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). « Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report ». *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 137-158.
- Atkinson, A. B., Marlier, E., & Nolan, B. (2004). « Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union ». *Journal of Common Market Studies*, 42(1), pp. 47-75.
- Atkinson, J. (1985). *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. Brighton: Institute of Manpower Studies.
- Auer, P. (2010). « What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity ». *Journal of Industrial Relations*, 52(3), pp. 371-386.
- Auer, P., & Gazier, B. (2009). « Flexicurity as a Policy Agenda ». CESifo DICE Report.
- Auer, P., & Schmid, G. (1998). « Transitional Labour Markets. Concepts and Examples in Europe ». In P. Auer & Schmid, G. (Éds) *New Institutional Arrangements in the Labour Market: Transitional Labour Markets as a New Full Employment Concept* (pp. 11-28). Berlin: European Academy of the Urban Environment.

- Auzero, G. (2008). « L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : l'ébauche d'une "flexicurité à la française" ». *Revue de droit du travail*, (3), pp. 152-161.
- Bacalhau, M., & Bruneau, T. (1999). « Political Crises and Unemployment: Popular Perceptions in Post-Revolution Portugal ». *South European Society and Politics*, 4(3), pp. 135-149.
- Bachtler, J., & Taylor, S. (1999). « Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications ». European Policies Research Center, University of Strathclyde.
- Bafoil, F., & Hibou, B. (2004). « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation : une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est : Grèce, Portugal et Pologne ». *Lusotopie*, pp. 143-177.
- Barbier, J.-C. (2002). « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ? » *Revue française de sociologie*, 43(2), pp. 307-332.
- Barbier, J.-C. (2005). « Apprendre vraiment du Danemark : réflexions sur le "miracle danois" ». *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, (n°5), Noisy le Grand.
- Barbier, J.-C. (2007). « From Political Strategy to Analytical Research and Back to Politics, a Sociological Approach to Flexicurity ». In H. Jørgensen et P. Kongshøj Madsen *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model* (pp. 155-188). Copenhagen: DJOF.
- Barbier, J.-C. (2010). « Stratégie de Lisbonne: les promesses sociales non tenues ». *Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, (18).
- Barbier, J.-C., & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). « Introduction. The Many worlds of Activation ». *European Societies*, 6(4), pp. 423-436.
- Barbier, J.-C., & Sylla, N. S. (2002). *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*. Noisy-le-Grand: Centre d'études de l'emploi.
- Barbier, J.-C., & Thérêt, B. (2009). *Le système français de protection sociale*. Paris, France: la Découverte.
- Barbieri, P. (2009). « Flexible Employment and Inequality in Europe ». *European Sociological Review*, 25(6), pp. 621-628.
- Bardet, F., & Jany-Catrice, F. (2010). « Les politiques de quantification. Introduction au dossier ». *Revue Française de Socio-Économie*, (5), pp. 9-17.
- Barnard, C. (2000). *EC Employment Law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Barreto, A. (2002). « Mudança social em Portugal, 1960-2000 ». *Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa, Working Paper* (6), Lisboa.
- Bastos, A., & Nunes, F. (2009). « Child Poverty in Portugal Dimensions and dynamics ». *Childhood*, 16(1), pp. 67-87.
- Becker, U. (1999). « The "Dutch miracle": Employment growth in a retrenched but still generous welfare system ». *Social Policy Research Center, Discussion Paper*, (99), The University of New South Wales.
- Begg, I., & Berghman, J. (2002). « Introduction: EU social (exclusion) policy revisited? » *Journal of European Social Policy*, 12(3), pp. 179-194.

- Bekker, S. (2007). « Flexibility and security in the adaptability pillar of the EES A study of Commission guidelines and recommendations and countries' responses ». Paper presented at the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw.
- Bekker, S. (2009, mars 19). « The Participation of Stakeholders in the Development of the European Flexicurity Concept ». Paper presented at the Reflect Seminar, Tilburg.
- Bekker, S. (2011). *Flexicurity: Explaining the Development of a European Concept*. Nijmegen: Ipskamp Drukkers.
- Belot, C., & Cautrès, B. (2006). *La vie démocratique de l'Union européenne*. Paris: la Documentation française.
- Bergounioux, A. (1982). *Force ouvrière*. Paris: Presse Universitaire de France.
- Biagi, M. (2000). « The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations ». *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 16(2), pp. 155-173.
- Bird, S., Cox, D., Vern, T. F., Goldstein, H., Holt, T., & Smith, P. C. (2005). « Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly ». *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168, pp. 1-27.
- Blache, G. (2010). « Entre mythe et réalité: controverses autour du modèle danois de « flexicurité ». *Europe et Entreprises*, (numéro spécial), pp. 1-20.
- Blunden, M. (2000). « France ». In I. Mannes & R. G. Whitman (Éds) *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 19-43). Manchester: Manchester University Press.
- Bonoli, G. (1997). « Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach ». *Journal of Social Policy*, 26(03), pp. 351-372.
- Bonoli, G. (2010). « The Political Economy of Active Labor-Market Policy ». *Politics & Society*, 38(4), pp. 435-457.
- Bonoli, G., & Bertozzi, F. (2002). « Europeanisation and the Convergence of National Social and Employment Policies: What Can the Open Method of Coordination Achieve? » Paper prepared for the ECPR joint sessions. Turin.
- Börzel, T. A. (2002). « Pace-Setting, Foot-dragging and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization ». *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 193-214.
- Börzel, T. A. (2003). *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why There Is (Not) a Southern Problem*. London: Ashgate.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2000). « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change ». *European Integration online Papers (EIoP)*, (4).
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe ». In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Éd.), *The Politics of Europeanization* (pp. 57-82). Oxford: Oxford University Press.
- Bouget, D., & Ughetto, P. (2002). « France: the Impossible New Social Compromise ». In J. G. Andersen (Éd.), *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment Policies and Citizenship* (pp. 91-106). Bristol: The Policy Press.

- Bouvet, F., & Dall’Erba, S. (2010). « European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process? » *Journal of Common Market Studies*, 48(3), pp. 501-528.
- Bover, O., Garcia-Perea, P., & Portugal, P. (2000). « Labour Market Outliers : Lessons from Portugal and Spain ». *Economic Policy*, 15(31) pp. 381-428.
- Boyer, R. (2000). « The French Welfare. An Institutional and Historical Analysis in European Perspective ». Paper prepared for the conference on « The role of private and Public sector in the Social Security System », Kyoto University.
- Branderburger, A., & Nalebuff, B. (1998). *Co-Opetition: a Revolutionary Midset that Combines Competition and Co-Operation*. New York: Currency Doubleday.
- Bredgaard, T. (2012). « Flexibility and Security in Employment Regulation: What Can be Learned from the Danish Case? » In H. Arthurs & Stone (Éds.), *Employment Regulation after the Standard Employment Contract* (pp 213-232). London: Sage.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & Madsen, P. K. (2005). « The Flexible Danish Labour Market: a Review ». *CARMA, Aalborg University Working Paper*, Aalborg.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & Madsen, P. K. (2006). « Opportunities and challenges for flexicurity - The Danish example ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12(1), pp. 61 -82.
- Breen, R. (1997). « Risk, Recommodification and Stratification ». *Sociology*, 31(3), pp. 473-489.
- Brine, J. (2002). *European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability*. London: Continuum.
- Brown, M. K. (1997). « Bargaining for Social Rights: Unions and the Reemergence of Welfare Capitalism, 1945-1952 ». *Political Science Quarterly*, 112(4), pp. 645-674.
- Bruno, I. (2010). « La déroute du “benchmarking social” ». *Revue Française de Socio-Économie*, 5(1), pp. 41-61.
- 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.
- Büchs, M. (2007). *New Governance in European Social Policy : the Open Method of Coordination*. New York: Palgrave Macmillan.
- Büchs, M., & Friedrich, D. (2005). « Surface Integration: The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany ». In J. Zeitlin, P. Pochet, & L. Magnusson (Éds.), *The Open Method of Co-ordination in Action : the European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 249-85). Bruxelles: Peter Lang.
- Bulmer, S. (2008). « Theorizing Europeanization ». In P. Graziano & M. P. Vink (Éd.), *Europeanization: New Research Agendas* (pp. 46-58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burroni, L., & Keune, M. (2011). « Flexicurity: A conceptual critique ». *European Journal of Industrial Relations*, 17(1), pp. 75-91.

- Butter, F. A. G. den, & Mosch, R. H. J. (2003). « The Dutch Miracle: Institutions, Networks and Trust ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 159(2), pp. 362-391.
- 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. (Éd.). (1989). *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris: La Découverte.
- Campos Lima, M. da P. (2007). « CGTP to Take Strike Action in Protest at Government Policies ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2008a). « Main Challenges to the Labour Code Revision in New Tripartite Agreement ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2008b). « Massive Demonstration against Proposed Labour Reforms ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2008c). « Social Partners Reach Agreement on the Reform of Labour Relations ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2008d). « UGT Takes Cautious Stance on Proposed Labour Relations Reform ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2009). « New Labour Code Comes into Force in Wake of Controversy ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2011). « Unions Set to Strike over 2012 Austerity Budget Plan ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2012a). « Controversial New Labour Code Comes into Force ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2012b). « Unions Split over Tough Labour Agreement ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P. (2013a). « Constitutional Court Rule on Controversial Budget ».
- Campos Lima, M. da P. (2013b). « New Austerity Measures after Constitutional Court Rejects Government Plans ».
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (1997). « Social Dialogue and Social Pacts in Portugal ». In G. Fajertag & P. Pochet (Éds.), *Social Pacts in Europe* (157-171). Bruxelles: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007a). « Employers Propose Changes to New Labour Code Draft ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007b). « Employers Recommend Measures for Labour Law Reform ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007c). « Flexicurity Debate Generates Mixed Response ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007d). « Labour Reform to Prioritise Open-Ended Employment Contracts ». *European Industrial Relations Observatory Online*.

- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007e). « Portugal ». In F. Traxler & G. Huemer (Éds.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach* (pp. 258-278). New York: Routledge.
- Campos Lima, M. da P., & Naumann, R. (2007f). « Social Partners Have Mixed Reactions to First Draft of Labour Law Reform ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Campos Lima, M. da P., & Rego, R. (2009). « Portugal: Flexicurity and Industrial Relations ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2003). « The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union ». *Journal of Common Market Studies*, 41(4), pp. 621-644.
- Capucha, L., Bomba, T., Fernandes, R., & Matos, G. (2005). « Portugal. A Virtuous Path Towards Minimum Income? » In M. Ferrera (Éd.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* (pp. 204-265). London: Routledge.
- Carter, N., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organizations measure success: the use of performance indicators in government*. London: Routledge.
- Carvalho, A. N. (1998). « Social Partners Discuss New Labour Laws ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Casey, B., & Gold, M. (2005). « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? » *Journal of European Public Policy*, 12(1), pp. 23-43.
- 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.
- Casey, Bernard H. (2005). « Building social partnership? Strengths and shortcomings of the European Employment Strategy ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11(1), pp. 045-063.
- Casimiro Ferreira, A. (2005). « Diálogo social: Notas de reflexão a partir da experiência europeia e portuguesa ». In E. Estanque, L. Mello e Silva, R. Vêras, A. Casimiro Ferreira, & H. A. Costa (Éd.), *Mudanças no trabalho et ação sindical* (pp. 71-95). São Paulo: Cortez Editora.
- Caune, H. (2007). *L'appropriation nationale de la stratégie de Lisbonne et les débuts difficiles du Programme National de Réforme: une analyse coûts/bénéfices*. Mémoire de Master recherche, sous la direction de N. Jabko, Institut d'Études Politiques de Paris.
- Caune, H. (2013). « Cadrage européen et (re)cadrage national: l'exemple de la flexicurité ». *Quaderni*, (80), pp. 25-46.
- Caune, H., Dujin-Lemaire, A., Petithomme, M., & Truchlewski, Z. (2007). « Les débats suscités par le Traité Constitutionnel en France: illustration, cristallisation, et déplacements des clivages traditionnels ». *Notes et Études de Science Politique et de Relations Internationales de l'Université Catholique de Louvain-la-neuve*, (2).
- Caune, H., Jacquot, S., & Palier. (2011a). « Boasting the National Model: the EU and Welfare State Reforms in France ». In P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier (Éds.),

- The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae* (pp. 48-72). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Caune, H., Jacquot, S., & Palier, B. (2011b). « Social Europe in Action: The Evolution of EU Policies and Resources ». In P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier (Éds.), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae* (pp. 19-47). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cerdeira, M. C. (1997). « A sindicalização portuguesa de 1974 a 1995 ». *Sociedade e Trabalho, Lisboa: Ministerio da Qualificacao e do Emprego*, 1(1), pp. 46-53.
- Chabanet, D. (2002). « Les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions ». In R. Balme, D. Chabanet, & V. Wright (Éds.), *L'action collective en Europe* (pp. 461-493). Paris: Presses de Sciences Po.
- Chalmers, D., & Lodge, M. (2003). « The Open Method of Coordination and the European Welfare State ». *London Schools of Economics Discussion paper*, (11), London.
- Chassard, Y. (2001). « European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination ». In D. Mayes, J. Berghman, & R. Salais (Éd.), *Social Exclusion and European Policy* (pp. 277-305). Cheltenham: Edward Elgar.
- Clegg, D. (2007). « Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States ». *Social Policy & Administration*, 41(6), pp. 597-617.
- 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* (pp. 384). 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, S. Hausermann, B. Palier, & M. Seeleib-Kaiser (Éd.), *The Age of Dualization The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies* (34-54). Oxford: Oxford University Press.
- Clegg, D., Graziano, P., & Jessoula, M. (2013). *The Politics of Flexicurity in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- 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.
- Cochoy, F., & Goetschy, J. (2009). « L'Europe sociale : créativité institutionnelle communautaire et réalités nationales ». *Sociologie du Travail*, 51(4), pp. 447-460.
- Colomb, F. (2012a). « Le succès des incitations. Construction d'une nouvelle orientation des politiques de l'emploi en France ». *Gouvernement et action publique*, 3(3), pp. 31-52.
- Colomb, F. (2012b). *Les politiques de l'emploi (1960-2000)*. *Sociologie d'une catégorie de politique publique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Conter, B. (2011a). « Les promesses oubliées de la flexicurite ». *Les analyses du CRISP en ligne*, (Décembre).
- Conter, B. (2011b). « Origines et impacts de la flexicurité ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2095-2096(10), pp. 5.

- Coplin, W. D., Merget, A. E., & Bourdeaux, C. (2002). « The Professional Researcher as Change Agent in the Government-Performance Movement ». *Public Administration Review*, 62(6), pp. 699-711.
- Corkill, D. (2002). « Portugal's Changing Integration into the European and Global Economy ». In S. Syrett (Éd.), *Contemporary Portugal. Dimensions of economic and political change* (pp. 25-45). Hampshire: Ashgate.
- Costa, H. A. (2006). « Portuguese Trade Unions and European Integration. Lessons from a Dual Vision ». *Lusotopie*, 13(1), pp. 7-35.
- Costa Lobo, M. (2003). « Portuguese Attitudes Towards EU Membership: Social and Political Perspectives ». *South European Society and Politics*, 8(2), pp. 97-118.
- Costa Pinto, A. (2010). « Coping with the Double Legacy of Authoritarianism and Revolution in Portuguese Democracy ». *South European Society and Politics*, 15(3), pp. 395-412.
- Cousins, C. (2000). « Women and Employment in Southern Europe: The Implications of Recent Policy and Labour Market Directions ». *South European Society and Politics*, 5(1), pp. 97-122.
- Cowles, M. G., Risse-Kappen, T., & Caporaso, J., A. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crespy, A. (2010). « When 'Bolkestein' is Trapped by the French Anti-Liberal Discourse: a Discursive-Institutionalist Account of Preference Formation in the Realm of European Union Multi-Level Politics ». *Journal of European Public Policy*, 17(8), pp. 1253-1270.
- Crespy, A. (2012). *Qui a peur de Bolkestein? : conflit, résistance et démocratie dans l'Union européenne*. Paris: Économica.
- Cristóvam, M. L. (1998a). « Debate Over the National Action Plan for Employment ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (1998b). « Parceiros sociais avaliam as medidas da concertação ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2000a). « New Commission Prepares Revision of Labour Law ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2000b). « New NAP Promotes Creation of Permanent Jobs ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2001). « New Framework Proposed for Individual Employment Law ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2002a). « Debate continues over proposed Labour Code ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2002b). « Government Proposes Labour Code ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Cristóvam, M. L. (2002c). « Parties' Industrial Relations and Employment Policies Outlined ». *European Industrial Relations Observatory Online*.

- Cristóvam, M. L., & Quintas, C. (2002). « Major Labour Law Reform in Prospect ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Crouch, C. (2000). « The Snakes and Ladders of 21st-Century Trade Unionism ». *Oxford Review of Economic Policy*, 16(1), pp. 70-83.
- Crouch, C. (2001). « Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: The Questionable Role of Path-dependency Theory ». In B. Ebbinghaus & P. Manow (Éds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political economy in Europe, Japan, and the USA* (pp. 105-124). London: Routledge.
- Daemrich, A., & Bredgaard, T. (2012). « The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies ». In A. Bardhan, D. M. Jaffee, & C. A. Kroll (Éds.), *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment* (pp. 159-179). Oxford: Oxford University Press.
- Dakowska, D. (2009). « Networks of Foundations as Norm Entrepreneurs: Between Politics and Policies in EU Decision-making ». *Journal of Public Policy*, 29(2), pp. 201-221.
- Dalmasso, R., Gomel, B., Méda, D., & Serverin, E. (2012). « Les raisons de rompre un CDI par rupture conventionnelle ». *Connaissances de l'emploi*, (97), pp. 4.
- Damamme, D., & Jobert, B. (2000). « Les paritarismes contre la démocratie sociale ». *Pouvoirs*, (94), pp. 87-102.
- Daniel, C. (1998). « L'indemnisation du chômage depuis 1979 différenciation des droits, éclatement des statuts ». *La revue de l'IRES*, (29), pp. 5-28.
- Daniel, C. (2000). « L'indemnisation du chômage depuis 1974: d'une logique d'intégration à une logique de segmentation ». *Revue française des affaires sociales*, 54(3/4), pp. 29-46.
- Davoine, L., Erhel, C., & Guergoat-Larivière, M. (2008). « Monitoring Quality in Work: European Employment Strategy Indicators and Beyond ». *International Labour Review*, 147(2/3), pp. 163-198.
- Dayan, J.-L. (1994). « Le système d'indemnisation du chômage en France. Tendances et enjeux actuels. » *La revue de l'IRES*, (14), pp. 119-144.
- De la Porte, C., & Pochet, P. (2002a). « A Two-fold Assessment of Employment Policy Co-ordination in the Light of Economic Policy Co-ordination ». Paper prepared for the ETUI/SALTSA/HBS Conference, Brussels.
- De la Porte, C., & Pochet, P. (Éd.). (2002b). *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles: Peter Lang.
- De la Porte, C., & Pochet, P. (2004). « The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions ». *Journal of European Social Policy*, 14(1), pp. 71-78.
- Deakin, S., & Reed, H. (2000). « The contested meaning of labour market flexibility: economic theory and the discourse of European integration ». In *Social law and policy in an evolving European Union*. Oxford: Hart.
- Defaud, N. (2009). *La CFDT, 1968-1995: de l'autogestion au syndicalisme de proposition*. Paris: Presses de Sciences Po.

- Dehousse, R. (2008). « Social Protection: Why the EU Needs to Deliver? » *Cahiers européens de Sciences Po*, (3), Paris.
- Desrosières, A. (2008a). *Gouverner par les nombres*. Paris: Presses de l'Ecole des Mines.
- Desrosières, A. (2008b). *L'argument statistique: Tome 1, Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris: Presses de l'Ecole des Mines.
- Dimitrova, A., & Steunenberg, B. (2000). « The Search for Convergence of National Policies in the European Union An Impossible Quest? » *European Union Politics*, 1(2), pp. 201-226.
- Dingeldey, I. (2007). « Between Workfare and Enablement – The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies ». *European Journal of Political Research*, 46(6), pp. 823-851.
- Dockès, E. (2008). « Un accord donnant, donnant, donnant, donnant... » *Droit social*, (3), pp. 280-287.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». *Governance*, 13(1), pp. 5–23.
- Dornelas, A. (2003). « Industrial Relations in Portugal: Continuity or Controlled Change? » In F. Monteiro, J. Tavares, M. Glatzer, & Â. Cardoso (Éds.), *Portugal. Strategic Options in a European Context*. Oxford: Lexington Books.
- Dostal, J. M. (2004). « Campaigning on Expertise: How the OECD Framed EU Welfare and Labour Market Policies - and Why Success Could Trigger Failure ». *Journal of European Public Policy*, 11(3), pp. 440-460.
- Down, I., & Wilson, C. (2008). « From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union? » *Acta Politica*, 43, pp. 26-49.
- Duina, F. (1997). « Explaining Legal Implementation in the European Union ». *International Journal of the Sociology of Law*, 25(2), pp. 155-180.
- Duina, F., & Blithe, F. (1999). « Nation-States and Common Markets : the Institutional Conditions for Acceptance ». *Review of International Political Economy*, 6(4), pp. 494-530.
- Dumas, M. (2002). « Formation et nouveau statut du travail salarié: un enjeu décisif ». *Analyses & Documents économiques*, (91), pp. 38-40.
- Dumoulin, L. (2005). « Présentation. Des modes de socialisation des savoirs académiques ». *Droit et société*, 60(2), pp. 295-307.
- Dumoulin, L., & Saurugger, S. (2010). « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives ». *Critique internationale*, 48(3), pp. 9-24.
- Dustin, D. (2007). *The MacDonalidization of social work*. Aldershot: Ashgate.
- Ebbinghaus, B. (2010). « Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe ». In B. Palier (Éd.), *A Long Goodbye to Bismarck?: the Politics of Welfare Reforms in Continental Europe* (pp. 255-278). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Ebbinghaus, B. (2012). « Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy? ». Paper presented at the European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh.
- Eberlein, B., & Grande, E. (2005). « Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and The EU Regulatory State ». *Journal of European Public Policy*, 12(1), pp. 89-112.
- Edwards, G., & Wiessala, G. (2001). « Conscientious Resolve: The Portuguese Presidency of 2000 ». *Journal of Common Market Studies*, 39(1), pp. 43-46.
- Eichenberg, R. C., & Dalton, R. J. (2007). « Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004 ». *Acta Politica*, 42(2/3), pp. 128-152.
- Eichhorst, W., & Marx, P. (2010). « Whatever Works: Dualisation and the Service Economy in Bismarckian Welfare States ». Rochester, NY: IZA Discussion Paper, Rochester.
- Eisenstadt, S. N., & Rokkan, S. (1973). *Building States and Nations*. Beverly Hills: Sage.
- Eising, R. (2007). « The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards Elite Pluralism? » *Journal of European Public Policy*, 14(3), pp. 384-403.
- Ekengren, M., & Jacobsson, K. (2000). « Explaining the Constitutionalization of EU Governance. The Case of European Employment Cooperation ». *Score research report*, (8).
- Emmenegger, P., & Palier, B. (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Entman, R. M. (1993). « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm ». *Journal of Communication*, 43(4), pp. 51-58.
- Erhel, C. (2010). « L'UE et l'emploi: bilan et perspectives ». *Policy Paper, Notre Europe*, (39), Paris.
- Erhel, C., Palier, B., & Mandin, L. (2005). « The Leverage Effect : the Open Method of Coordination in France ». In J. Zeitlin, P. Pochet, & L. Magnusson (Éds.), *The Open Method of Coordination in Action : The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 217-247). Bruxelles: Peter Lang.
- Erhel, C. (2009). *Les politiques de l'emploi*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996a). *Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies*. London: Thousand Oaks.
- Esping-Andersen, G. (1996b). « Welfare States Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». In G. Esping-Andersen (Éd.), *Welfare States in Transition* (pp. 66-80). London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (2000). « Who is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence ». In G. Esping-Andersen & M. Regini. *Why Deregulate Labour Markets?* (pp. 66-87) Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G., & Regini, M. (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Estanque, E., & Costa, H. A. (2005). « Entrevistas com Manuel Carvalho da Silva (CGTP-IN) et João Proença (UGT) ». In E. Estanque, L. Mello e Silva, R. Vêras, A. Casimiro Ferreira, & H. A. Costa (Éd.), *Mudanças no trabalho et ação sindical* (pp. 288-330). São Paulo: Cortez Editora.
- Evans, J. (2007). « The European Dimension in French Public Opinion ». *Journal of European Public Policy*, 14(7), pp. 1098-1116.
- Fabre, A., Lefresne, F., & Tuchsirer, C. (2008). « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail ». *Revue de l'OFCE*, n° 107(4), pp. 5-28.
- Falkner, G. (Éd.). (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falkner, G. (2006). « Forms of Governance in European Union Social Policy: Continuity and/or Change? » *International Social Security Review*, 59(2), pp. 77-103.
- Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S., & Treib, O. (2004). « Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? » *West European Politics*, 27(3), pp. 452-473.
- 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.
- Favarel-Dapas, B., & Quintin, O. (2007). *L'Europe sociale*. Paris: la Documentation française.
- Ferreira-Pereira, L. C. (2008). « Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building ». *Journal of Common Market Studies*, 46(1), pp. 61-70.
- Ferreiro, J., & Serrano, F. (2001). « The Spanish Labour Market: Reforms and Consequences ». *International Review of Applied Economics*, 15(1), pp. 31-53.
- Ferrera, M. (1996). « The "Southern Model" of Welfare in Social Europe ». *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17-37.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare : European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., & Sacchi, M. (2005). « The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience' ». In J. Zeitlin, P. Pochet, & L. Magnusson (Éd.), *The Open Method of Co-ordination in Action : the European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 137-172). Bruxelles: Peter Lang.
- Fink, M. (2011). « Ideas, Institutions and Interest in European and National Reforms of Employment and Social Policy ». In I. E. Vural (Éd.), *Converging Europe: Transformation of Social Policy in the Enlarged European Union and in Turkey* (pp. 117-148). Surrey: Ashgate.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). « International Norm Dynamics and Political Change ». *International Organization*, 52(4), pp. 887-917.
- Fligstein, N. (1997). « Social Skill and Institutional Theory ». *American Behavioral Scientist*, 40(4), pp. 397-405.

- Flora, P. (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.
- Freeman, R. B. (1998). « War of the models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century? » *Labour Economics*, 5(1), pp. 1-24.
- Freyssinet, J. (2002). « La réforme de l'indemnisation du chômage en France ». *La Revue de l'IREs*, (38), pp. 3-50.
- Freyssinet, J. (2004). « Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens ». *Travail, genre et sociétés*, 11(1), pp. 109-120.
- Freyssinet, J. (2006). « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) ». *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, (65).
- Freyssinet, J. (2007). « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain ». *La Revue de l'IREs*, (54), pp. 3-39.
- Furtado Martins, P. (1993). « O acordo económico e social e a evolução do direito do trabalho português ». In A. M. Fernandes (Éd.), *Os acordos de concertação social em Portugal* (pp.127-138). Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Gallie, D., & Paugam, S. (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Garabiol, P. (2007). « La flexisécurité : une révolution européenne ». *Question d'Europe*, (73).
- Garrett, G. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaudu, F. (2008). « L'accord sur la "modernisation du marché du travail": érosion ou refondation du droit du travail? » *Droit social*, (3), pp. 267-271.
- Gautié, Jérôme. (2004). « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements ? » *Connaissances de l'emploi*, (5).
- Gautié, Jérôme. (2006). « Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle ». *Les Cahiers français, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I*, (330), pp. 25-30.
- Gautié, Jérôme, & Gazier, B. (2006). « Les "marchés transitionnels du travail" : à quel paradigme appartiennent-ils ? », In F. Eymard-Duvernay (Éd.). *L'économie des conventions, méthodes et résultats* (pp. 103-116). Paris: La Découverte.
- Gazier, B. (2003). *Tous « sublimes »: vers un nouveau plein-emploi*. Paris: Flammarion.
- Gazier, B. (2008). « Flexicurité et marchés transitionnels du Travail: esquisse d'une réflexion normative ». *Travail et Emploi*, (113), pp. 117-131.
- Gazier, B. (2009). « La crise a-t-elle rendu la "flexicurité" obsolète ? » *Les Cahiers français, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I*, (353), pp. 83-87.
- Genieys, W. (2005). « La constitution d'une élite du welfare dans la France dans années 1990 ». *Sociologie du Travail*, 47(2), pp. 205-222.
- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2001). « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? » *Revue française des affaires sociales*, n° 4(4), pp. 41-50.

- Geyer, R. (2003). « Beyond the Third Way: the Science of Complexity and the Politics of Choice ». *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), pp. 237-257.
- Geyer, R. R. (2000). *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Glatzer, M., & Rueschemeyer, D. (2005). *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Goetschy, J. (2001). « The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm. Has it Reached its Cruising Speed? » *Industrial Relations Journal*, 32(5), pp. 401-418.
- Goetschy, J. (2007). « The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: “on the Road” or “New Age” ». *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 23(4), pp. 499-523.
- Goetschy, J. (2009). « The Lisbon Strategy and Social Europe: Two Closely Linked Destinies ». In M. J. Rodrigues (Éd.), *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda* (pp. 74-90). Cheltenham: Edward Elgar.
- Goetschy, J., & Jobert, A. (2011). « Employment Relations in France ». In G. J. Bamber, R. D. Lansbury, & N. Wailes (Éds.), *International and Comparative Employment Relations : Globalisation and Change* (pp. 169-193). London: Sage.
- Gomel, B., Méda, D., Schmidt, N., & Dalmasso, R. (2007). « Le CNE : retour sur une tentative de flexicurité ». *Connaissances de l'emploi*, (49), pp. 1-4.
- Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2008). « Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union ». *West European Politics*, 31(4), pp. 725-750.
- Gorter, C. (2000). « The Dutch Miracle? » In G. Esping-Andersen & M. Regini (Éds.), *Why Deregulate Labour Markets?* (pp. 181-205). Oxford: Oxford University Press.
- Goucha Soares, A. (2010). « The Europeanization of Portugal ». *European Societies*, 12(3), pp. 317-337.
- Graziano, P., Jacquot, S., & Palier, B. (2011). « Introduction: The Usages of Europe in National Employment-friendly Welfare State Reforms ». In P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier (Éds.), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae* (pp. 1-18) Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grimault, S. (2006). « Sécurisation des parcours et sécurité sociale professionnelle: enquête auprès des organisations syndicales ». *Document de travail de l'IRES*, (6), pp. 19.
- Grossman, E. (2007). « Introduction: France and the EU: from opportunity to constraint ». *Journal of European Public Policy*, 14(7), pp. 983-991.
- Grossman, E., & Sauger, N. (2007). « Political institutions under stress? Assessing the impact of European integration on French political institutions ». *Journal of European Public Policy*, 14(7), pp. 1117-1134.
- Grossman, E., & Saurugger, S. (2002). « Etudier les groupes d'intérêt en Europe ». *Politique européenne*, n° 7(3), pp. 5-17.

- Grossman, E., & Saurugger, S. (2012). *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation* (2ème édition). Paris: Colin.
- Guibentif, P. (1986). *Avatars et dépassement du corporatisme le développement de la sécurité sociale au Portugal*. Paris: Association pour l'Étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale.
- Guibentif, P. (1997). « Les transformations de l'appareil portugais de sécurité sociale », In H. Ascoli, D. Bouget, M. Ferrera, J.-M. Maravall, Y. Meny, & M. Rhodes (Éds.) *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud* (pp. 49-69). Paris: MIRE.
- Guillén, A., Álvarez, S., & Silva, P. A. E. (2003). « Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union ». *South European Society and Politics*, 8(1/2), pp. 231-268.
- Guinaudeau, I., & Persico, S. (2013). « EU Politicization Through the Lens of Salience: How the EU Enters the French, British and German Electoral Agenda (1986–2009) ». *French Politics*, 11(2), pp. 143-168.
- Guiomard, F., & Serverin, E. (2007). « Le contrat nouvelles embauches à l'épreuve du contentieux prud'homal ». *Revue de droit du travail*, (septembre), pp. 502-512.
- Guiraudon, V. (2003). « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach ». *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 263-282.
- Haas, E. B. (2001). « Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism? » In T. Christiansen, K. E. Jørgensen, & A. Wiener (Éds.), *The Social Construction of Europe* (pp. 22-31). London: Sage.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces. 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, P. M. (1992). « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization*, 46(1), pp. 1-35.
- Hall, P. A. (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, K., & Soetendorp, B. (1998). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman.
- Hantrais, L. (1995). *Social policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hartog, J. (1999). « The Netherlands: So what's so special about the Dutch model? » *International Labour Organisation Employment and Training Papers*, (54), Geneva.
- Hassenteufel, P. (2004). « Comparaison ». In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 109-116). Paris: Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P. (2005). « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale ». *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 113-132.
- Hassenteufel, P., & Pernot, J.-M. (2009). « Préambule. Les syndicats à l'épreuve de l'Europe ». *Politique européenne*, 27(1), pp. 7-46.
- Hatzopoulos, V. (2007). « Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU ». *European Law Journal*, 13(3), pp. 309-342.

- Hecló, H. (1998). « Toward a New Welfare State? » In P. Flora et H. J. Heidenheimer (Éds.), *The Development of Welfare States in Europe and America* (pp. 383-406). New Brunswick: Transaction.
- Heidenreich, M. (2009). « The Open Method of Coordination: a Pathway to the Gradual Transformation of National Employment and Welfare Regimes? » In M. Heidenreich & J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 10-36). London: Routledge.
- Heidenreich, M., & Zeitlin, J. (Éds.). (2009). *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge.
- Helbling, M., Hoeglinger, D., & Wüest, B. (2010). « How Political Parties Frame European Integration ». *European Journal of Political Research*, 49(4), pp. 495-521.
- Hemerijck, A., & Visser, J. (1999). « The Dutch model: An Obvious Candidate for the "Third Way"? » *European Journal of Sociology*, 40(1), pp. 103-121.
- Hendrickx, F. (2008). « Regulating Flexicurity and Responsive Labour Law ». In F. Hendrickx (Éd.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda: a Cross-disciplinary reflection* (pp.123-161). Antwerp: Intersentia.
- Héritier, A. (2002). « New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislating? » In A. Héritier (Éd.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206). New York: Rowman & Littlefield.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., & Douillet, A.-C. (Éds.). (2001). *Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking*. New York: Rowman & Littlefield.
- Holcblat, N. (1998). « La politique de l'emploi en France ». In J. Barbier & J. Gauthier (Éd.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis* (pp 125-147). Paris: Presse Universitaire de France.
- Hood, C., & Bevan, G. (2006). « What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system ». *Public Administration*, 84(3), pp. 517-538.
- Hooghe, L., & Marks, G. (1997). « The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration ». *European Integration Online Papers*, 1(4).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2008). « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus ». *British Journal of Political Science*, 39(1), pp. 1-23.
- Hopkin, J., & Van Wijnbergen, C. (2011). « Europeanization and Welfare State Change in the UK: Another Case of "Fog over the Channel" ». In P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier (Éd.), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae* (pp. 254-279). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Horn, L. (2008). « Organic intellectuals at work? The high-level group of company law experts in European corporate governance regulation ». In B.V. Apeldoorn, J. Drahoúkoupil & L. Horn, *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance* (pp. 125-142). Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Horvath, A. (2007). « Committee Governance after the Enlargement of the EU: the Institutionalisation of Cooperation within the Social Protection Committee ». *European Political Economy Review*, 6, pp. 53-73.
- Howarth, D. J. (2007). « Making and Breaking the Rules: French Policy on EU "Gouvernement Économique" ». *Journal of European Public Policy*, 14(7), pp. 1061-1078.
- Howlett, M., & Bennett, C. J. (1992). « The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy change ». *Policy Sciences*, 25(3), pp. 275-294.
- Huber, E., Ragin, C., & Stephens, J. D. (1993). « Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State ». *American Journal of Sociology*, 99(3), pp. 711-749.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hyman, R. (2005). « Trade Unions and the Politics of European Integration ». *Economic and Industrial Democracy*, 26(1), pp. 9-40.
- Inglehart, R. (1970). « Cognitive Mobilization and European Integration ». *Comparative Politics*, 3(1), pp. 45-70.
- Irondele, B. (2003). « Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991- 96 ». *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 208-226.
- Isaac, G., & Blanquet, M. (2006). *Droit général de l'Union européenne* (9ème édition). Paris: Dalloz.
- Jabko, N. (2005). « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, 55(2), pp. 221-242.
- Jabko, N. (2009). *L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Jacobsson, K. (2004). « Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy ». In U. Mörtz (Éd.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis* (pp. 81-101). Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacobsson, K., & Schmid, H. (2002). « Real Integration or Just formal Adaptation? On the Implementation of the National Action Plans for Employment ». In C. De la Porte & P. Pochet (Éds.), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination* (pp. 287-305). Bruxelles: Peter Lang.
- Jacobsson, K., & Vifell, A. (2007). « Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Coordination ». In I. Linsenmann, C. O. Meyer, & W. Wessels (Éds.), *Economic Government of the EU: a Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination* (pp. 163-186). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jacquot, S. (2008). « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages ». *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe (Recwove)*, Edinburgh.
- Jacquot, S. (2013). « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social ». *Politique européenne*, n° 40(2), pp. 9-21.

- Jacquot, S., & Woll, C. (Éds.). (2004). *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan.
- Jakobsen, P. V. (2009). « Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP ». *Journal of Common Market Studies*, 47(1), pp. 81-102.
- Jepsen, M., & Keune, M. (Éds.) (Forthcoming). *Europe on the Roads to Flexicurity? Assessing the Weight of Flexibility and Security in the Reform of European Labour Markets*. Peter Lang: Bruxelles.
- Jepsen, M., & Keune, M. (2007). « Not Balanced and Hardly New, the European Commission's Quest for Flexicurity ». *European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS) Working Paper*, Bruxelles.
- Jepsen, M., & Pascual, A. S. (2005). « The European Social Model: an Exercise in Deconstruction ». *Journal of European Social Policy*, 15(3), pp. 231-245.
- Jespersen, J., Munch, J., & Skipper, L. (2004). « Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programs ». *Danish Economic Council Working Paper*, (1), Copenhagen.
- Jobert, A. (2006). « Les relations professionnelles ». In J. Freyssinet, J.-L. Dayan, A. Jobert, & P. Volovitch (Éd.), *Travail et emploi en France: état des lieux et perspectives* (pp. 105-133). Paris: La Documentation française.
- Jobert, A. (2009). « Vers un renouveau du dialogue social en France? » *Esprit*, (351), pp. 125-137.
- Joerges, C., Ladeur, K.-H., & Vos, E. (1997). *Integrating scientific expertise into regulatory decision-making: national traditions and European innovations*. Baden-Baden: Nomos.
- Joerges, C., & Vos, E. (1999). *EU committees: social regulation, law and politics*.
- Johansson, K. M. (1999). « Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions ». *Journal of European Public Policy*, 6(1), pp. 85-101.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jørgensen, H., & Madsen, P. K. (2007). *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*. Copenhagen: DJØF Pub.
- Kaiser, R., & Prange, H. (2004). « Managing Diversity in a System of Multi-Level Governance: the Open Method of Co-Ordination in Innovation Policy ». *Journal of European Public Policy*, 11(2), pp. 249-266.
- Kalleberg, A. L., Reskin, B. F., & Hudson, K. (2000). « Bad Jobs in America: Standard and Nonstandard Employment Relations and Job Quality in the United States ». *American Sociological Review*, 65(2), pp. 256.
- Karamessini, M. (2007). « The Southern European Social Model: Changes and Continuities in Recent Decades ». *International Institute for Labour Studies, Discussion Paper Series*, (174), Geneva.
- Katrougalos, G. S. (1996). « The South European Welfare Model: the Greek Welfare State, in Search of an Identity ». *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 39-60.
- Keune, M. (2008). « Flexicurity: a Contested Concept at the Core of the European Labour Market Debate ». *Intereconomics*, 53(2), pp. 92-98.

- Keune, M., & Pochet, P. (2009). « Flexicurité en Europe : une approche critique ». *La Revue de l'IRES*, 63(5).
- Key, V. O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (1999). « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization ». *European Integration Online Papers*, 3(7).
- Knill, C., & Lenschow, A. (2001). « Adjusting to EU Environmental Policy. Change and Persistence in Domestic Administrations ». In M. G. Cowles, T. Risse-Kappen, & J. Caporaso A. (Éds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 116-136). Ithaca: Cornell University Press.
- Kok, W. (2004). *Facing the challenge: the Lisbon Strategy for growth and Jobs*. Brussels: European Commission.
- Korpi, T., & Levin, H. (2001). « Precarious Footing: Temporary Employment as a Stepping Stone out of Unemployment in Sweden ». *Work, Employment & Society*, 15(1), pp. 127-148.
- Korpi, W. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. London, Royaume-Uni.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, W. (1986). *Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and International Explanation in the Study of Power*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries ». *American Sociological Review*, 63(5), pp. 661-687.
- Koster, J.-V. (2008). « Le dialogue social à l'épreuve de la flexicurité: L'Europe sociale au risque de la pléistocratie? » *Terrains & Travaux*, 14(1), pp. 171-189.
- Kostera, T. (2013). « Quand les acteurs s'abstiennent de faire usage de l'Europe ». *Politique européenne*, 40(2), pp. 72-92.
- Kröger, S. (2009). « The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, De-Politicisation and Beyond ». *European Integration online Papers*, 13(1).
- Labbé, D., & Andolfatto, D. (1997). *La CGT. Organisation et audience depuis 1945*. Paris: La Découverte.
- Ladrech, R. (1997). « Partnership and Party Formation in European Union Politics ». *Comparative Politics*, 29(2), pp. 167-185.
- Lartigot-Hervier, L.-A. (2012). *La Peau de Chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne : comparaison des assurances maladie et chômage*, Thèse de doctorat sous la direction de P. Hassenteufel et B. Palier, Institut d'Études Politiques de Paris.
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

- Leal, A. da S. (1998). *Temas de Segurança Social*. Lisbon: Uniao das Mutualidades Portuguesas.
- Lecher, W., & Naumann, R. (1994). «The current State of Trade Unions in the EU Member States. Portugal». In W. Lecher (Éd.), *Trade Union in the European Union* (pp. 75-81). London: Lawrence & Wishart.
- Lefevre, M. (2004). «France and Europe: an ambivalent relationship». *The Brookings Institutions U.S-Europe Analysis*, (8).
- Lefresne, F. (2005). «Les trappes du modèle social britannique». *Politique, revue de débats*, (42).
- Leibfried, S. (1992). «Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community». In Z. Ferge & J. E. Kolberg (Éds.), *Social policy in a changing Europe*. Frankfurt; New York: Campus Verlag.
- Leibfried, S. (2000). «National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century». *Social Policy & Administration*, 34(1), pp. 44-63.
- Lequesne, C. (2001). «The French Presidency: The Half Success of Nice». *Journal of Common Market Studies*, 39(s1), pp. 47-50.
- Lequesne, C. (2008). *La France dans la nouvelle Europe, Assumer le changement d'échelle*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lequesne, C., & Smith, A. (1997). «Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ?» *Cultures & Conflits*, (28), pp. 7-31.
- Levy, J. D. (2001). «Partisan Politics and Welfare Adjustment: the Case of France». *Journal of European Public Policy*, 8(2), pp. 265-285.
- Lewis, J. (1992). «Gender and the Development of Welfare Regimes». *Journal of European Social Policy*, 2(3), pp. 159-173.
- Liefferink, D., & Andersen, M. S. (2001). «Strategies of the "Green" Member States in EU Environmental Policy-Making». *Journal of European Public Policy*, 5(2), pp. 254-270.
- Lilja, R., Santamäki-Vuori, T., & Standing, G. (1990). *Unemployment and Labour Market Flexibility: Finland*. Geneva: International Labour Organisation.
- Lima, L. (2009). «Les frontières de l'expertise». *Cahiers internationaux de sociologie*, 126(1), pp. 149-155.
- Lindberg, L. N., & Scheingold, S. A. (1970). *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lisi, M. (2011). *Os partidos políticos em Portugal: continuidade e transformação*. Coimbra: Almedina.
- Lodge, M. (2007). «Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Coordination in Pensions and Information Society». *Journal of Common Market Studies*, 45(2), pp. 343-365.
- Lodovici, M. S., & Semenza, R. (2008). «The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?». *Social Policy & Administration*, 42(2), pp. 160-176.

- Lopes de Sousa, C. A. (1997). « EU Convergence Criteria Set Framework for Pay Guidelines in Portugal ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Lopez-Santana, J. (2009). « Soft Europeanization? The Differential Influence of the European Employment Strategy in Belgium, Spain and Sweden ». In M. Heidenreich & J. Zeitlin (Eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 134-153). London: Routledge.
- Lucena, M. de. (1976). *A evolução do sistema corporativo português. Vol.1: Salazarismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Lundvall, B.-Å. (2002). *Innovation, Growth, and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Madsen, P. K. (2002). « The Danish Model of “Flexicurity”: a Paradise with some Snakes ». Paper presented at the "Interactions between Labour Market and Social Protection" Conference: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Bruxelles.
- Madsen, P. K. (2003). « Flexicurity Through Labour Market Policies And Institutions In Denmark ». In P. Auer & S. Cazes (Eds.), *Employment Stability in an age of Flexibility* (59-104). Geneva: International Labour Organisation.
- Madsen, P. K. (2004). « The Danish Model of ‘Flexicurity’: Experiences and Lessons ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 187 -207.
- Madsen, P. K. (2005). « The Danish Road to Flexicurity: Where are We. And How Did We Get There? » In T. Bredgaard & F. Larsen *Employment policy from different angles* (pp. 269-290). Copenhagen: DJOF.
- Madsen, P. K. (2006). « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in Scandinavian Welfare State ». In J. L. Campbell, J. A. Hall and O. K. Pedersen (Éds.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience* (pp. 321-355). Montréal: McGill-Queen’s University Press.
- Magone, J. (2000). « The Transformation of the Portuguese Political System: European Regional Policy and Democratization in a Small EU Member State ». *South European Society and Politics*, 5(2), pp. 119-140.
- Magone, Jose M. (2004a). *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Piscataway: Transaction.
- Magone, Jose M. (2004b). « Portugal ». *European Journal of Political Research*, 43(7-8), pp. 1116-1120.
- Magone, José María. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Piscataway: Transaction.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mailand, M. (2009). « North, South, East, West: The Implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain and Poland ». In M. Heidenreich & J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 154-172). London: Routledge.

- Mailand, M. (2010). « The Common European Flexicurity Principles: How a Fragile Consensus was Reached ». *European Journal of Industrial Relations*, 16(3), pp. 241-257.
- Mair, P. (2001). « The Limited Impact of Europe on National Party Systems ». In K. H. Goetz & S. Hix (Éds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems* (pp. 27-51). London: Frank Cass.
- Majone, G. (1993). « The European Community Between Social Policy and Social Regulation ». *Journal of Common Market Studies*, 31(2), pp. 153-170.
- Mandin, C., & Palier, B. (2004). « L'Europe et les politiques sociales: vers une harmonisation cognitive et normative des réponses nationales ». In C. Lequesne & Y. Surel (Éds.), *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État* (pp. 255-286). Paris: Presses de Sciences Po.
- Manin, M., & Milet, L. (2001). « L'Allocation d'aide au retour à l'emploi ». *Revue pratique de droit social*, (676-677), pp. 261-283.
- Manow, P. (2004). « "The Good, the Bad, and the Ugly": Esping-Andersen's Welfare State Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State ». *MPIfG working paper*, (3), Cologne.
- Manow, P. (2009). « Electoral Rules, Class Coalitions and Welfare State Regimes, or How to Explain Esping-Andersen with Stein Rokkan ». *Socio-Economic Review*, 7(1), pp. 101-121.
- Mares, I. (2003). *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, G. W., & Steenbergen, M. R. (Éd.). (2004). *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, I. (2007). « The Dutch "Miracle" Revisited: The Impact of Employment Growth on Poverty ». *Journal of Social Policy*, 36(03), pp. 383.
- Mathiot, P. (2001). *Acteurs et politiques de l'emploi en France: 1981-1993*. Paris: L'Harmattan.
- Mazey, S., & Richardson, J. (1999). « Interest Groups and EU Policy Making. Organizational Logic and Venue Shopping ». In S. Mazey & J. Richardson (Éd.), *European Union: power and policy-making* (pp. 217-237). London: Routledge.
- Mazey, S., & Richardson, J. (Éd.). (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford, Royaume-Uni: Oxford University Press.
- McCann, D. (2010). *The Political Economy of the European Union*. Cambridge: Polity Press.
- McGinnity, F., & Mertens, A. (2004). « Fixed-Term Contracts in East and West Germany: Low Wages, Poor Prospects? » *Applied Economics Quarterly*, 50, pp. 139-163.
- McMahon, F. (Éd.) (2000a). *Road to growth: how lagging economies become prosperous*. Halifax: Atlantic Institute for Market Studies.
- McMahon, F. (2000b). « The Dutch Miracle ». In F. McMahon (Éd.), *Road to Growth. How Lagging Economies Become Prosperous* (pp. 97-140). Halifax: Atlantic Institute for Market Studies.

- Méda, D. (2011). « Post-face : la flexicurité peut-elle encore constituer une ambition pour l'Europe ? » *Formation emploi*, (113), pp. 97-109.
- Merrien, F.-X. (2010). *L'État-providence*. Paris: Presse Universitaire de France.
- Mesclier, F. (2007). *La politique régionale européenne: vers une remise en cause de l'objectif de convergence*. Paris: L'Harmattan.
- Michalaki, S. (2009, avril). « Flexicurity, Flexigurança, Evasfaleia...Different Perceptions Through Major European Newspapers ». *Constructing Europe and Hellenic Foundation for European & Foreign Policy*, (3).
- Michalon, T. (2000). « Les fondements socioculturels de l'Etat moderne ». *Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe*, (12), pp. 59-77.
- Michel, H. (2009). « Le syndicalisme dans la "gouvernance" européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions ». *Politique européenne*, 27(1), pp. 129-152.
- Michelet, K. (2001). « Protection sociale et contraintes économiques et monétaires européennes. » *Droit social*, (3), pp. 292-303.
- Milward, A. S. (1992). *The European Rescue of the Nation-state*. Los Angeles: University of California Press.
- Moravcsik, A. (1991). « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community ». *International Organization*, 45(1), pp. 19-57.
- Moravcsik, A. (1993). « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach ». *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.
- Moravcsik, A. (1997). « Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics ». *International Organization*, 51(4), pp. 513-553.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mosher, J. S., & Trubek, D. M. (2003). « Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy ». *Journal of Common Market Studies*, 41(1), pp. 63-88.
- Mouriaux, R. (1984). « Le syndicalisme français à l'épreuve de sept années de crise (1974-1981) ». In K. Armingeon, G. Couffignal, D. Labbé, R. Mouriaux, A. Cox, & M. Revelli (Éd.), *Les syndicats européens et la crise* (pp. 173-207). Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Muller, P. (1995). « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ». In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (Éd.), *La construction du sens dans les politiques publiques débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan.
- Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 189-208.
- Muller, P. (2005). « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de science politique*, Vol. 55(1), pp. 5-6.

- Muller, P. (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 155-187.
- Negrier, E., & Jouve, B. (Éd.). (1998). *Que gouvernent les régions d'Europe ? : Echanges politiques et mobilisations régionales*. Paris: L'Harmattan.
- 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 ». *SCORE (Stockholm centre for organizational research)*, Stockholm University.
- Nunes de Carvalho, A., & Cristóvam, M. L. (1999). « New Rules on Unemployment Benefits ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- O'Connor, J. S. (2005). « Policy Coordination, Social Indicators and the Social Policy Agenda in the European Union ». *Journal of European Social Policy*, 15(4), pp. 345-361.
- Orloff, A. S. (1993). « Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states ». *American Sociological Review*, 58(3), pp. 303-328.
- Palacios Cerezales, D. (2004). « Des Œillets à la menace de guerre civile: Violence politique dans la révolution (1974-1975) ». *Lusotopie*, pp. 67-82.
- Palier, B. (2000). « 'Defrosting' the French Welfare State ». *West European Politics*, 23(2), pp. 113-136.
- Palier, B. (2001). « Does Europe Matter? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne ». *Politique européenne*, 2(1), pp. 7-28.
- Palier, B. (2005a). « Ambiguous Agreement, Cumulative Changes: French Social Policy in the 1990s ». In B. Palier (Éd.), *Beyond continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 127-144). Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. (2005b). *Gouverner la sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Palier, B. (2009). « L'Europe et les États-providence ». *Sociologie du Travail*, 51(4), pp. 518-535.
- Palier, B. (Éd.) (2010). *A Long Goodbye to Bismarck ? : the Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, B. (2012). « Turning Vice into Vice: How Bismarckian Welfare States have Gone from Unsustainability to Dualization » In G. Bonoli & D. Natali (Éds.), *The Politics of the New Welfare State* (pp. 233-255). Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B., & Hassenteufel, P. (2001). « Introduction. Construction européenne et politique sociale ». *Politique européenne*, 2(1), pp. 1-5.
- Palier, B., & Martin, C. (Éd.). (2009). « From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems ». *Social Policy and Administration*, 41(6), pp. 535-554.
- Palier, B., & Pochet, P. (2005). « Toward a European Social Policy – At Last ? » In N. Jabko & C. Parsons (Éds.), *The State of the EU. With Us or Against Us ? European Trends in American Perspective* (pp. 253-273). Oxford: Oxford University Press.

- Palier, B., & Surel, Y. (Éd.). (2007). *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: L'Harmattan.
- Palier, B., & Sykes, R. (2001). « Challenges and Changes: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States ». In R. Sykes, B. Palier, & P. Prior (Éds.), *Globalization and European Welfare States : Challenges and Change* (pp. 1-16). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Parsons, C. (2003). *A Certain Idea of Europe*. Ithaca: Cornell Univ Press.
- Parsons, N. (2001). « France in the 1990s: Struggling with the Weight of History ». In S. Berger & H. Compston (Éds.), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century* (pp. 111-124). Oxford: Berghahn.
- Pedler, R. H., & Schaefer, G. F. (1996). *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pereira, M. H. (2005). « The Origins of the Welfare state in Portugal: the New Frontiers Between Public and Private ». *Portuguese Journal of Social Science*, 4(1), pp. 3-26.
- Pernot, J.-M. (1994). *Le syndicalisme français et la construction de l'Europe : rapport intermédiaire*. Paris: Cevipof.
- Pernot, J.-M. (1998). « Une université européenne du syndicalisme? L'Europe des syndicats » *Politix*, 11(43), pp. 53-79.
- Pernot, J.-M. (2005). « Portugal. La réforme du code du travail ». *Chronique internationale de l'IRE*, (94).
- Pfau-Effinger, B. (1993). « Modernisation, Culture and Part-Time Employment: The Example of Finland and West Germany ». *Work, Employment & Society*, 7(3), pp. 383-410.
- Pierson, P. (2001a). « Copying with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies ». In P. Pierson (Éd.), *The new politics of the welfare state* (pp. 410-456). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (Éd.) (2001b). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P., & Leibfried, S. (1995). « Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe ». In P. Pierson & S. Leibfried (Éds.), *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration* (pp. 43-77). Washington D.C: The Brookings Institution.
- Pires de Lima, M. (1993). « A Europa social: questões e desafios ». *Análise Social*, (18), pp. 835-867.
- Pisani-Ferry, J. (2005). « What's wrong with Lisbon ? » Paper prepared for the Munich Economic Summit, Munich.
- Pochet, P. (2001). « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen ». *Note de recherche, Institut d'Études Européennes / Université Montréal- Mc Gill*, (3), Montréal.
- Polanyi, K. (1983). *La grande transformation* (3ème édition) (première édition 1944)). Paris: Gallimard.

- Potel, J.-Y. (1990). « France: la lutte fratricide ». In G. Bibés & R. Mouriaux (Éd.), *Les syndicats européens à l'épreuve de la crise* (pp. 171-192). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Potel, J.-Y., & Ginsbourger, F. (1987). *Les pratiques de la négociation de branche : étude de huit cas de 1972 à 1985*. Paris: La Documentation Française.
- Preunkert, J., & Zirra, S. (2009). « Europeanization of Domestic Employment and Welfare Regimes: The German, French, and Italian Experiences ». In M. Heidenreich & J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 192-213). London: Routledge.
- Radaelli, C. M. (1999). « The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise? » *Journal of European Public Policy*, 6(5), pp. 757-774.
- Radaelli, C. M. (2003). « The Europeanization of Public Policy ». In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Éds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. M., & Bulmer, S. (2004). « The Europeanisation of National Policy? » *Queen's Papers on Europeanisation*, (1), Belfast.
- Radaelli, C. M., & Pasquier, R. (2008). « Conceptual Issues ». In P. Graziano & M. P. Vink (Éds.), *Europeanization: New Research Agendas* (pp. 35-45). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Raepenbusch, S. V. (2005). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Bruxelles: Larcier.
- Ramos da Silva Lopes, A. C. (2006). *Welfare Arrangements, Safety Nets and Familial Support for the Elderly in Portugal*. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science.
- Rasmussen, N. P. (2005). « Learning from the North – Let's Focus on Best Practice in all of Europe ». In N. P. Rasmussen (Éd.), *The Nordic Model: a Recipe for European Success?* (pp. 50-55). Bruxelles: European Policy Center.
- Ray, J.-E. (2008). « Un accord en devenir ». *Droit social*, (3), pp. 272-279.
- Rebelo, G. (2006). « Flexibilidade e diversidade laboral em Portugal ». *Dinâmia Working Paper*, (50), Lisboa.
- Reis, A. (2005). « L'Organisation du pouvoir politique ». *Pôle Sud*, 22(1), pp. 49-62.
- Rey, F. (2010). « Le concept de modèle ». *Les Cahiers du Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE)*, (1), Paris.
- Rey, F. (2011). « Les usages du concept de modèle dans la construction sociale du "modèle danois" ». *Revue Française de Socio-Économie*, n° 7(1), pp. 169-189.
- Riou, S. (2003). « Géographie, croissance et politique de cohésion en Europe ». *Revue française d'économie*, 17(3), pp. 171-220.
- Robert, C. (2003). « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance ». *Politique européenne*, 11(3), pp. 57-78.
- Robert, C. (2005). « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure ». In L. Dumoulin, S.

- Labranche, & P. Warin (Éd.), *Le recours aux experts, raisons et usages politiques* (pp. 103-125). Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Robert, C. (2007). « Les comités dans l'Union européenne : conflits d'interprétation et pistes de recherche ». In C. Bélot, P. Magnette, & S. Saurugger (Éds.), *Traité d'études européennes*. Paris: Economica.
- Robert, C. (2009). « Entre expertise et consultation: les légitimités paradoxales des groupes d'experts européens ». In M. Camau & G. Massardier (Éd.), *Démocraties et autoritarismes: fragmentation et hybridation des régimes* (287-303). Paris: Karthala.
- Robert, C. (2010). « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne ». *Politique européenne*, 32(3), pp. 7-38.
- Rodrigues, M. J., & Ricard-Nihoul, G. (2007). « Enjeux de la présidence portugaise. Entretien avec Maria João Rodrigues ». *Notre Europe*, (juillet).
- Rodrigues, N. (1997a). « Delays in Transposing Working Time Directive into Portuguese Law ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Rodrigues, N. (1997b). « Government and Social Partners Discuss New Part-Time Work Legislation ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Rodrigues, N., & Cristóvam, M. L. (1997). « Collective Bargaining and Strikes in the First Quarter of 1997 ». *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Rogowski, R. (2008). « Governance of the European social Model: The Case of Flexicurity. » *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, 43(2), pp. 82-91.
- Rosamond, B. (2005). « The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas ». *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 237-254.
- Ross, F. C. (1999). « Beyond Left and Right: the New Partisan Politics of Welfare ». *EUI Working Paper, European University Institute*, (4) Florence.
- Rouban, L. (2007). « Les élites politiques et administratives ». In P. Perrineau & L. Rouban (Éds.), *La politique en France et en Europe* (pp. 215-249). Paris: Presses de Sciences Po.
- Royo, S. (2002). « "A New Century of Corporatism?" Corporatism in Spain and Portugal ». *West European Politics*, 25(3), pp. 77-104.
- Royo, S. (2002a). « Social Bargaining in Portugal: A Historical Overview ». In S. Royo (Éd.), *A New Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe - Spain and Portugal in Comparative Perspective* (pp. 89-138). Westport: Praeger Publishers.
- Royo, S. (2002b). « The Institutional Setting: Developments in Industrial Relations in Spain and Portugal ». In S. Royo (Éd.), *A New Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe - Spain and Portugal in Comparative Perspective* (pp. 139-167). Westport: Praeger Publishers.
- Royo, S. (2007). « Lessons from Spain and Portugal in the European Union after 20 years ». *Pôle Sud*, n° 26(1), pp. 19-45.
- Rueda, D. (2005). « Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties ». *American Political Science Review*, 99(1), pp. 61-74.

- Runavot, M.-C. (2007). « Droit parlementaire. La procédure d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances : une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution ? » *Revue française de droit constitutionnel*, 72(4), pp. 811-824.
- Salais, 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* (pp. 287-331). Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (Éd.). (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, W., & Zysman, J. (1989). « 1992: Recasting the European Bargain ». *World Politics*, 42(1), pp. 95.
- Sapir, A. (2006). « Globalization and the Reform of European Social Models ». *Journal of Common Market Studies*, 42(2), pp. 369-390.
- Sarfati, H. (2003). « Welfare and Labour Market Reforms: A New Framework for Social Dialogue and Collective Bargaining? » *European Journal of Industrial Relations*, 9(3), pp. 265-282.
- Saurugger, S. (2002). « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue française de science politique*, 52(4), pp. 375-401.
- Saurugger, S. (2007). « Collective Action in the European Union: From Interest Group Influence to Participation in Democracy ». *Comparative Politics*, 39(4), pp. 481-500.
- Saurugger, S. (2008a). « Interest Groups and Democracy in the EU: a Critical Appraisal ». *West European Politics*, 31(6), pp. 1272-1289.
- Saurugger, S. (2008b). « Une sociologie de l'intégration européenne ? » *Politique européenne*, 25(2), pp. 5-22.
- Schäfer, A. (2006). « A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD ». *Journal of European Public Policy*, 13(1), pp. 70-88.
- Scharpf, F. W. (2002a). « Globalization and the Welfare State. Constraints, Challenges and Vulnerabilities ». In R. Sigg & C. Behrendt (Éds.), *Social Security in the Global Village* (pp. 85-116). New Brunswick: Transaction.
- Scharpf, F. W. (2002b). « The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity ». *Journal of Common Market Studies*, 40(4), pp. 645-670.
- Schelkle, W. (2011). « Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: What role for trade unions? » *European Journal of Industrial Relations*, 17(4), pp. 301-314.
- Schettkat, R., & Reijnders, J. (1998). « The Disease that Became a Model. The Economics Behind the Employment Trends in the Netherlands ». *Economic Policy Institute Report*, Washington DC.
- Schmid, Gunther. (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, Gunther. (2008). *Full Employment In Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, Gunther. (2009). « Theory of Transitional Labour Markets and “Flexicurity”: Lessons for Transition and Developing Countries ». Paper presented at the European Training Foundation, Turin.
- Schmid, Günther, & Gazier, B. (2002). *The Dynamics of Full Employment : Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt, V. (2007). « Trapped by their Ideas: French Elites’ Discourses of European Integration and Globalization ». *Journal of European Public Policy*, 14(7), pp. 992-1009.
- Schmidt, V. (2008). « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
- Schmidt, V. A. (2010). « Taking ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth “New Institutionalism” ». *European Political Science Review*, 2(1), pp. 1-25.
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues ». *West European Politics*, 27(2), pp. 183-210.
- Schmitter, P. C. (2003). « Portugal and Spain: A Fifteen-Year “Quasi-Experiment” with European Integration in a Pair of “Most Similar Systems” ». *South European Society and Politics*, 8(1/2), pp. 314-328.
- Schmitter, P. C., & Streeck, W. (1999). « The Organisation of Business Interests ». *MPIfG Discussion Paper*, (99), Cologne.
- Schömann, K., Rogowski, R., & Kruppe, T. (1998). *Labour Market Efficiency in the European Union: Employment Protection and Fixed-Term Contracts*. London: Routledge.
- Sciarra, S. (2000). « Integration Through Coordination. The Employment Title in the Amsterdam Treaty ». *Columbia Journal of European Law*, 6, pp. 209-229.
- Scott, J., & Trubek, D. M. (2002). « Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union ». *European Law Journal*, 8(1), pp. 1-18.
- Serrano Pascual, A. (2009). « The Battle of Ideas in the European Field: the Combat to Defeat Unemployment and the Struggle to Give it a Name ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15(1), pp. 53-70.
- Siaroff, A. (1994). « Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology ». In D. Sainsbury (Éd.), *Gendering Welfare States* (pp. 82-100). London: Sage.
- Simoulin, V. (2005). « Le “modèle suédois” : succès persistant, recompositions actérielles et reconfigurations intellectuelles ». *Cahiers internationaux de sociologie*, 119(2).
- Smets, P. F. (Éd.). (2001). *Les pères de l'Europe : cinquante ans après : perspectives sur l'engagement européen*. Bruxelles: Bruylant.
- Soares, A. G. (2007). « Portugal and the European Union: The Ups and Downs in 20 years of Membership ». *Perspectives on European Politics and Society*, 8(4), pp. 460-475.
- Sousa, H. (2009). « Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência do modelo neocorporativo em Portugal ». *Configurações. Revista de sociologia*, (5/6), pp. 101-142.

- Stoleroff, A., & Naumann, R. (2000). « Portugal ». In B. Ebbinghaus & J. Visser (Éd.), *Trade Unions in Western Europe since 1945* (pp. 545-572). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stone, D., Denham, A., & Garnet, M. (1998). *Think-tanks Across Nations. A Comparative Perspective*, Manchester: Manchester University Press.
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W., & Fligstein, N. (Éds.). (2001). *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. (1996). « Social Norms and Social Roles ». *Columbia Law Review*, 96(4), pp. 903.
- Swenson, P. A. (2002). *Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- Szyszczak, E. M. (2001). « The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle? » *Common Market Law Review*, 38(5), pp. 1125-1170.
- Tangian, A. (2007). « Flexibility–Flexicurity–Flexinsurance: Response to the European Commission’s Green Paper “Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century” ». *WSI Diskussionspapier*, (149), Düsseldorf.
- Tavora, I. (2012). « Understanding the High Rates of Employment among Low-educated Women in Portugal: A Comparatively Oriented Case Study ». *Gender, Work & Organization*, 19(2), pp. 93-118.
- Taylor-Gooby, P. (1996). « Eurosclerosis in European Welfare States: regime theory and the dynamics of change ». *Policy & Politics*, 24(2), pp. 109-123.
- Thelen, K. A., & Van Wijnbergen, C. (2003). « The Paradox of Globalization. Labor Relations in Germany and Beyond ». *Comparative Political Studies*, 36(8), pp. 859-890.
- Tonra. (2000). « Denmark and Ireland ». In I. Manners & R. G. Whitman (Éds) *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 224-242). Manchester: Manchester University Press.
- Torgal, L. R. (2005). « L’État Nouveau portugais ». *Pôle Sud*, 22(1), pp. 39-48.
- Torres, F., & Fraga, A. (2004). « What ‘Europe’? Portugal’s Reactive Adaptation to European Institutional Changes ». *South European Society and Politics*, 9(1), pp. 97-120.
- Treib, O. (2003). « EU Governance, Misfit, and the Partisan Logic of Domestic Adaptation. An Actor-Centered Perspective on the Transposition of EU Directives ». Paper presented at the EUSA 8th International Biennial Conference. Nashville.
- Trickey, H., & Lodemel, I. (2000). *An offer you can’t refuse : workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Trubek, D. M., & Mosher, J. S. (2003). « New Governance, Employment Policy, and the European Social Model ». In J. Zeitlin & D. M. Trubek (Éds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* (pp. 33-58). Oxford: Oxford University Press.

- Uslu, H. F. (2009). « The Flexicurity Debate at the European Level: an Example of Deliberate Ambiguity? » Paper presented at the ASPEN and ETUI Conference on activation and security, Masaryk University, Brno.
- Vail, M. (2003). « Rethinking Corporatism and Consensus: the Dilemmas of German Social-Protection Reform ». *West European Politics*, 26(3), pp. 41-66.
- Van der Eijk, C., & Franklin, M. N. (2004). « Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe ». In G. W. Marks & M. R. Steenbergen (Éd.), *European Integration and Political Conflict* (pp. 32-50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Kersbergen, K. (1995). *Social Capitalism: a Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Van Kersbergen, K., & De Vries, C. (2007). « Interests, Identity and Political Allegiance in the European Union ». *Acta Politica*, 42(2/3), pp. 307-28.
- Van Kersbergen, K., & Vis, B. (2007). « Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms ». *Journal of Theoretical Politics*, 19(2).
- Van Oorschot, W. (2002). « Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and Their Outcomes ». *Journal of Social Policy*, 31(3), pp. 399-420.
- Van Oorschot, W. (2004a). « Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980–2000 ». *International Journal of Social Welfare*, 13(1), pp. 15–27.
- Van Oorschot, W. (2004b). « Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 208 -225.
- Van Oorschot, W., & Engelfriet, R. (1999). « Work, Work, Work: Labour Market Participation Policies in the Netherlands 1970-2000 ». *West Review of Labor Law and Social Policy*, 4(2), pp. 149-172.
- Vandamme, J. (Éd.). (1984). *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*. Paris: Economica.
- Vaughan-Whitehead. (2003). « L'élargissement de l'Union européenne: une fuite en avant? » *Notre Europe, Policy Paper*, (5).
- Venn, D. (2009). *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*. Paris: OECD.
- Verdun, A. (1999). « The role of the Delors Committee in the Creation of EMU: an Epistemic Community? » *Journal of European Public Policy*, 6(2), pp. 308-328.
- Vesan, P. (2011). « From the Lisbon “Growth and Job” to the “Europe 2020” strategy: the emergence and transformation of the European agenda on flexicurity ». Paper presented at the Espanet Annual conference, Milan.
- Vieira Gomes, J. M. V., & Carvalho, C. de O. (2011). *Labour Law in Portugal*. Kluwer Law International.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vlandas, T. (2011). « The dependent variable problem in quantitative studies of Active Labour Market Programmes. Uncovering hidden dynamics? » *Working Paper on the*

Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWOE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.

- Wagner, A.-C. (2005). *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la confédération européenne des syndicats*. Broissieux: Éditions du Croquant.
- Wallace, H. (2005). « An Institutional Anatomy and Five Policy Modes ». In H. Wallace, W. Wallace, & M. A. Pollack (Éds.), *Policy Making in the European Union* (5ème édition) (pp. 49-90). Oxford: Oxford University Press.
- Watt, A. (2004a). « Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? » *European Journal of Industrial Relations*, 10(2), pp. 117-137.
- Watt, A. (2004b). « Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? » *European Journal of Industrial Relations*, 10(2), pp. 117 -137.
- Weaver, R. K. (1986). « The Politics of Blame Avoidance ». *Journal of Public Policy*, 6(4), pp. 371-398.
- Weiss, C. H. (1979). « The Many Meanings of Research Utilization ». *Public Administration Review*, 39(5), pp. 426-431.
- Wendon, B. (1998). « The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy ». *Journal of European Public Policy*, 5(2), pp. 339-353.
- Westergaard-Nielsen, N. (2001). « Danish Labor Market Policy: Is it Worth it? » *Department of Economics, Aarhus School of Business*, Aarhus.
- Wiarda, H. J. (1989). « Can Portugal transcend the corporatist tradition? » In H. J. Wiarda & I. Siqueira Wiarda *The Transition to Democracy in Spain and Portugal* (pp. 88-120). Washington: American Enterprise Institute for Public Policy research.
- Wilthagen, T. (1998). « Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? » *WZB Discussion Paper FSI*, Berlin.
- Wilthagen, T., & Tros, F. (2004). « The Concept of “Flexicurity”: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets ». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 166-186.
- Woll, C. (2006). « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale ». *Revue française de science politique*, 56(2), pp. 255-279.
- 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 P. Graziano, S. Jacquot, & B. Palier (Éds.) *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae* (pp. 175-200). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zeitlin, J. (2009a). « Introduction ». In M. Heidenreich & J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 1-9). London: Routledge.
- Zeitlin, J. (2009b). « The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects ». In M. Heidenreich &

- J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 214-245). London: Routledge.
- Zeitlin, J., Pochet, P., & Magnusson, L. (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action : the European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruxelles: Peter Lang.
- Zito, A. R. (2001). « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration ». *Journal of European Public Policy*, 8(4), pp. 585-603.

Littérature grise

Classée par type d'institutions puis par ordre chronologique

Commission européenne

- Commission européenne (1985). L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985). COM(85) 310, juin.
- European Commission (1993). *Green Paper European Social Policy : Options for the Union*, COM(1993)551, 17 November.
- Commission européenne (1993). *Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle - Livre blanc*. COM(93) 700, décembre.
- Commission européenne (1997). *Livre Vert pour un partenariat pour une nouvelle organisation du travail*, COM(97)128 final.
- Commission européenne (1999). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2000). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2001). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2002). Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social et au Comité des régions, *Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité*. COM(2002) 72 final.
- Commission européenne (2002). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2003). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2003). Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE): « Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous »*. COM(2003) 6 final.
- European Commission (2003). Report of the Employment Task-force chaired by Wim Kok, *Jobs, Jobs, Jobs, Creating more Employment in Europe*. November.
- Commission européenne (2004). *L'Emploi en Europe*.
- European Commission (2004). Report from the High-level Group chaired by Wim Kok, *Facing the Challenge, The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. November.
- Commission européenne (2005). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2006). *Agenda Social*, mars.
- Commission européenne (2006). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2006). *Livre Vert. Moderniser le droit du travail pour répondre aux défis du XXI^{ème} siècle*. COM(2006) 708 final.
- Commission européenne (2007). Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, 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* {SEC(2007) 861} {SEC(2007) 862}, COM (2007), 359 final.
- Commission européenne (2007). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2008). *L'Emploi en Europe*.
- Commission européenne (2009). *L'Emploi en Europe*.

Commission européenne (2010). *L'Emploi en Europe*.
 European Commission (2010). Communication from the Commission, Europe 2020, A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final
 European Commission (2011). Proposal for a Council implementation Decision amending Implementing Decision 2011/344/EU on granting Union financial assistance to Portugal. COM/2012/0364 final.
 Commission européenne (2011). *L'Emploi en Europe*.
 Commission européenne (2012). *L'Emploi en Europe*.
 Commission européenne (2013). *L'Emploi en Europe*.

Conseil européen et Conseil de l'Union européenne

Conseil européen de Copenhague (1993). *Conclusion de la présidence*, 21-22 juin.
 Conseil européen d'Essen (1994). *Conclusions de la présidence*, 9 et 10 décembre.
 Conseil européen de Dublin (1996). *Conclusions de la présidence*, 16 décembre.
 Conseil européen de Luxembourg (1997). *Conclusions de la Présidence*, 20-21 novembre.
 Conseil européen de Cardiff (1998). *Conclusions de la présidence*, 15-16 juin.
 Conseil européen de Lisbonne (2000). *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars.
 European Council (2003). *Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States*, Brussels.
 Conseil européen de Bruxelles (2006). *Conclusions de la présidence*, 23-24 mars.
 Conseil européen de Bruxelles (2006). *Conclusions de la présidence*, 17 juillet.
 Austrian Presidency (2006). Conference: *Informal meeting of EU Employment and Social Policy Ministers*, Villach, Austria, 20 January.
 Austrian Presidency (2006). *Federal Ministry of Foreign Affairs*, 23 novembre.
 Austrian Presidency (2006). *Press Conference with Schüssel and Barroso*, 9 january.
 Austrian Presidency (2006). *Press information : flexicurity – flexibility through security*.
 Austrian Presidency (2006). *Why « flexicurity ? »*. *Background information for the informal EPSCO meeting*, Villach, 19-21 January.
 Employment Committee (2006), *Working Group on Flexicurity*, Bruxelles, mimeo, may 2006.
 Comité de la protection sociale (2006). *Flexicurity : le rôle de la protection sociale*.
 Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale (2006). *Flexicurity. Contribution conjointe du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale*. 12 mai.
 Finnish Presidency (2006). *EU, labour market organisations and NGOs want to develop the quality of working life and well-being at work*, Press release, 6 July.
 Finnish Presidency (2006). *Prime Minister Matti Vanhanen's adress to the European Parliament*. 21 June.
 Finnish Presidency (2006). *Speech of the Minister of Labour Tarja Filatov at the UN*.
 Finnish Presidency (2006). *Speech of the Minister of Labour Tarja Filatov at the Conference on promoting decent work in the world : the Contribution of the EU*. Brussels, 4 December.
 Finnish Presidency (2006). *Working life flexicurity, equality and working capacity discussed at EU ministerial meeting*, Presse Release, 7 July.

Confédération européenne des syndicats et Business Europe

Confédération européenne des syndicats (2003). « Notre vision de l'Europe », *Résolution adoptée au X^{ème} Congrès de la CES*, juin.
 Confédération européenne des syndicats (2006). Editorial, *Newsletter*, n°11, octobre 2006.

- Confédération européenne des syndicats (2006). John Monks, *Allocution au Conseil Informel Emploi et Affaires sociales*, janvier.
- Confédération européenne des syndicats (2006). *Newsletter*, n°11.
- Confédération européenne des syndicats (2006). *Newsletter*, n°12.
- Confédération européenne des syndicats (2006). *Trade Union Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union*, 26 June.
- European Trade Union Confederation (2006). « Protecting the worker not the job ? The real lessons from collective bargaining practice in Denmark and Sweden », *Collective bargaining Information Bulletin*, 2006/3, 21 June.
- European Trade Union Confederation (2006). « Trade Union Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union ». juin 26.
- European Trade Union Confederation, UEAPME, Business Europe, & European Centre of Employers and Enterprises (2007). « Challenges facing European labour markets. A joint analysis of European social partners.
- Business Europe (2007), *Position Paper*, 6 November .
- Confédération européenne des syndicats (2007). « Stratégie et plan d'action 2007-2011 », *Congrès de Séville*, mimeo, mai.
- Confédération européenne des syndicats (2007). Comité exécutif du 17 et 18 octobre 2007, *Résolutions 2007*.
- Confédération européenne des syndicats (2007). *Communiqué de presse*, « La flexicurité n'aboutira à rien sans un renforcement des droits des travailleurs, affirme la CES », 13 septembre 2007.
- Confédération européenne des syndicats (2007). Discours de John Monks, secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, lors du *XI^{ème} Congrès de la CES* à Séville, mai.
- Confédération européenne des syndicats (2007). *Moderniser et renforcer le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle, position de la CES sur le livre vert, adoptée lors du comité exécutif des 20 et 21 mars 2007*.
- Confédération européenne des syndicats (2008). *Brochure d'information* sur la Directive sur le temps de travail et ses enjeux, 13 novembre.

Parlement européen

- European Parliament (2007). Committee on Employment and Social Affairs, Rapporteur: Ole Christensen, Report on Common Principles of Flexicurity. Report A6-0446/2007, 15 November.
- European Parliament (2007). Resolution of 29 November 2007 on Common Principles of Flexicurity.

Portugal – Assemblée de la République (*Assembleia da República*)

- VIII legislatura, sessão legislativa número 1, n° diário n° 22; 5 de janeiro de 2000.
- IX legislatura, sessão legislativa número 1, n.º do diário 87, 13 de fevereiro de 2003.
- IX legislatura, sessão legislativa número 1, n.º do diário 89, 20 de fevereiro de 2003.
- IX legislatura, sessão legislativa número 1, n.º do diário 105, 27 de março de 2003.
- IX legislatura, sessão legislativa número 1, n° diário 110, 11 de Abril de 2003.
- IX legislatura, sessão legislativa número 9, n° diário n°112, 10 de abril de 2004.
- X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 81; 9 de maio de 2005.
- X legislatura, sessão legislativa número 3, n° diário n° 88; 28 de maio de 2005.

X legislatura, sessão legislativa número 2, n.º diário n.º 90; 31 maio de 2007.
 X legislatura, sessão legislativa número 2, n.º diário n.º 90; 1 de junho de 2007.
 X legislatura, sessão legislativa número 3, n.º diário n.º 87; 24 maio de 2008.
 X legislatura, sessão legislativa número 4, n.º diário n.º 2; 18 de Setembro de 2008.
 X legislatura, sessão legislativa número 4, n.º diário n.º 2; 19 de Setembro de 2008.
 X legislatura, sessão legislativa número 4, n.º diário n.º 18; 8 de novembro de 2008.
 XII legislatura, sessão legislativa número 1, n.º diário n.º 6, 22 julho de 2011.
 XII legislatura, sessão legislativa número 1, n.º diário n.º 9, 29 julho de 2011.
 XII legislatura, sessão legislativa número 1, n.º diário n.º 89, 29 de março de 2012.
 XII legislatura, sessão legislativa número 1, n.º diário n.º 90, 30 de março de 2012.

Portugal – Gouvernement et administration

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002). 8 de Novembro. « Parecer sobre o anteprojecto de Código do trabalho ».
 Programa do XI Governo Constitucional (2002).
 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006). « Livro Verde sobre as Relações Laborais », Abril.
 Presidência Portuguesa, Balanço da Presidência Portuguesa e a Situação do País (2007). 27 Dezembro.

Portugal – Partenaires sociaux

Associação Industrial Portuguesa (2006). Seminário, Flexissegurança no contexto europeu: desafios et oportunidades, Lisboa, 25 de Setembro.
 Associação Industrial Portuguesa, Confederação da Indústria Portuguesa (2007). Relatório de avaliação de estratégia de Lisboa, Dezembro.
 Associação Industrial Portuguesa, Confederação da Indústria Portuguesa (2009). Relatório de avaliação de estratégia de Lisboa, Julho.
 Confederação da Indústria Portuguesa (2008). *Plano nacional de emprego, brève contributo da CIP*, 13 de Outubro.
 Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (2003). Resolução Político Sindical da CGTP aprovada em 11 de Janeiro.
 Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (2006). Parecer da CGTP-IN sobre anteprojecto do código de trabalho. 29 de Agosto.
 Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (2007). Declaração da CGTP-IN Sobre as Afirmações do Presidente da Republica Relativas à Flexissegurança. 15 de Janeiro.
 Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (2011). Algumas considerações sobre o “Acordo tripartido para a competitividade e o emprego”. 25 de Março.
 Conselho Permanente de Concertação Social (1990). *Acordo Económico e Social*.
 Conselho Permanente de Concertação Social (1996). *Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999*.
 União Geral de Trabalhadores (2002). *Moção, A Revisão da Legislação Laboral*. 23 de Julho.
 União Geral de Trabalhadores (2002). *Primeiro parecer da UGT relativo ao anteprojecto de Código de trabalho*. 7 de novembro.
 União Geral de Trabalhadores (2002). *UGT toma posição sobre código de trabalho*. 20 de Novembro.

- União Geral de Trabalhadores (2002). *Proposta de Lei do Código de Trabalho Continua Inaceitável Negociação deve Prosseguir*. 21 de Novembro.
- União Geral de Trabalhadores (2003). *Código de Trabalho: UGT envia documento aos membros do CPCS - Conselho Permanente de Concertação Social, com propostas de alteração, para apreciação nas reuniões de 6 e 8 de Janeiro*. 3 de Janeiro.
- União Geral de Trabalhadores (2003). *Parecer da UGT sobre Proposta de Lei N° 29/IX Sobre o Código de Trabalho*. 8 de Janeiro.
- União Geral de Trabalhadores (2003). *Posição da UGT sobre as inconstitucionalidades na proposta de lei 29/IX Código de Trabalho*. 3 de Abril.
- União Geral de Trabalhadores (2003). *UGT analisa o Código de Trabalho*. 8 de Janeiro.
- União Geral de Trabalhadores (2004). *Parecer da UGT sobre a proposta de Lei n° 109/IX regulamenta a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto que aprovou o Código do Trabalho*. 27 de Fevereiro.
- União Geral de Trabalhadores (2005). *UGT dá o seu Acordo às Alterações ao Código do Trabalho*. 18 de Julho.
- União Geral de Trabalhadores (2007). *Parecer da UGT sobre o Livro Verde “Modernizar à direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI”*, Lisboa, 28 de Março.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *A UGT e a decisão do Tribunal Constitucional sobre o período experimental*. 24 de Dezembro.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *Acordo tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da protecção social em Portugal*. 25 de Junho.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *Condições da UGT no Acordo do Código do Trabalho*. 26 de Junho.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *O combate ao desemprego deve ser objectivo central das políticas económicas*. 15 de Fevereiro.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *Parecer da UGT sobre a Proposta de Lei 216/X que aprova a revisão do Código do Trabalho*. 9 de Setembro.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *Posição da UGT sobre a Revisão do Código de Trabalho*. 5 de Maio de 2008- 02 de Junho.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *Revisão do Código do Trabalho - As prioridades da UGT*. 02 de Junho.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *UGT debate Código de Trabalho*. 7 de Julho.
- União Geral de Trabalhadores (2008). *UGT discute os "Desafios da Negociação Colectiva"*. 30 de Setembro.
- União Geral de Trabalhadores (2009). *As propostas da UGT e as alterações à Proposta de Lei que aprova o novo Código do Trabalho aprovadas pela Comissão de Trabalho e Assuntos Sociais*. 6 de Novembro.
- União Geral de Trabalhadores (2012). *Parecer da UGT sobre a Proposta de Lei 46/XII que aprova a Revisão do Código do Trabalho*. 8 de Março.

France – Gouvernement et administration

- Boissonnat, J. (1995). « Le travail dans vingt ans », Rapport du groupe présidé par Jean Boissonnat pour le Commissaire général du plan.
- Supiot, A. (1997). « Au-delà de l’emploi », Rapport du groupe d’experts présidé par Alain Supiot pour la Commission européenne.
- Marie-Laure Morin (2003). « Le droit du travail à l’épreuve de la “flexicurité”, questions et perspectives d’analyse », *Document d’étude*, Dares, n°71.

- Camdessus, M. (2004). « Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France », Rapport du groupe d'experts présidé par Michel Camdessus au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, octobre.
- Virville de, Michel (2004). *Pour un droit du travail plus efficace*, Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, janvier.
- Cahuc, P. et Kramarz, F. (2005). De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle, Rapport au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie février.
- Conseil d'orientation pour l'emploi (2007). Rapport d'étape sur la sécurisation des parcours professionnels, mai.
- Premier ministre (2007). Lettre de mission du premier ministre destinée à Eric Besson, chargé de rédiger un rapport sur la flexicurité. 22 octobre 2007.
- Besson Eric (2008). Rapport *Flexicurité en Europe, Eléments d'analyse*. Rapport au premier ministre, février.
- Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (2012). « Document d'orientation négociation nationale interprofessionnelle pour une meilleure sécurisation de l'emploi ». 7 septembre.

France – Partenaires sociaux

- Conseil économique et social (2007). Avis sur le rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La Sécurisation des parcours professionnels*, 30 mai 2007.
- Conseil économique et social (2007). Rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail, *La Sécurisation des parcours professionnels*.
- CGT (1992). Conférence de presse de M. Louis Viannet, secrétaire général de la CGT, le 25 août 1992, sur la situation économique et sociale et le Traité de Maastricht.
- CGT (1999). Intervention de Jean-Charles Marquiset, délégué des services publics CGT (91) au 46^{ème} Congrès de la CGT. Février.
- CGT (2003). « Nouveau statut du travail salarié », Document de travail n°3, février 2003.
- CGT (2004). Le Duigou, J.-C., « La sécurité sociale professionnelle: une utopie réaliste », *Impact 2007*, Note n°1, juin.
- CGT (2005). « Concilier mobilité et sécurité sociale(s) professionnelle(s) », *Analyses et documents économiques*, n°98, Février.
- CGT (2006). « Assurance chômage : quelles garanties collectives et protection sociale des salariés ? », *Analyses & Documents économiques*, n° 101-102, avril.
- CGT (2008). « La période d'essai, la flexisécurité », Interview de Maryse Dumas, Secrétaire de la CGT ». 29 février.
- CGT (2008). « Le faux nez du licenciement ». Interview de Maryse Dumas, Secrétaire de la CGT ». 29 février.
- CGT (2008). *Déclaration du Comité confédéral national*, « Négociation sur le marché du travail : La CGT ne signe pas l'accord », 29 janvier.
- CGT (2013). « Régression sociale, flexibilité, chantage à l'emploi... pour nous, c'est non ! ». 28 mars.
- CFDT (2005). « Face à l'insécurité sociale. Imaginer de nouvelles garanties », *Cadres-CFDT*, n°414, avril.
- CFDT (2006). « Résolution : Engagés dans une société en mutation », *Syndicalisme Hebdo*, n°3083, juillet.
- CFDT (2006). « Sécurisation des parcours professionnels », *CFDT Magazine*, n°322, avril.

- CFDT (2011). « 20 propositions pour sécuriser les parcours professionnels », Tract, 8 novembre.
- CFE-CGC (2005). *Newsletter*, mai.
- CFE-CGC (2006). Alain Lecanu, « Comment sécuriser les parcours professionnels : l'assurance-emploi », *Encadrement Magazine*, n°136, juillet-août.
- CFTC (2005). « Le statut du travailleur. Des droits et des devoirs attachés à la personne », *La Vie à défendre*, décembre.
- CFTC (2005). Communiqué de presse, « Référendum du 29 mai : à échéance exceptionnelle, moyens exceptionnels », 7 mars.
- CFTC (2011). *La Lettre confédérale*, 1358/59, 16-23 juin.
- CFTC (2011). *Lettre confédérale de la CFE-CGC*, n°1149, 2 février.
- CGPME (2008). Note de synthèse commentée sur l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail. 14 janvier.
- CGPME (2012). Dix mesures d'urgence pour l'emploi.
- CGPME (2012). Autres propositions en matière d'emploi. Septembre.
- CGPME (2012). Les grandes options de la CGPME en matière d'emploi compte tenu des premières mesures annoncées par les pouvoirs publics. Septembre.
- CGPME (2013). Position de la CGPME sur le texte de loi relatif à la sécurisation de l'emploi définitivement adopté le 14 mai 2013 par les Assemblées Parlementaires. 22 Mai.
- CGPME (2013). Synthèse sur la correspondance entre l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi et le projet de loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 9 avril 2013. 10 Avril.
- FO (2005). « Cohésion sociale & accompagnement des mutations économiques », *Bulletin Emploi*, n°4, janvier.
- FO (2006). « DIF : ne vous laissez pas impressionner », *Formpro*, n°38, septembre.
- FO (2008). « Accord interprofessionnel: Modernisation du marché du travail », l'essentiel. *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 janvier.
- FO (2008). Éditorial de Jean-Claude Mailly paru dans *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2832, 16 janvier.
- FO (2008). Un nouveau droit: le maintien des garanties santé-prévoyance après la rupture du contrat de travail, janvier.
- MEDEF (2004). « 44 propositions du MEDEF » pour moderniser le Code du travail, présentées le 4 mars.
- MEDEF (2007). *Besoin d'air*. 25 janvier.
- MEDEF (2012). Communiqué de presse. Septembre.
- MEDEF (2013). Communiqué de presse, « La loi sur l'emploi marque l'avènement de la fléxisécurité à la française », 17 juin.
- UNSA (2006.) « Les reconversions, éléments de sécurisation des parcours professionnels », *UNSA Magazine*, n°83, janvier.
- UNSA (2006). « Mobilité et insécurité professionnelle », *UNSA Magazine*, n°83, janvier.

France – Assemblée nationale

Assemblée nationale, Rapport n°2412 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°2403) habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi, par Claude Gaillard. 23 juin 2005.

Assemblée nationale, 101^{ème} jour de séance de la session ordinaire de 2004-2005, 3^{ème} séance du mardi 28 juin 2005. Compte-rendu analytique officiel.

Assemblée nationale, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail « nouvelles embauches ». 3 août 2005.

Assemblée nationale, Commission des affaires culturelles familiales et sociales, mardi 24 janvier 2006, séance de 16h30. Compte rendu n°32.

Assemblée nationale, Rapport n°2825 fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°2787) pour l'égalité des chances, par Laurent Hénart. 25 janvier 2006.

Assemblée nationale, 129^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006, Deuxième séance du mardi 31 janvier 2006.

Assemblée nationale, 130^{ème} séance de la session ordinaire de 2005-2006, Troisième séance du mardi 31 janvier 2006.

Assemblée nationale, 132^{ème} séance de la session ordinaire 2005-2006, Deuxième séance du mercredi 1^{er} février 2006.

Assemblée nationale, 137^{ème} séance de la session ordinaire de 2005-2006, Deuxième séance du mardi 7 février.

Assemblée nationale, 138^{ème} jour de séance de la session ordinaire 2005-2006, Troisième séance du mardi 7 février 2006.

Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Mercredi 2 avril 2008, Séance de 18 heures, Compte rendu n° 34.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, Deuxième séance du mardi 15 avril 2008 XIII^e législature, Session ordinaire de 2007-2008.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, Troisième séance du mardi 15 avril 2008, XIII^e législature, Session ordinaire de 2007-2008.

Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, Session ordinaire de 2012-2013, Compte rendu intégral, Première séance du mercredi 3 avril 2013.

Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, Session ordinaire de 2012-2013, Compte rendu intégral, Troisième séance du samedi 6 avril 2013.

Assemblée nationale, Commission des affaires sociales, Audition, ouverte à la presse, des représentants des organisations syndicales de salariés signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774), 13 mars 2013, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 40.

Assemblée nationale, Commission des affaires sociales Audition, ouverte à la presse, de la CGT, organisation syndicale non signataire de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774), 13 mars 2013, Séance de 16 heures 15, Compte rendu n° 42.

Assemblée nationale, Commission des affaires sociales, Audition ouverte à la presse des organisations patronales signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (CGPME, MEDEF, UPA) sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774) au cours de la réunion du 19 mars 2013 à 16 heures 45, Compte rendu n° 44.

Assemblée nationale, Commission des affaires sociales Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral de la CGT-FO, organisation syndicale non signataire de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774), 21 mars 2013, Séance de 9 heures 30. Compte rendu n° 47.

Annexes

Table des annexes

Annexe 1.1. Le modèle européen de flexicurité et les différents régimes de protection sociale	539
Annexe 1.2. Liste des entretiens réalisés entre mai 2010 et juin 2013	541
Annexe 2.1. Taux de chômage de l'Europe des 15 (1960-2009)	547
Annexe 2.2. Part du Fonds social européen et des Fonds structurels dans le budget européen (1970-2000)	548
Annexe 2.3. Encadré biographique – Allan Larsson	549
Annexe 2.4. Évolution des Lignes directrices intégrées (1998 à 2010)	550
Annexe 2.5. Encadré biographique – Wim Kok	551
Annexe 3.1. Liste des membres du Groupe d'experts sur la flexicurité (juillet 2006-juin 2007)	552
Annexe 3.2. Encadré biographique – Jos Kester	553
Annexe 3.3. Vote des députés européens par groupes politiques	554
Annexe 3.4. Cohésion du vote par pays au Parlement européen	555
Annexe 3.5. Analyse du vote des députés européens par pays	556
Annexe 4.1. Les cinq principes fondamentaux du régime corporatiste de l'État Nouveau	557
Annexe 4.2. Le rattrapage des pays européens (1986-1996)	558
Annexe 4.3. Le rattrapage des régions portugaises	559
Annexe 4.4. Alternances politiques et ministres du travail au Portugal (1976-2011)	560
Annexe 4.5. Les organisations patronales au Portugal représentées au sein de la Commission permanente de concertation sociale (CPCS)	561
Annexe 4.6. Soutien des citoyens français à l'égard de l'adhésion à l'UE	562
Annexe 4.7. Soutien des citoyens portugais à l'égard de l'adhésion à l'UE	563

Annexe 4.8. Taux de confiance des citoyens français envers la Commission européenne et la Banque centrale européenne.....	564
Annexe 4.9. Taux de confiance des citoyens portugais envers la Commission européenne et la Banque centrale européenne.....	565
Annexe 4.10. Opinion des citoyens français à l'égard du projet de monnaie unique.....	566
Annexe 4.11. Opinion des citoyens portugais à l'égard du projet de monnaie unique.....	567
Annexe 5.1. Liste des membres de la <i>Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral</i> , CCL) (2000-2002).....	568
Annexe 5.2. Les grands changements du Code du travail par rapport à la législation d'avant 2003	569
Annexe 5.3. Encadré biographique – António Dornelas	570
Annexe 5.4. Liste des membres de la Comissão do Livro Branco das relações laborais (CLB)	571
Annexe 5.5. Les changements du Code du travail 2003-2009	572
Annexe 5.6. <i>Memorandum of Understanding</i>	573
Annexe 5.7. Les changements du Code du travail portugais 2009-2012.....	576

Annexes Chapitre 1.

Annexe 1.1.

Le modèle européen de flexicurité et les différents régimes de protection sociale

Modèle européen	Souplesse des dispositions contractuelles	Apprentissage tout au long de la vie	Politiques actives du marché de travail	Systèmes de Sécurité sociale modernes
Régime soc-dem	++	++	++	++
Régime libéral	++	--	--	+
Régime cons-corp	-	+	-	-

Annexe 1.2.
Liste des entretiens réalisés entre mai 2010 et juin 2013
Cas européen – 31 Entretiens réalisés

Institution	Entretien	Date	Fonction
Administration du Parlement européen	E1	<i>3 juin 2010</i>	Administration - Commission de l'emploi et des affaires sociales
	E2	<i>2 juin 2010</i>	Membre de la Commission des affaires sociales et de l'emploi - Parti populaire européen
Députés européens	E15	<i>14 janvier 2010</i>	Direction D - Régulation et coordination
	E30	<i>22 juin 2007</i>	Direction D - Régulation et coordination
Secrétariat général de la Commission européenne	E16	<i>29 octobre 2009</i>	Direction D - Régulation et coordination
	E17	<i>31 mai 2010</i>	Secrétariat Général (anciennement DG EMP1)
	E18	<i>2 juin 2010</i>	Direction B - Marchés du travail
Direction générale des affaires économiques et financières	E19	<i>1 juin 2010</i>	Direction B - Marchés du travail
	E20	<i>10 juin 2011</i>	Direction D - Économie de la zone Euro (anciennement DG EMP1)
	E31	<i>11 juillet 2007</i>	Direction B - Marchés du travail
Représentations permanentes	E21	<i>1 juin 2010</i>	Représentation Permanente - Pays-Bas
	E22	<i>4 juin 2010</i>	Représentation Permanente - Danemark
	E23	<i>3 juin 2010</i>	Représentation Permanente - Suède
	E24	<i>17 juin 2010</i>	Représentation Permanente - Pays-Bas
	E25	<i>31 mai 2010</i>	Représentation Permanente - France
Conseil économique et social européen	E26	<i>2 juin 2010</i>	Administrateur - Section pour l'emploi, les affaires sociales et la citoyenneté

Institution	Entretien	Date	Fonction
Direction générale de l'emploi et des affaires sociales	E3	31 mai 2010	Cabinet Špidla (2004-2009)
	E4	29 mars 2010	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E5	3 juin 2010	Direction C - European Social Fund, Monitoring of Corresponding National Policies III
	E6	1 juin 2010	Direction C - European Social Fund, Monitoring of Corresponding National Policies III
	E7	4 juin 2010	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E8	17 juin 2010	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E9	29 mars 2010	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E10	07 juin 2011	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E11	08 juin 2011	Direction D - Politique de l'emploi, Stratégie de Lisbonne, Relations internationales
	E12	10 juin 2011	Cabinet du Directeur général
Confédération européenne des syndicats	E13	14 juin 2011	Groupe d'experts sur la flexicurité
	E14	15 juin 2011	Direction C - European Social Fund, Monitoring of Corresponding National Policies I
	E29	11 juillet 2007	Direction C - European Social Fund, Monitoring of Corresponding National Policies III
Confédération européenne des syndicats	E27	3 juin 2010	Comité exécutif
Business Europe	E28	1 juin 2010	Comité des affaires sociales

Cas français – 29 entretiens réalisés

Institution	Entretien	Date	Fonction
Conseil économique, social et environnemental	F1	07 juin 2010	Délégation des affaires européennes et internationales
	F2	05 mai 2010	Membre du bureau, Délégation des affaires européennes et internationales
	F3	20 mai 2010	Délégation des finances
Secrétariat général des affaires européennes	F12	20 janvier 2011	Secteur T'ESC (travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture)
	F29	3 juillet 2007	Secteur T'ESC (travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture)
	F5	10 mai 2010	Secrétaire fédéral - Confédération française démocratique du travail
	F6	28 mai 2010	Secrétaire national - Confédération française démocratique du travail
	F28	28 juin 2013	Secrétaire fédéral - Confédération française démocratique du travail
	F21	12 janvier 2011	Secrétaire national - Confédération française démocratique du travail
	F8	13 avril 2007	Service International Europe - Confédération fédérale du travail
	F7	11 mai 2010	Secrétaire confédéral - Force ouvrière
	F9	17 janvier 2011	Secteur Emploi - Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
Syndicats	F24	12 janvier 2011	Secteur Économie et industrie - Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
	F27	17 janvier 2011	Délégué national - Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
	F10	18 janvier 2011	Centre d'Etudes Economiques - Confédération générale du travail
	F19	11 janvier 2011	Commission exécutive - Confédération générale du travail
	F11	19 janvier 2011	Direction des statistiques démographiques et sociales
INSEE	F11	19 janvier 2011	Direction des statistiques démographiques et sociales

Institution	Entretien	Date	Fonction
Patronat	F17	10 janvier 2011	Mouvement des entreprises de France, Direction des relations sociales
	F18	10 janvier 2011	Mouvement des entreprises de France, Direction des relations sociales
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	F20	14 janvier 2011	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Sous direction de l'emploi et du marché du travail - Département de l'emploi
	F26	13 janvier 2011	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Sous direction de l'emploi et du marché du travail - Département de l'emploi
	F4	2 juillet 2010	Direction Générale Emploi, formation professionnelle
	F25	13 janvier 2011	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Sous-direction Ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi
Organisation de coopération et de développement économique	F15	27 février 2012	Direction emploi, travail et affaires sociales
Sénat et Assemblée nationale	F13	20 janvier 2011	Sénateur, membre de la Commission des affaires sociales
	F22	12 janvier 2011	Sénateur, membre de la Commission des affaires sociales
	F23	12 janvier 2011	Député, membre de la Commission des affaires sociales
Centre d'analyse stratégique	F16	10 janvier 2011	Département Travail - Emploi
Centre d'études de l'emploi	F14	21 janvier 2011	Experts

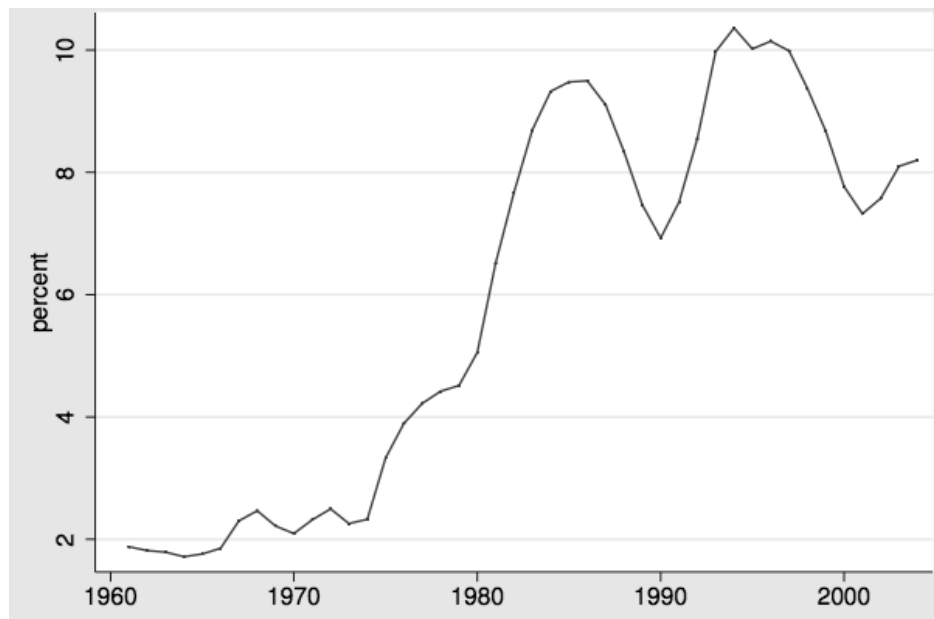
Cas portugais – 27 entretiens réalisés

Institution	Entretien	Date	Fonction
Patronat	P1	24 Mai 2011	Confederação do comércio e serviços de Portugal
	P2	24 Mai 2011	Confederação do comércio e serviços de Portugal
	P3	1 juin 2011	Commission exécutive - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
	P4	1 juin 2011	Commission exécutive - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
	P5	1 juin 2011	Commission exécutive - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
	P6	2 juin 2011	Département de la recherche - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
Syndicats	P7	2 juin 2011	Département de la recherche - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
	P27	3 juin 2011	Unão Geral dos Trabalhadores
	P9	2 juin 2011	Secrétaire générale adjointe - Unão Geral dos Trabalhadores
	P10	2 juin 2011	Unão Geral dos Trabalhadores
	P11	3 juin 2011	Direction - Confederação dos Agricultores de Portugal
	P21	25 mai 2011	Gabinete de Estratégia e Planeamento - Ministério do Trabalho
Ministère du travail	P22	31 mai 2011	Direcção Geral - Ministério do Trabalho
	P23	31 mai 2011	Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho - Ministério do Trabalho
	P24	1 juin 2011	Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento - Ministério do Trabalho
Représentation de l'Organisation Internationale du Travail au Portugal	P8	2 juin 2011	Représentation de l'Organisation Internationale du Travail au Portugal
	P12	2 juin 2011	Représentation de l'Organisation Internationale du Travail au Portugal

Institution	Entretien	Date	Fonction
Assemblée da República	P25	<i>30 mai 2011</i>	Administrateur, Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
	P13	<i>24 Mai 2011</i>	Universidade de Direito, Universidade Nova
	P14	<i>23 juin 2010</i>	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
	P15	<i>22 Juin 2010</i>	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Universitaires	P16	<i>26 mai 2011</i>	Fundacao Erbet
	P17	<i>30 mai 2011</i>	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
	P18	<i>31 mai 2011</i>	Instituto de Estudos Politicos Catolica
	P19	<i>31 mai 2011</i>	Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral - Comissão do Livro Branco das relações laborais
Commissions d'experts	P20	<i>30 Mai 2011</i>	Comissão do Livro Branco das relações laborais
	P26	<i>22 Juin 2010</i>	Ancien député, député européen

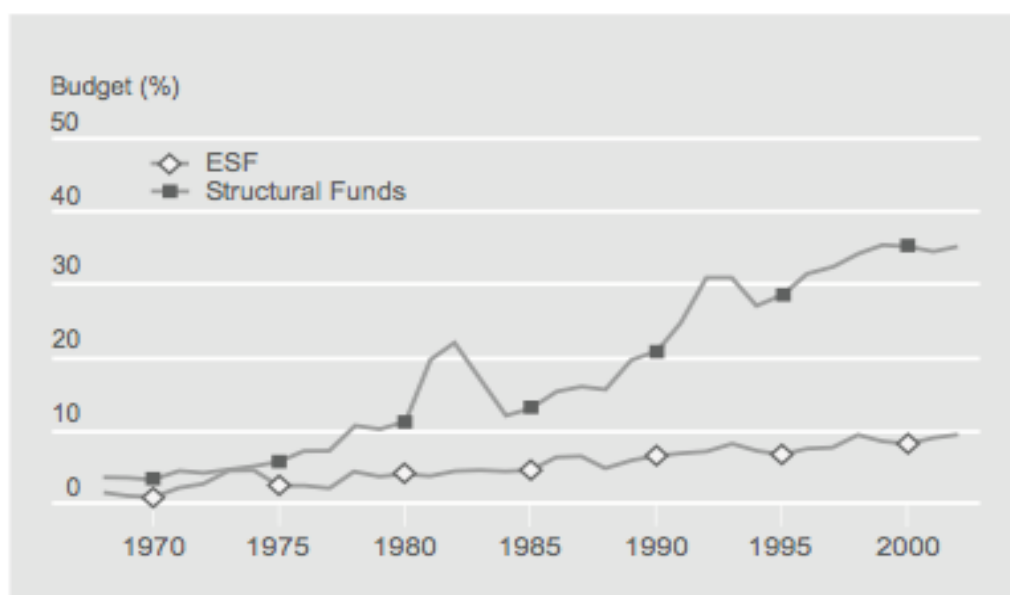
Annexes Chapitre 2.

Annexe 2.1.
Taux de chômage de l'Europe des 15 (1960-2009)



Source: O. Blanchard (Blanchard 2003, p.15)

Annexe 2.2.
Part du Fonds social européen et des Fonds structurels dans le budget européen
(1970-2000)



Source: Calculated from the EU's Budget Vademecum, published by the Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, and the budget of the European Union for 2002 (DG for Budget: http://europa.eu.int/comm/budget/index_en.htm); figures for 2001 based only on the Commission's budget proposal, end of 2002. Figures rounded to the nearest million euros.

Source : Falkner 2006, p.85.

Annexe 2.3.

Encadré biographique Allan Larsson

Allan Larsson est Président de l'Université de Lund (Suède) depuis janvier 2004 et membre de l'Académie Royale Suédoise des Sciences de l'Ingénieur (Royal Swedish Academy of Engineering Sciences).

Après un début de carrière comme journaliste, Allan Larsson devient, en 1974, Sous Secrétaire d'État au Ministère du Travail suédois poste qu'il occupe jusqu'en 1976. Entre 1983 et 1990, il est directeur général du Bureau National du marché du travail (*National Labour Market Board*). Il est nommé ministre des finances en 1990, puis élu au Parlement Suédois en 1991, auquel il siège jusqu'en 1995. Entre 1992 et 1997, il est membre du Bureau des Gouverneurs de la Banque Centrale¹.

C'est durant son mandat de député au Parlement Suédois qu'Allan Larsson préside l'Initiative Européenne pour l'Emploi (IEE). Après ce mandat, il devient Directeur Général responsable de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne (1995-2000). À ce poste, il est chargé de préparer la définition de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, dans laquelle il joue un rôle fondamental.

¹ Source : site internet d'Allan Larsson, rubrique C.V :
http://www.allanlarsson.se/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=2&lang=sv.

Annexe 2.4.
Évolution des Lignes directrices intégrées (1998 à 2010)

Employment Guidelines	1998-2000	2003-2004	2005-2010
Youth unemployment and active ageing			
Preventing long-term unemployment			
Partnership approach and work organisation			
Reconcile work and family life			
Gender equality			
Active and preventive measures for the unemployed			
Job creation and entrepreneurship			
Life-long learning and education system			
Inclusive labour market			
Reduction of labour costs, wage-settings mechanisms			
Human capital			
Make work pay, work attractiveness, labour supply			
Adaptability and mobility in the labour market			
Quality and productivity at work			
Life-cycle approach to work			
Combine flexibility and security, reduce segmentation			

Annexe 2.5.

Encadré biographique – Wim Kok

Wim Kok est né en 1938 à Bergambacht aux Pays-Bas et diplômé dans le domaine des affaires (*Nijenrode Business School*). Il a été Vice-Président du Conseil d'Administration de la *De Nederlandsche Bank* et à enseigné à l'Institut des Études Sociales de La Haye (*Institute of Social Studies*).

Sa carrière politique débute en 1961 à la Fédération des Syndicats Néerlandais (*Netherlands Federation of Trade Unions*, NVV), un syndicat proche du mouvement socialiste, où il devient l'assistant du représentant international. En 1965, il devient membre du personnel des affaires économiques, puis Secrétaire syndical en 1967. En 1973, il est Président du NVV, poste qu'il occupe jusqu'en 1986. Entre 1979 et 1982, Wim Kok préside également la Confédération Européenne des Syndicats. Il a également été le Président adjoint du Conseil socioéconomique (SER) et Président des représentants des employés au sein de la *Labour Foundation*.

Entre 1985 et 1986, il devient conseiller du Président de la Commission Jacques Delors. En 1986, il est à la fois membre de la Chambre basse du Parlement néerlandais et leader du Parti travailliste (PvdA) et obtient le poste de vice-premier ministre et de ministre des finances entre 1986 et 1994. En 1989, il est nommé vice-président de *Socialist International*, une instance qui regroupe les organisations et les partis politiques sociaux-démocrates, socialistes et travaillistes, au plan international. En 1994, il est élu premier ministre et ministre des affaires générales des Pays-Bas et réélu en 1998. Leader de la coalition violette jusqu'en 2002, ses gouvernements successifs ont regroupé des libéraux et des conservateurs.

Plus actif au plan européen à partir de la fin de son mandat de premier ministre, il retrouve des activités européennes en 2002 pour les conséquences de l'élargissement de l'UE aux dix futurs États membres d'Europe centrale et orientale. Entre avril et novembre 2003, il préside la *Taskforce sur l'Emploi*, établie par le Conseil en mars 2003. Dans le cadre de ce mandat, il présente un rapport sur l'emploi en novembre 2003. L'année suivante, il est nommé Président du *Groupe de Haut Niveau sur la Stratégie de Lisbonne* par le Conseil et la Commission, une responsabilité qu'il assume jusqu'à la date de remise du rapport en novembre 2004. Dans le cadre de cette fonction, il est chargé par le Conseil et la Commission de mener une évaluation indépendante de la croissance européenne et de la situation de l'emploi.

Wim Kok est actuellement Président du Club de Madrid et membre de différents Conseils d'Administration, dont ceux des groupes Groupe ING, Royal Dutch/Shell, TNT N.V. et KLM.

Annexes Chapitre 3.

Annexe 3.1.

Liste des membres du Groupe d'experts sur la flexicurité (juillet 2006-juin 2007)

Members

Tito Boeri, Professor at Bocconi University and Fondazione Rodolfo De Benedetti, Italy

Pierre Cahuc, Professor of Economics, University of Paris-I, France

Sanja Crnkovic, CEPOR-SMEs and Entrepreneurship Policy Centre, Croatia

Csilla Kollonay-Lehoczky, Professor of Law, Central European University and Head of the Labour and Social Law Department, Faculty of Law, Eotvos Lorand University, Hungary

Ton Wilthagen, Professor in Institutional and Legal Aspects of the Labour Market at Tilburg University and head of the general policy research programme at the Institute for Labour Studies (OSA), the Netherlands

Advisors

Renate Hornung-Draus, Managing Director, European and International Affairs, Confederation of German Employers, Berlin, Germany.

Catelene Passchier, Confederal Secretary, ETUC, Brussels

European Commission Staff

Jos Kester, Secretariat

Assistants to Professor Wilthagen

Sonja Bekker

Irmgard Borghout-Van de Pas

Heejung Chung

Annexe 3.2.

Encadré biographique – Jos Kester

Après un doctorat de science politique à l'Université de Leiden, Jos Kester commence sa carrière politique aux Pays-Bas et devient Conseiller politique sur les affaires européennes auprès de la Fédération néerlandaise des syndicats (*Federatie Nederlandse Vakbeweging* – FNV), poste qu'il occupe de 1997 à 2001. En 2001, il devient responsable de la coordination du Comité pour les questions européennes du ministère des affaires étrangères néerlandais.

En 2004, il devient Expert National Détaché auprès de la Commission, qu'il assiste dans le cadre de la SEE. À ce poste, il est particulièrement responsable de la définition de la flexicurité et participe activement à la rédaction de la *Communication sur les principes communs de flexicurité*. C'est dans ce cadre là qu'il assiste et conseille Wim Kok lorsque ce dernier préside la Task Force européenne pour l'emploi. En 2005, Jos Kester quitte ce poste et devient Secrétaire du Comité de Subsidiarité (*Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets*) auprès de la Chambre des représentants (*Tweede Kamer*) du Parlement néerlandais. En 2008, il devient Conseiller parlementaire sur les questions européennes auprès de la Chambre des représentants. Il restera pendant deux ans à ce poste avant de devenir, en 2011, Conseiller politique spécial auprès du Ministère des affaires sociales et de l'emploi néerlandais.

Annexe 3.3.
Vote des députés européens par groupes politiques

	Pour	Contre	Abst.	Total des membres	Cohésion sur la flexicurité ¹	Cohésion sur l'emploi et les affaires sociales (2004-2009)	Écart cohésion
 PPE-DE	215	6	8	281	90,83%	86%	+ 4,86
 PSE	149	14	20	218	72,13%	92%	- 19,87
 ALDE	80	2	0	104	96,34%	86%	+ 10,34
 UEN	35	0	0	45	100%	75%	+ 25
 Greens/ EFA	1	24	10	42	52,86%	90%	- 37,14
 GUE- NGL	0	23	6	41	68,97%	94%	- 25,03
 NI	9	10	6	35	10,00%	NA	NA
 IND/ DEM	3	14	1	23	66,67%	47%	+ 19,67
Total	492	93	51	789			

Source: www.votewatch.eu

¹ 'Cohesion' shows to what extent a European Party Group voted as a block.

Annexe 3.4.
Cohésion du vote par pays au Parlement européen

Pays	Cohésion	Pays	Cohésion
Bulgarie	100%	Finlande	75%
Estonie	100%	Autriche	71,88%
Hongrie	100%	Danemark	70%
Lituanie	100%	Luxembourg	62,50%
Malte	100%	Pays-Bas	60,87%
Slovaquie	100%	Suède	60%
Slovénie	100%	Belgique	57,14%
Pologne	93,62%	R-U	54,03%
Espagne	93,48%	Rép. Tchèque	47,50%
Irlande	86,36%	Allemagne	46,84%
Roumanie	82,69%	Chypre	25%
Lettonie	78,57%	Grèce	25%
Portugal	78,57%	France	19,23%
Italie	76,19%		

Source: www.votewatch.eu

Annexe 3.5.
Analyse du vote des députés européens par pays

Member State	For	Against	Abstentions	Total present	Total absent	Total non voters	Total motivated	Total members	Cohesion
 Austria	13	3	0	16	0	2	0	18	71.88%
 Belgium	15	1	5	21	2	1	0	24	57.14%
 Bulgaria	15	0	0	15	2	1	0	18	100.00%
 Cyprus	1	1	0	2	2	2	0	6	25.00%
 Czech Republic	13	7	0	20	4	0	0	24	47.50%
 Denmark	8	0	2	10	4	0	0	14	70.00%
 Estonia	5	0	0	5	1	0	0	6	100.00%
 Finland	10	2	0	12	2	0	0	14	75.00%
 France	30	20	15	65	7	6	0	78	19.23%
 Germany	51	15	13	79	9	11	0	99	46.84%
 Greece	8	7	1	16	3	5	0	24	25.00%
 Hungary	18	0	0	18	3	3	0	24	100.00%
 Ireland	10	1	0	11	1	1	0	13	86.36%
 Italy	53	3	7	63	12	4	0	79	76.19%
 Latvia	6	0	1	7	2	0	0	9	78.57%
 Lithuania	11	0	0	11	1	1	0	13	100.00%
 Luxembourg	3	1	0	4	2	0	0	6	62.50%
 Malta	3	0	0	3	2	0	0	5	100.00%
 Netherlands	17	6	0	23	3	1	0	27	60.87%
 Poland	45	2	0	47	2	3	0	52	93.62%
 Portugal	18	3	0	21	1	2	0	24	78.57%
 Romania	23	1	2	26	11	3	0	40	82.69%
 Slovakia	11	0	0	11	1	2	0	14	100.00%
 Slovenia	7	0	0	7	0	0	0	7	100.00%
 Spain	44	2	0	46	6	2	0	54	93.48%
 Sweden	11	4	0	15	3	1	0	19	60.00%
 United Kingdom	43	14	5	62	8	8	0	78	54.03%
Total	492	93	51	636	94	59	0	789	

Source : www.votewatch.eu

Annexes Chapitre 4.

Annexe 4.1.

Les cinq principes fondamentaux du régime corporatiste de l'État Nouveau¹

Une organisation économique tournée vers la nation portugaise dont les intérêts dépassent ceux des individus et des groupes qui la composent (articles 1 et 2 de la Constitution) mais qui respecte l'activité économique privée considérée comme l'instrument du progrès (article 4).

La solidarité entre le capital et le travail écarte la lutte des classes (articles 35 et 39 de la Constitution), le droit de grève (article 9) et promeut la paix sociale (article 5).

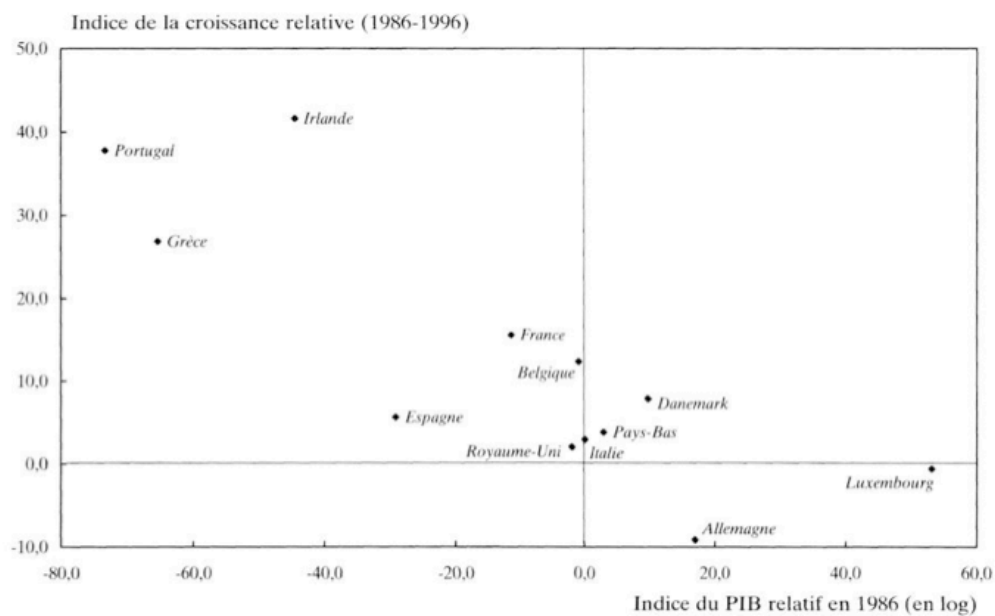
La contractualisation collective, résultat de la négociation entre les syndicats nationaux et les guildes et contrainte au contrôle administratif est un moyen de garantir la solidarité entre le capital et le travail (article 32).

La reconnaissance de la personnalité juridique et du rôle des syndicats et des guildes dans l'organisation corporative (article 42).

Le processus propre de la juridiction spéciale du travail. Les tribunaux du travail (*tribunais do trabalho*) sont chargés de l'appréciation des questions suscitées par l'interprétation ou l'exécution des contrats de travail collectifs².

¹ Pour J. Abrantes, ils constituent un processus propre au régime autoritaire de l'État Nouveau, marqué par la fonction de conciliation (*função conciliatória*) entre les différentes parties de la relation du travail.

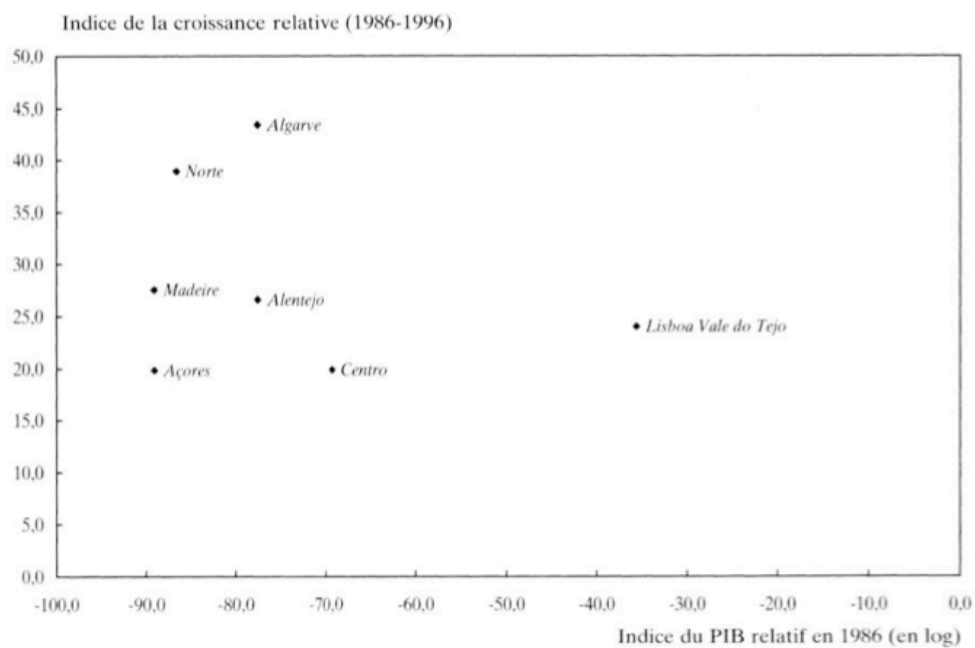
Annexe 4.2. Le rattrapage des pays européens (1986-1996)



Source : Commission européenne, calculs OFCE.

Reproduit à partir de J. Fayolle et A. Lecuyer (2000), « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n°73, pp. 165-196.

Annexe 4.3. Le rattrapage des régions portugaises



Source : Commission européenne, calculs OFCE.

Reproduit à partir de J. Fayolle et A. Lecuyer (2000), « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n°73, pp. 165-196.

Annexe 4.4.
Alternances politiques et ministres du travail au Portugal (1976-2011)

Année	PR	Score	Parti	PM	Parti	Min. du travail
1976	A. R. Eanes	61,6	PS	M. Soares	PS	F. Marcelo Curto
1977						A. Maldonado Gonelha
1978 (1)				A. Nobre da Costa	I	A. Da Costa Leal
1978 (2)				C. Mota Pinto	I (PSD)	E. Marques de Carvalho
1979				M. L. Pintasilgo	I (PS)	J. Sa Borges
1980 (1)	A. R. Eanes	56,4	PS	F. Sa Carneiro	AD (PSD)	E. Marques de Carvalho
1980 (2)				D. Freitas do Amaral	AD (CDS)	
1981 (1)				F. Pinto Balsemao	AD (PSD)	H. Nascimento Rodrigues
1981 (2)						A. Queirós Martins
1982 (2)						L. Morales
1983	M. Soares	51,2	PS	M. Soares	PS	A. de Azevedo
1984						
1985				A. Cavaco Silva	PSD	L. Mira Amaral
1986						J. Silva Peneda
1987						
1988	M. Soares	70,4	PS			
1989						
1990						
1991						
1992						J. Falcão e Cunha
1993	J. Sampaio	53,9	PS	A. Guterres	PS	M. João Rodrigues
1994						
1995						E. Ferro Rodrigues
1996						
1997						
1998	J. Sampaio	55,5	PS			
1999						
2000						P. Pedroso
2001				J.M Barroso	PSD	A. Bagão Félix
2002						
2003	A. Cavaco Silva	50,5	PSD	P. Santana Lopes	PSD	A. Barreto
2004				J. Socrates	PS	J. Vieira da Silva
2005						
2006						
2007						
2008	A. Cavaco Silva	52,9	PSD			H. André
2009						
2010						
2011				P. Passos Coelho	PSD	A. Santos Pereira

Annexe 4.5.

Les organisations patronales au Portugal représentées au sein de la Commission permanente de concertation sociale (CPCS)

La **Confédération de l'Industrie Portugaise** (*Confederação da Indústria Portuguesa* – CIP) a été fondée en 1974 et représente toutes les entreprises de manufacture (fabrication et confection) ainsi que des associations importantes dans le domaine des services. La CIP, qui entend représenter tous les secteurs économiques, a rapidement assumé le leadership dans le camp des employeurs, même si ce rôle est limité par le pouvoir d'association supérieur des deux fédérations industrielles, les deux AIP, qui lui restent affiliées¹ (Stoleroff & Naumann 2000, p.549). Par ailleurs, dans le cadre des négociations collectives, elle a tendance à limiter son intervention au domaine de l'assistance, des conseils et de l'information à ses affiliés (Naumann 2010).

La **Confédération du commerce et des services du Portugal** (*Confederação do Comércio e Serviços de Portugal* – CCP) est la seconde confédération d'employeurs. Renommée en 1995, elle a également été fondée en 1974. Ses affiliés représentent environ 80% des entreprises et 70% des travailleurs dans ces secteurs. La CCP n'est pas aussi forte que la CIP, notamment en raison des intérêts conflictuels de ses principaux affiliés (commerce de gros et de détail)². La CCP n'est pas directement engagée dans les négociations collectives mais, comme la CIP, elle procure aide, conseils et information à ces affiliés (Naumann 2010).

La **Confédération du tourisme portugais** (*Confederação do Turismo Português* – CTP) regroupe les entreprises du secteur du tourisme. La CTP représente ses membres durant les négociations tripartites. Ces négociations peuvent, dans certains cas, former des pactes sociaux mais ne constituent pas des accords collectifs. Ces derniers sont plutôt négociés à un niveau micro ou meso par les membres des associations ou par les entreprises.

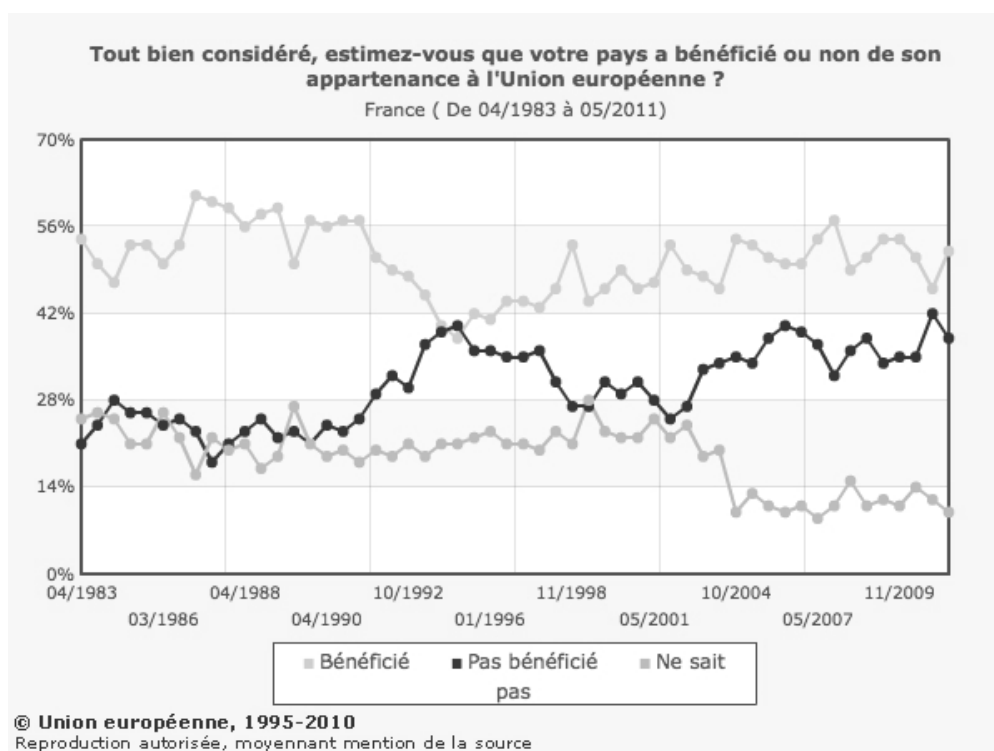
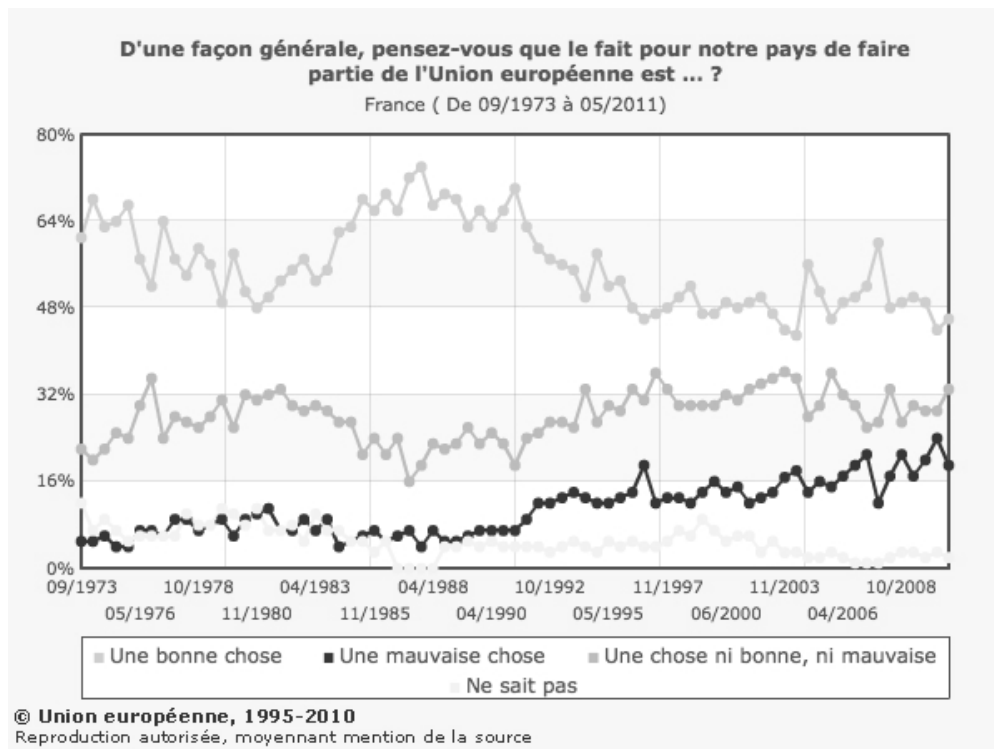
Enfin, la **Confédération des agriculteurs** (*Confederação dos Agricultores de Portugal* – CAP) regroupe principalement des grands propriétaires agricoles. Elle est engagée dans la négociation collective et a signé deux accords de branches avec différents syndicats.

¹ Les deux plus anciennes associations d'employeurs régionales ont respectivement été fondées en 1838 et en 1848. L'AIP et AIPortuense restent des organisations d'intérêts économiques et d'employeurs locaux et paternalistes, plutôt opposées aux négociations collectives avec les syndicats.

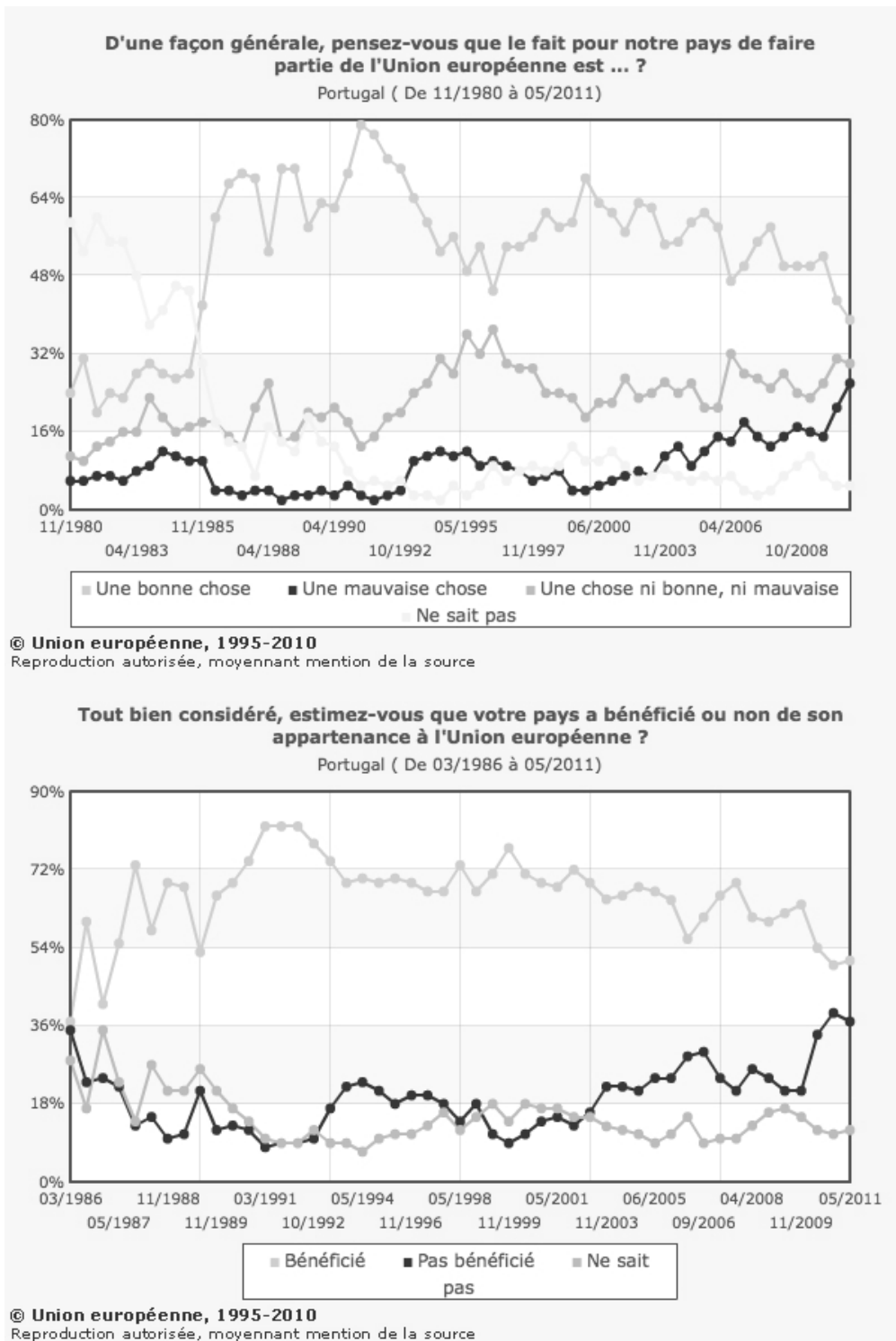
² Les employeurs dans les autres services (transport, banque, assurance) ne sont inclus dans aucune de ces quatre confédérations.

Annexe 4.6.

Soutien des citoyens français à l'égard de l'adhésion à l'UE

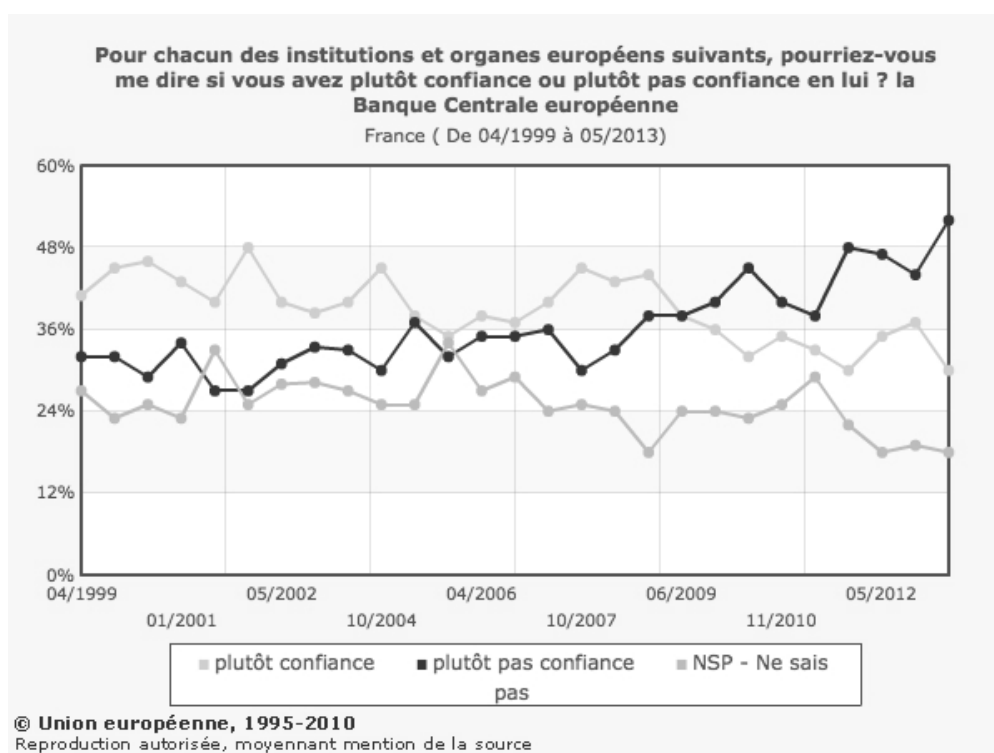
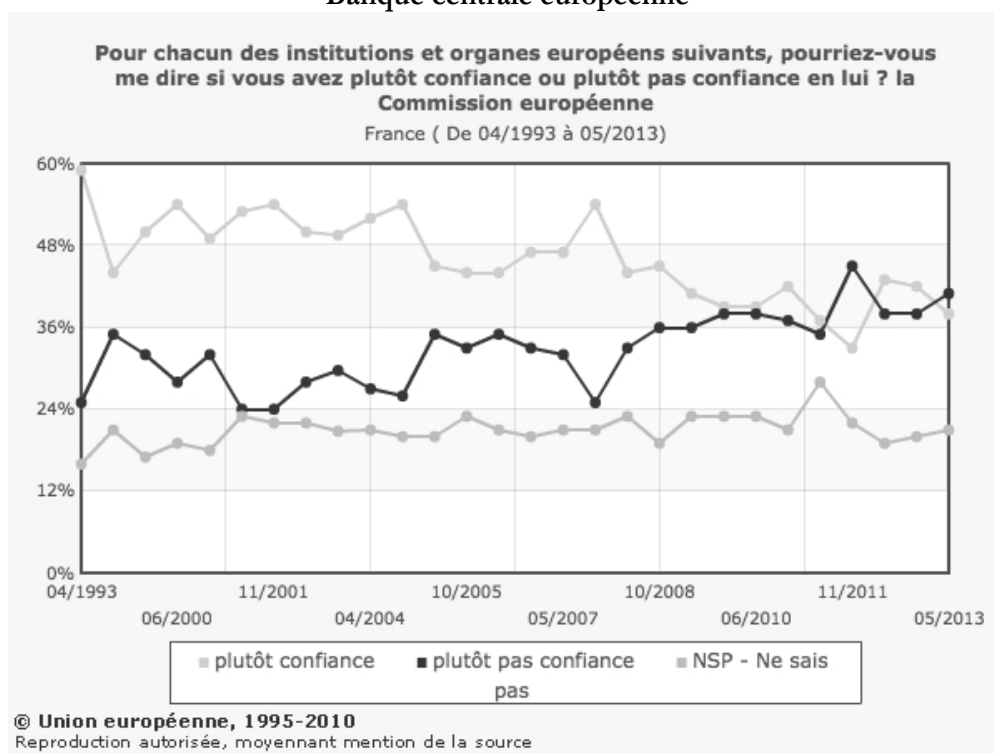


Annexe 4.7.
Soutien des citoyens portugais à l'égard de l'adhésion à l'UE



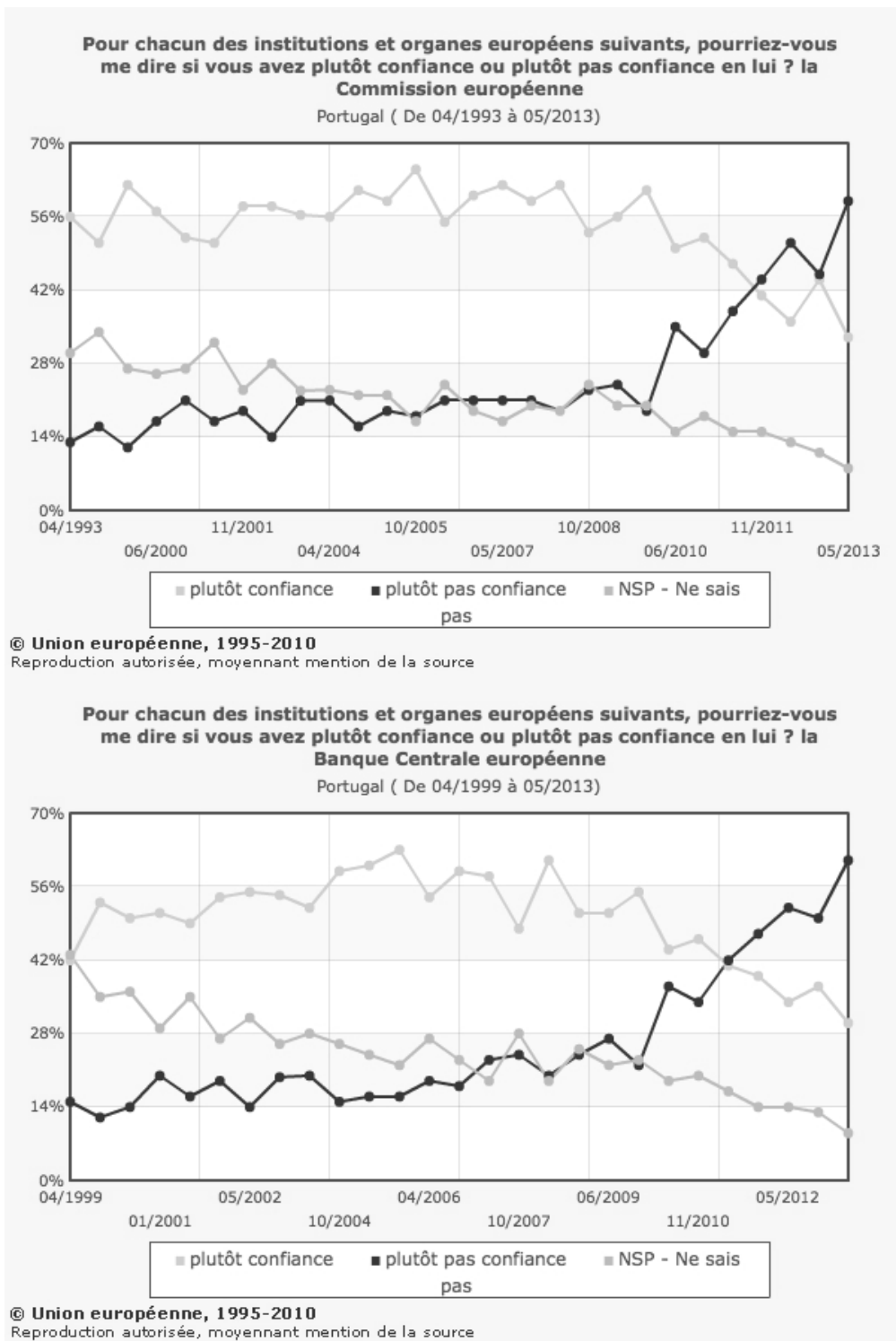
Annexe 4.8.

Taux de confiance des citoyens français envers la Commission européenne et la Banque centrale européenne

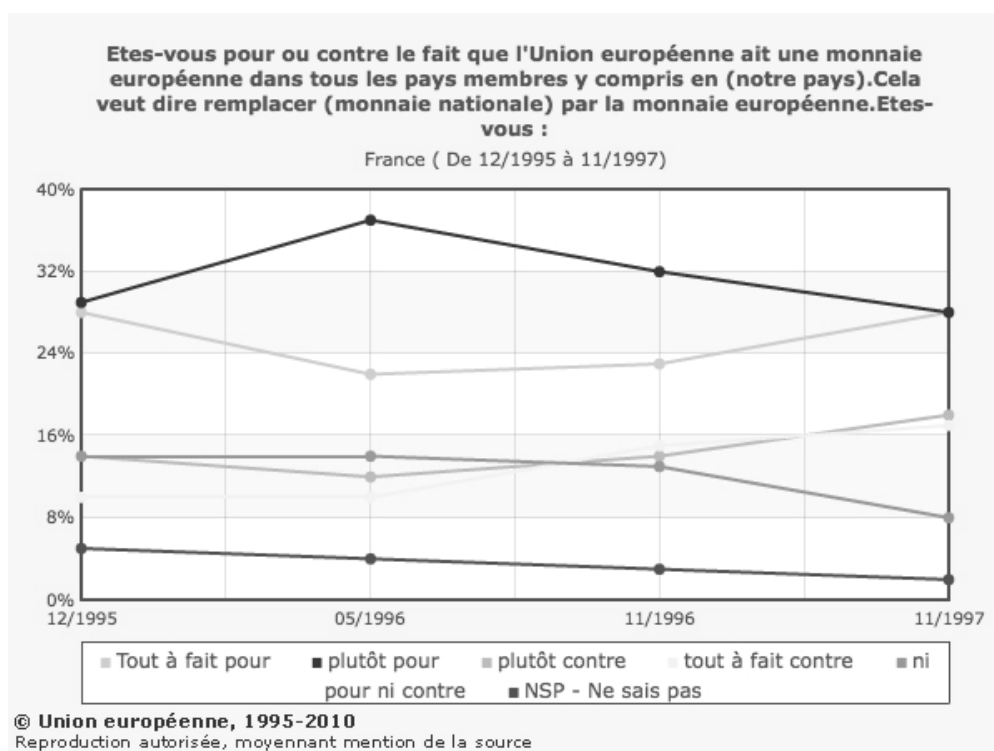


Annexe 4.9.

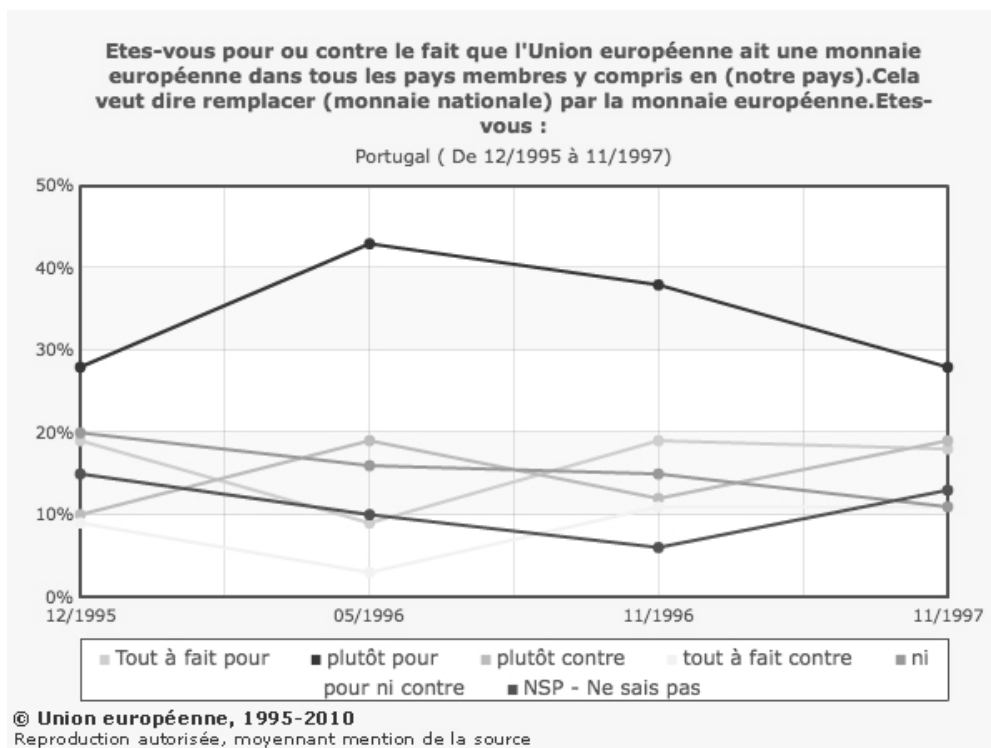
Taux de confiance des citoyens portugais envers la Commission européenne et la Banque centrale européenne



Annexe 4.10.
Opinion des citoyens français à l'égard du projet de monnaie unique



Annexe 4.11.
Opinion des citoyens portugais à l'égard du projet de monnaie unique



Annexes Chapitre 5.

Annexe 5.1.

Liste des membres de la *Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral, CCL* (2000-2002)¹

Président

António Monteiro Fernandes

Membres

Alberto de Sá e Mello

Américo Thomati

Francisco Liberal Fernandes

João Rato

João Reis

Joaquim Damas

Luís Brito Correia

Manuel Cavaleiro Brandão

Henrique Nascimento Rodrigues

Jorge Leite

João Correia

Pedro Furtado Martins

¹ Décret n°5875/2000 du 24 février, publié au Journal de la République (Diário da República) n °63, du 15 Mars 2000.

Annexe 5.2.
Les grands changements du Code du travail par rapport à la législation d'avant 2003

	Avant 2003¹	Après 2003
Flexibilité interne		
Contrats à durée indéterminée		Nouvelles clauses de mobilité géographiques et fonctionnelles
Temps de travail et période normal de travail	Peut être augmentée jusqu'à 2 heures par jour dans la limite de 50 heures par semaine. Préavis de 14 à 7 jours	Peut être augmentée jusqu'à 4 heures par jour dans la limite de 60 heures par semaine. Préavis de 7 jours
Travail de nuit	De 20 h à 7 h du matin	De 23 h à 7 h du matin
Flexibilité externe		
Durée et renouvellement des contrats à durée déterminée	Maximum trois ans. Peut être renouvelé deux fois	Maximum six ans. Peut être renouvelé 3 fois (le dernier renouvellement ne peut être inférieur à 18 mois)
Période d'essai	90 jours	CDI : 90 jours (180 jours pour les travailleurs qui effectuent des tâches techniques, 240 jours pour le personnel de direction et les cadres supérieurs) CDD : 30 jours pour les CDD supérieurs à 6 mois), 15 jours pour les CDD inférieurs à six mois
Cessation de contrats et motifs de licenciements	« Cause juste » garantie par la Constitution	Nouvelles causes possibles : « absences frauduleuses » (arrêts maladie et absence injustifiés, retards répétés)
Cessation de contrats en cas de caducité d'une convention collective	Déclaration par écrit de la volonté de ne pas renouveler la convention : 8 jours pour l'employeur, aucun délai fixé pour le préavis de l'employé	Déclaration par écrit de la volonté de ne pas renouveler la convention : 15 jours pour l'employeur, 8 jours pour l'employé

¹ Les données avant 2003 doivent être considérées comme des données d'ordre général. Nous regrettons que cette colonne ne puisse présenter des données plus précises en raison de la législation foisonnante et parfois contradictoire qui existait avant 2003.

Annexe 5.3.

Encadré biographique António Dornelas

António Dornelas est désigné par les universitaires spécialisés en droit du travail et par l'administration portugaise comme le « Monsieur Flexicurité »¹. Il a été membre de la CCL en 2000-2002 et Secrétaire d'État du travail et de la formation du Gouvernement de António Guterres et assesseur pour le travail et les questions sociales du Président de la République Jorge Sampaio de 1995 à 2001. Depuis 2005, il était professeur à l'Institut Supérieur des Sciences du travail et de l'entreprise (ISCTE) de l'Institut Universitaire de Lisbonne. La même année, il devient conseiller spécial du ministre du travail José Vieira da Silva, poste qu'il occupe jusqu'en 2011. À ce titre, il participe aux travaux et aux activités de la délégation portugaise chargée de la Présidence du Conseil durant la seconde partie de l'année 2007.

¹ Voir par exemple : Entretien P14. Professeure d'économie, *Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa*, Instituto Universitario de Lisboa), Entretien P17. Professeure assistante en économie, Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, Instituto Universitario de Lisboa et Entretien P24. Ministère du travail et de la sécurité sociale, direction générale des études, de la statistique et de la programmation.

Annexe 5.4.

Liste des membres de la Comissão do Livro Branco das relações laborais (CLB)¹

Président

António Monteiro Fernandes;

Rapporteur

António Maria Bustorff de Dornelas Cysneiros;

Membres

António Manuel Carvalho Casimiro Ferreira;

João José Garcia Correia;

Júlio Manuel Vieira Gomes;

Manuel Eugénio Pimentel Cavaleiro Brandão;

Maria da Conceição Santos Cerdeira;

Mário José Gomes de Freitas Centeno;

Pedro de Sá Carneiro Furtado Martins;

Le Directeur général du Cabinet de la Stratégie et de la programmation (A Directora-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento)

Le Directeur général de l'emploi et des relations du travail (O Director-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho)

L'Inspecteur general du travail (O Inspector-Geral do Trabalho)

Le Président de la Commission pour l'égalité au travail et dans l'emploi (A Presidente da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º160/2006, publicada no Diário da República, 1ª Série, n.º231, de 30 de Novembro.

Annexe 5.5.
Les changements du Code du travail 2003-2009

	Avant 2009	Réforme 2009
Flexibilité externe Durée et renouvellement des contrats à durée déterminée	Maximum six ans. Peut être renouvelé 3 fois (le dernier renouvellement ne peut être inférieur à 18 mois)	Peut être renouvelé trois fois, avec une limite de durée de trois ans incluant le renouvellement (limite de 18 mois pour un premier emploi et 2 ans dans les cas de démarrage d'activité)
Flexibilité interne Temps de travail et période normale de travail	Peut être augmentée jusqu'à 4 heures par jour dans la limite de 60 heures par semaine. Préavis de 7 jours	Règle générale ne change pas (8 heures par jour et 40 heures par semaine) mais l'adaptabilité peut être introduite par une convention collective (si elle s'applique à 60% des travailleurs d'une même équipe et qu'elle est approuvée par 75% des travailleurs). Introduction de la « banque d'heures » (système de crédit et de débit d'heures): période normale de travail peut être augmentée de 4 heures par jour, jusqu'à 60 heures par semaine, avec une limite de 200 jours par an.

Annexe 5.6.
Memorandum of Understanding

PORTUGAL: MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY

(...)

4. Labour market

Objectives:

Revise the unemployment insurance system to reduce the risk of long-term unemployment while strengthening social safety nets; reform employment protection legislation to tackle labour market segmentation, foster job creation, and ease the transition of workers across occupations, firms, and sectors; ease working time arrangements to contain employment fluctuations over the cycle, better accommodate differences in work patterns across sectors and firms, and enhance firms' competitiveness; promote labour cost developments consistent with job creation and enhanced competitiveness; ensure good practices and appropriate resources to Active Labour Market Policies to improve the employability of the young and disadvantaged categories and ease labour market mismatches.

Address early school leaving and improve the quality of secondary education and vocational education and training, with a view to raise the quality of human capital and facilitate labour market matching.

Reforms in labour and social security legislation will be implemented after consultation of social partners, taking into account possible constitutional implications, and in respect of EU Directives and Core Labour Standards.

Unemployment benefits

4.1. The Government will prepare by Q4-2011 an action plan to reform along the following lines the unemployment insurance system, with a view to reduce the risk of long-term unemployment and strengthen social safety nets:

- i. reducing the maximum duration of unemployment insurance benefits to no more than 18 months. The reform will not concern those currently unemployed and will not reduce accrued-to-date rights of employees;
- ii. capping unemployment benefits at 2.5 times the social support index (IAS) and introducing a declining profile of benefits over the unemployment spell after six months of unemployment (a reduction of at least 10% in the benefit amount). The reform will concern those becoming unemployed after the reform;
- iii. reducing the necessary contributory period to access unemployment insurance from 15 to 12 months;
- iv. presenting a proposal for extending eligibility to unemployment insurance to clearly-defined categories of self-employed workers providing their services to a single firm on a regular basis. The proposal will take into account the risks of possible abuses and will contain an assessment of the fiscal impact of extending benefits under several scenarios concerning eligibility criteria (namely the involuntary character of unemployment) and requirements for increased social security contributions for firms making use of these arrangements.

This plan will lead to draft legislation to be adopted by the Government by Q1-2012.

Employment protection legislation

4.3. The Government will carry out reforms in the employment protection system aimed at tackling labour market segmentation, fostering job creation, and easing adjustment in the labour market:

4.4. Severance payments.

i. The Government will submit by Q3-2011 legislation to Parliament to implement a reform in the severance payments for new hires in line with the March 2001 Tripartite Agreement. Severance payments of open-ended contracts will be aligned with those of fixed-term contracts. The reform will re-design the system for severance payment entitlements as follows:

- o total severance payments for new open ended contracts will be reduced from 30 to 10 days per year of tenure (with 10 additional days to be paid by an employers' financed fund) with a cap of 12 months and elimination of the 3 months of pay irrespective of tenure;
- o total severance payments for fixed-term contracts will be reduced from 36 to 10 days per year of tenure for contracts shorter than 6 months and from 24 to 10 days for longer contracts (with 10 additional days to be paid by an employers' financed fund);
- o implementation of the fund agreed in the March Tripartite Agreement to partly finance the cost of dismissals for new hires.

ii. By Q4-2011, the Government will present a proposal to align severance payment entitlements for current employees in line with the reform for new hires, (taking into account the revised link between entitlement and seniority and the cap to total entitlements) without reducing accrued-to-date entitlements. This plan will lead to draft legislation to be submitted to Parliament by [Q1-2012].

iii. By Q1-2012, the Government will prepare a proposal aiming at:

- o aligning the level of severance payments to that prevailing on average in the EU;
- o allowing the severance pay entitlements financed from the fund agreed in the Tripartite agreement to be transferable to different employers by means of the creation of notional individual accounts.

On the basis of this proposal, draft legislation will be submitted to Parliament no later than Q3-2012.

4.5. Definition of dismissals. The Government will prepare by Q4-2011 a reform proposal aimed at introducing adjustments to the cases for fair individual dismissals contemplated in the Labour Code with a view to fighting labour market segmentation and raise the use of open-ended contracts. This proposal will lead to draft legislation to be submitted to Parliament by Q1-2012.

iv. Individual dismissals linked to unsuitability of the worker should become possible even without the introduction of new technologies or other changes to the workplace (art. 373-380, 385 Labour Code). Inter alia, a new reason can be added regarding situations where the worker has agreed with the employer specific delivery objectives and does not fulfil them, for reasons deriving exclusively from the workers' responsibility;

v. Individual dismissals linked to the extinction of work positions should not necessarily follow a pre-defined seniority order if more than one worker is assigned to identical functions (art. 368 Labour Code). The predefined seniority order is not necessary provided that the employer establishes a relevant and non-discriminatory alternative criteria (in line with what already happens in the case of collective dismissals);

vi. Individual dismissals for the above reasons should not be subject to the obligation to attempt a transfer for a possible suitable position (art. 368, 375 Labour Code). As a rule, whenever there are work positions available that match the qualifications of the worker, dismissals should be avoided.

Working time arrangements

4.6. The Government will carry out reforms in working time arrangements with a view to contain employment fluctuations over the cycle, better accommodate differences in work patterns across sectors and firms, and enhance firms' competitiveness.

i. The Government will prepare an assessment regarding the use made of increased flexibility elements by the social partners associated with the 2009 Labour Code revision and prepare an action plan to promote the use of flexible working time arrangements, including on modalities for permitting the adoption of "bank of hours" working arrangement by mutual agreement of employers and employees negotiated at plant level. [Q4-2011]

ii. Draft legislation will be submitted to Parliament by Q1-2012 on the following aspects:

- o implementation of the commitments agreed in the March Tripartite Agreement regarding working time arrangements and short-time working schemes in cases of industrial crisis, by easing the requirements employers have to fulfil to introduce and renew these measures;
- o revision of the minimum additional pay for overtime established in the Labour Code: (i) reduction to maximum 50% (from current 50% for the first overtime hour worked, 75% for additional hours,

100% for overtime during holydays); (ii) elimination of the compensatory time off equal to 25% of overtime hours worked. These norms can be revised, upwards or downwards, by collective agreement.

Wage setting and competitiveness

4.7. The Government will promote wage developments consistent with the objectives of fostering job creation and improving firms' competitiveness with a view to correct macroeconomic imbalances. To that purpose, the Government will:

i. commit that, over the programme period, any increase in the minimum wage will take place only if justified by economic and labour market developments and agreed in the framework of the programme review;

ii. define clear criteria to be followed for the extension of collective agreements and commit to them. The representativeness of the negotiating organisations and the implications of the extension for the competitive position of non-affiliated firms will have to be among these criteria. The representativeness of negotiating organisations will be assessed on the basis of both quantitative and qualitative indicators. To that purpose, the Government will charge the national statistical authority to do a survey to collect data on the representativeness of social partners on both sides of industry. Draft legislation defining criteria for extension and modalities for their implementation will be prepared by Q2-2012;

iii. prepare an independent review by Q2-2012 on:

o how the tripartite concertation on wages can be reinvigorated with the view to define norms for overall wage developments that take into account the evolution of the competitive position of the economy and a system for monitoring compliance with such norms;

o the desirability of shortening the survival (*sobrevigência*) of contracts that are expired but not renewed (art 501 of the Labour Code).

4.8. level. To that purpose, it will: [Q4-2011]

The Government will promote wage adjustments in line with productivity at the firm

i. implement the commitments in the Tripartite Agreement of March 2011 concerning the "organised decentralisation", notably concerning: (i) the possibility for works councils to negotiate functional and geographical mobility conditions and working time arrangements; (ii) the creation of a Labour Relations Centre supporting social dialogue with improved information and providing technical assistance to parties involved in negotiations; (iii) the lowering of the firm size threshold above which works councils can conclude firm-level agreements to 250 employees. Action for the implementation of these measures will have to be taken by Q4-2011;

ii. promote the inclusion in sectoral collective agreements of conditions under which works councils can conclude firm-level agreements without the delegation of unions. An action plan will have to be produced by Q4-2011.

iii. By Q1-2012 the Government will present a proposal to reduce the firm size threshold for works councils to conclude agreements below 250 employees, with a view to adoption by Q2-2012.

Draft legislation will be submitted to Parliament by Q1-2012. *Active labour market policies*

4.9. The Government will ensure good practices and an efficient amount of resources to activation policies to strengthen job search effort by the unemployed and to other Active

Labour Market Policies (ALMPs) to improve the employability of the young and disadvantaged categories and ease labour market mismatches. The Government will present by [Q4-2011]:

i. a report on the effectiveness of current activation policies and other ALMPs in tackling long-term unemployment, improving the employability of the young and disadvantaged categories, and easing labour market mismatch;

ii. an action plan for possible improvements and further action on activation policies and other ALMPs, including the role of Public Employment Services.

Annexe 5.7.
Les changements du Code du travail portugais 2009-2012

Domaines	Régime antérieur	Memorandum européen	Code du travail 2012
Protection de l'emploi Indemnités de départ	Pour les contrats signés avant le 1 ^{er} novembre 2011 : 3 à 2 jours de rétribution de base + indemnités pour chaque mois travaillé Pour les contrats signés après le 1 ^{er} novembre : 20 jours de rétribution de base + indemnités pour chaque année complète d'ancienneté	Indemnités CDD : réduites de 30 à 10 jours de salaires par année d'ancienneté (+ 10 jours payés par un fonds financé par les employeurs) Indemnités CDI et CDD: réduites à 10 jours par année d'ancienneté	Période de transition jusqu'au 31 octobre 2012 pour les contrats signés après le 1 ^{er} novembre 20 jours de rétribution de base + indemnités pour chaque année complète d'ancienneté
Cause des licenciements	Licenciements sur la base de l'inadaptation: possible si il n'y a pas eu de modifications, qu'il n'existe pas, dans l'entreprise, d'autre poste de travail disponible et compatible avec la qualification professionnelle de l'employé Licenciement pour cause d'extinction du poste de travail : en cas d'extinction de plusieurs postes de travail de contenu identique, l'ordre de licenciement devra suivre les critères suivants : la période la plus courte d'ancienneté dans le poste de travail, la période d'ancienneté la plus courte dans la catégorie professionnelle, classe inférieure d'une même catégorie professionnelle, période d'ancienneté la plus courte dans l'entreprise	Licenciements sur la base de l'inadaptation Licenciements si les objectifs fixés avec le salarié ne sont pas atteints Licenciements sur la base de la disparition du poste de travail : ne devraient pas suivre un ordre relatif à l'ancienneté à partir du moment où l'employeur définit d'autres critères pertinents Abrogation de l'obligation, pour l'employeur, de proposer un poste comparable	Licenciements sur la base de l'inadaptation : possible même s'il n'y a pas eu de changement et même s'il existe un autre poste disponible et compatible avec la qualification professionnelle de l'employé Licenciement pour cause d'extinction du poste de travail : en cas d'extinction de plusieurs postes de travail de contenu identique, l'employeur peut définir les critères pertinents tant qu'ils ne sont pas discriminants par rapports aux objectifs relatifs à l'extinction du poste de travail

Domaines	Régime antérieur	Memorandum européen	Code du travail 2012
Suspension ou réduction du travail en situation de crise	Communication au travailleur : 10 jours après la communication aux représentants des travailleurs Début de la mise à pied : 10 jours après la communication ou immédiatement en cas d'impossibilité de la prestation de travail Possibilité de prorogation de la mesure en cas d'absence d'opposition Durant la mise à pied : l'employeur doit payer une compensation rétributive ponctuelle	Facilitation des licenciements dans les situations de crise industrielle	Communication au travailleur : 5 jours après la communication aux représentants des travailleurs Début de la mise à pied : 5 jours après la communication ou immédiatement en cas d'impossibilité de la prestation de travail Possibilité de prorogation de la mesure La compensation rétributive est assurée à 30% par l'employeur et à 70% par la Sécurité sociale
Durée du travail Banque d'heures	« Banque d'heures » : la « période normale de travail » (período normal de trabalho, PNT) peut être augmentée de 4 heures, limitées à 60 heures par semaine et 200 heures par an 5 heures de travail continu maximum	Principe des « banques d'heures » (<i>banco de horas</i>) étendus à des accords individuels	« Banques d'heures » : la période normale de travail peut être augmentée de 2 heures, jusqu'à 50 heures par semaines et 150 heures par an, suite à un accord individuel S'il y a un accord de 75% des employés, la « banque d'heures » peut être appliquée à tous les salariés (jusqu'à 4 heures dans la limite de 60 heures par semaine et 200 heures par an) Si le temps de travail est supérieur à 10 heures par jour, il ne dépasser 6 heures en continu

Domaines	Régime antérieur	Memorandum européen	Code du travail 2012
Heures supplémentaires	Le temps de travail supplémentaire donne droit à des congés compensatoires rémunérés L'heure supplémentaire est payée 50% de plus pour la première heure, 75% de plus pour les suivantes (pour les jours ouvrés, 100% de plus pour les heures supplémentaires travaillées hors jours ouvrés)	Réduction du tarif des heures supplémentaires (avec l'établissement d'un maximum 50% de plus pour la première heure supplémentaire, 75% pour les suivantes, 100% pour celles qui sont travaillées durant les jours fériés, élimination de la compensation des 25% de temps de travail supplémentaire en congés)	Les ponts ne sont plus considérés comme des jours fériés Elimination du repos compensatoire rémunéré relatif aux heures supplémentaires travaillées Heures supplémentaires travaillées pendant les jours ouvrés : + 25% pour la première heure, et 37,5% pour les heures suivantes Heures supplémentaires travaillées hors jours ouvrés : +50% par heure supplémentaire
Fixation des salaires		Raccourci la durabilité (<i>sobrevigència</i>) des conventions qui expirent sans être renouvelées Mise en œuvre de la « décentralisation organisée » (renforcement du pouvoir des comités d'entreprises)	
Politiques actives		Rapport sur l'efficacité des politiques actives, accompagné d'un plan d'action	

Table des matières

Résumé de la thèse	1
Remerciements	3
Sommaire	5
Liste des sigles	9
Liste des tableaux et encadrés	11
 Introduction générale	 13
États providence et institutions européennes : le lien manquant	13
Le développement national et européen des politiques de flexibilisation et d'activation de l'emploi	17
Comprendre les transformations des politiques de l'emploi dans un monde aux frontières poreuses	17
Présentation du plan de la recherche	19
 CHAPITRE 1. LES ÉTATS PROVIDENCE EUROPÉENS SONT AUSSI DES ÉTATS MEMBRES	 25
I. Une contradiction entre des théories établies et des phénomènes empiriques	29
A. Les <i>welfare studies</i> : un champ centré sur les typologies nationales	30
1. Les trois mondes de l'État providence : expliquer les dynamiques nationales	30
2. Les fonctions sociales de la « dé-commodification » et de la stratification comme critères de distinction des différents régimes	31
B. Les variables nationales du changement	32
1. Les coalitions politiques sociales-démocrates	33
2. Les compromis entre partenaires sociaux et le rôle discuté des employeurs pour expliquer les différentes variétés de capitalisme	36
3. La dépendance au sentier et la résistance des institutions propres à chaque régime	38
C. Problème de recherche : l'émergence d'un paradigme commun	40
1. Flexibilisation et activation dans tous les régimes : un défi à l'approche des « trois mondes » de la protection sociale ?	41

2.	Un modèle européen de flexicurité qui articule les principes du modèle libéral et du modèle social-démocrate : les conservateurs corporatistes sous pression	43
3.	Problème de recherche : l'émergence et la diffusion de la flexicurité.....	46
4.	Les réponses des approches néo-institutionnalistes : des trajectoires différentes	47
D.	Question de recherche : l'interaction entre les processus politiques nationaux et les processus cognitifs européens	50
II.	Les mécanismes cognitifs d'eupéanisation dans le domaine des politiques sociales.....	53
A.	Expliquer l'adaptation nationale face aux pressions européennes.....	54
1.	Qu'est-ce qui change ? La flexicurité : policies et politics.....	55
2.	Les exécutifs nationaux : une des forces explicatives de l'intégration européenne	57
3.	L'inadéquation nationale (misfit) face aux pressions adaptatives européennes	58
4.	Les politiques partisans et les groupes d'intérêt : passer des logiques nationales à des logiques sectorielles.....	59
B.	L'eupéanisation comme interaction.....	62
1.	Les processus de transferts ascendants (upload) : un premier pas vers l'eupéanisation comme interaction	62
2.	L'apport des « usages » pour une approche interactionniste de l'eupéanisation	64
C.	L'eupéanisation et les politiques sociales : apports croisés	68
1.	Le débat inopérant sur l'ineffectivité des méthodes souples.....	69
2.	Effets facilitateurs : les usages stratégiques	71
3.	Effets d'apprentissage politique : l'influence cognitive.....	72
4.	Les approches cognitives et les experts : des appuis réflexifs à l'analyse des effets des méthodes souples	73
5.	L'articulation entre différents champs de littérature et différentes méthodes.....	76
III.	Stratégie de recherche : entre « convergence transnationale et traduction nationale ».....	79
A.	Les hypothèses des modes d'articulation entre processus politiques nationaux et processus cognitifs européens	79
1.	Les hypothèses qui dérivent des welfare studies	79
2.	Les hypothèses qui relèvent des études européennes.....	81
B.	La stratégie comparative : deux cas éloignés des cadres européens avec un rapport différent à l'Europe	82
1.	La démarche comparative entre des cas similaires néanmoins variés.....	82
2.	Méthodologie : analyser les processus (process tracing) et les cadrages (frame analysis) politiques	86

CHAPITRE 2. LE DÉVELOPPEMENT DE L'AXE FLEXIBILITÉ/SÉCURITÉ : CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL EUROPÉEN 97

I. Du Traité de Rome (1957) à l'Acte Unique (1986). La construction du marché commun : flexibilité géographique et sécurité sur les lieux de travail 101	
A. Le Traité de Rome : la souveraineté sociale nationale face à la question supranationale	101
1. Construire l'Europe en préservant la souveraineté sociale des États	102
2. De la flexibilité géographique à la sécurité de la protection sociale des travailleurs migrants	103
3. Des normes minimales en matière sociale : la sécurité sur les lieux de travail	103
4. Le Fonds social européen : La flexibilité géographique et la flexibilité occupationnelle... ..	104
B. De l'homogénéité de la protection sociale des États fondateurs au premier élargissement en temps de crise	105
1. Premier élargissement : la nouvelle diversité des systèmes de protection sociale	105
2. Le premier Programme d'action sociale de la Communauté sur fond de crise économique	107
II. De l'Acte Unique (1986) au Traité de Maastricht (1992). Nouveaux acteurs et nouveaux instruments 109	
A. L'Acte Unique et l'ambition du marché intérieur	109
1. Marché intérieur, croissance et emploi.....	109
2. L'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil.....	110
B. Nouveaux acteurs et dialogue social	111
C. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.....	112
III. Du Traité de Maastricht (1992) au Traité d'Amsterdam (1997). La monnaie unique et la souveraineté sociale nationale en sursis 115	
A. L'Union Économique et Monétaire (UEM)	115
1. Les effets de Maastricht sur les réformes sociales	115
2. Le Protocole social annexé au Traité de Maastricht.....	117
3. La fin du « consensus permissif » des citoyens	118
B. L'emploi à l'agenda européen : nécessité économique et politique.....	119
1. Le Livre Blanc sur la compétitivité, la croissance et l'emploi (1993).....	119
2. Le Livre Vert sur la politique sociale européenne (1993).....	121
3. L'Initiative Européenne pour l'Emploi (1993) et le Conseil européen d'Essen (1994).....	122
4. De nombreuses initiatives dans le domaine de l'emploi.....	124
IV. Du Traité d'Amsterdam (1997) à la révision de la Stratégie de Lisbonne (2005). Institutionnalisation des modes d'intervention 127	
A. 1997 : La Stratégie européenne pour l'emploi : innovation et stabilisation des instruments ?.....	127
1. L'introduction du Titre sur l'emploi dans le Traité	128

2. Les sociaux-démocrates au pouvoir : un contexte politique favorable.....	128
3. Une procédure souple fondée sur une approche cyclique.....	130
B. De la Stratégie de Lisbonne (2000) à une « approche holistique » de l'économie et de l'emploi (Lisbonne II – 2005).....	137
1. Lisbonne : des objectifs chiffrés ambitieux, une approche souple.....	137
2. La révision de la SEE : renforcer les synergies entre les différentes sphères (économique et sociale, européenne et nationales)	140
3. Lisbonne II : une approche politique intégrée	144

CHAPITRE 3. LE MODÈLE DANOIS ET LA FLEXICURITÉ EUROPÉENNE : UNE « STRATÉGIE EN DEUX BANDES » DE PERSUASION PAR L'EXPERTISE.....151

I. Les dimensions politiquement visibles du processus de définition du modèle .. 155

A. Des tentatives de dépolitisation limitées : la mobilisation des leaders politiques sociaux-démocrates	155
1. Les processus de transfert : le rôle limité des acteurs politico-administratifs des pays pionniers de la flexicurité.....	156
2. Mettre en avant les acteurs politiques sociaux-démocrates	159
B. La « coalition régulatrice » et les présidences du Conseil en 2006	161
1. La présidence autrichienne : lancement du processus bureaucratique	162
2. La présidence finlandaise et le Sommet social tripartite d'octobre 2006	166
C. Échecs des tentatives d'harmonisation et climat difficile de négociation.....	169
1. Le rapport sur « L'emploi en Europe » (octobre 2006) et les quatre composantes de la flexicurité	169
2. La flexibilité externe dans le Livre Vert sur le droit du travail (novembre 2006)	171
3. La présidence allemande et la dimension sociale de l'intégration européenne.....	175
D. La Communication sur les principes communs de flexicurité (2007)	176
1. Derniers instruments du cadrage : les « parties prenantes » et les experts	176
2. La Communication sur la flexicurité : composantes, principes et « parcours ».....	177
3. L'avis du Parlement européen.....	185

II. Fonction politique des « modèles vertueux ».....191

Le modèle danois comme promesse d'alternative sociale-démocrate pour convaincre les syndicats.....191

A. Du « miracle hollandais » au « triangle d'or danois » : le rôle des indicateurs	191
1. Indicateurs de performances, organisations internationales et politique européenne.....	193
2. Grandeur et décadence du modèle hollandais.....	196
3. Indicateurs et comparaisons : du taux de chômage au taux d'emploi	199
4. D'un « modèle » à l'autre : choix et marges de manœuvre politique.....	199

B. Le « modèle danois » : une promesse sociale-démocrate empoisonnée pour les syndicats ?	205
1. Début 2006 : l'intérêt originel pour les sirènes scandinaves	206
2. Fin 2006-2007 : dissonances et tentatives d'ajustement à la CES	207
3. L'agenda social européen et « l'analyse commune » avec Business Europe : un contexte politique délicat pour la CES	211
III. Ajuster le cadrage pour convaincre les États membres.....	215
A. Type d'expertise : les enjeux d'une négociation politique.....	216
1. Visibilité politique, incertitude et mobilisation de l'expertise	216
2. Les « marchés transitionnels » : un « état d'esprit » proche de la DG EMPL mais moins stratégique pour la Commission.....	218
B. Les variables institutionnelles de la flexicurité : un compromis nécessaire.....	224
1. La flexicurité comme « stratégie politique » : une approche acceptable pour des marges de manœuvre nationales	225
2. Un revers pour l'approche de Ton Wilthagen : le refus de l'approche par les « parcours »	227
Transition. La flexicurité en temps de crise	231
A. La flexicurité comme « langage autorisé » ?	231
1. Nouvelle décennie, ancienne stratégie ? Europe 2020 ou la confirmation de la Stratégie de Lisbonne révisée	232
2. Le « paquet emploi » du 18 avril 2012.....	234
B. La Confédération européenne des syndicats, la crise et la flexicurité	237
C. Plans de « sauvetage » et austérité : les politiques de l'emploi sous la pression européenne.....	239
1. Le Fonds Européen de Stabilité Financière (mai 2010) et le Mécanisme Européen de Stabilité (octobre 2012).....	239
2. Le plan d'aide au Portugal	240

CHAPITRE 4. LE PÈRE FONDATEUR ET LE BON ÉLÈVE : ÉTAT PROVIDENCE, MOUVEMENT SYNDICAL ET RAPPORT À L'EUROPE EN FRANCE ET AU PORTUGAL..... 243

I. Des systèmes corporatistes soumis à une pression européenne radicalement différente.....	247
A. Deux régimes conservateurs corporatistes, deux développements différents.....	248
1. Le développement tardif de l'État providence sous influence européenne	248
2. Le système français fondé sur le statut de plus en plus dualisé des travailleurs.....	258
B. La rupture du Traité de Maastricht	263

1. Le volontarisme des pouvoirs publics portugais face aux perspectives de la monnaie unique	264
2. Les réformes sociales françaises difficiles au nom des critères de Maastricht.....	272
II. Des mouvements syndicaux divisés mais plus ou moins fragmentés	281
A. Une fragmentation différente qui trouve son origine dans la naissance des mouvements syndicaux.....	282
1. Le rôle des pouvoirs publics dans le dialogue social	282
2. Différents degrés de fragmentation: retour sur la naissance des mouvements syndicaux dans les deux pays	286
B. Des stratégies d'occupation de l'espace politique plus ou moins statiques	293
1. Les stratégies bipolarisées d'occupation de l'espace politique des deux confédérations syndicales portugaises.....	294
2. En France : les stratégies mouvantes au sein du « jeu des trois coins ».....	297
C. La question européenne comme élément de la division syndicale.....	300
1. Au Portugal : une inscription européenne difficile pour la CGTP-IN.....	300
2. Les syndicats français et la question européenne : un révélateur de la désunion de la gauche	301
III. L'exceptionnalisme du père fondateur et la course à l'Europe du bon élève	
portugais : attitudes des élites et des citoyens à l'égard de l'Europe	305
A. Un père fondateur et une nouvelle démocratie : deux relations contrastées à l'UE.....	306
1. L'empreinte gaulliste et la défense de l'exception française	306
2. L'adhésion du Portugal à l'Europe : une perspective consensuelle auprès de la classe politique portugaise.....	310
B. La rupture de l'Euro en France et au Portugal	311
1. Des années 1990 aux années 2000 en France : les stratégies politiques d'évitement du blâme et la montée de la défiance des citoyens.....	312
2. Le salut par l'Euro et l'engagement politique portugais pour faire partie du club.....	317

CHAPITRE 5. LES RÉFORMES DU CODE DU TRAVAIL PORTUGAIS : LE POUVOIR DE L'EXPERTISE ET L'ARGUMENT DU « RAT'TRAPAGE »... 325

I. De la Stratégie européenne pour l'emploi (1997) à la Stratégie de Lisbonne (2000)	329
A. Le premier Plan national d'action pour l'emploi : l'engagement politique sur le fond et sur la forme.....	329
1. Le PNAE : une occasion politique pour développer le dialogue social	330
2. Un exemple d'innovation instrumentale venue d'Europe.....	332
B. La définition de la Stratégie de Lisbonne lors de la présidence portugaise du Conseil (2000).....	333

1. L'implication politique du premier ministre	333
2. Devenir plus qu'un « bon élève » et s'imposer au centre des négociations	334
C. La formation comme objet de priorité nationale et européenne	336
1. Un accord signé par la CGTP-IN	336
2. La rencontre des Recommandations européennes et des priorités nationales	338
II. Le nouveau Code du travail (2003) : tentative de dépolitisation par l'expertise dans un contexte de division syndicale	341
A. Systématiser une législation foisonnante et incohérente	342
1. Une Commission d'experts dans un contexte d'hostilité syndicale	342
2. Le premier rapport de la Commission d'experts avant la campagne législative	344
B. Changement de majorité législative, continuité du projet	345
1. L'avant-projet de loi : se différencier de la commission d'experts sans changer de projet	346
2. Les changements de la législation prévus par l'avant-projet de loi	347
C. Les performances portugaises dans un contexte international : des comparaisons tout azimuts	348
1. Le « retard portugais » mobilisé par les partisans et par les opposants lors des débats parlementaires	349
2. La mobilisation des normes internationales et des principes constitutionnels	350
D. L'union syndicale contre les atteintes aux conventions collectives	352
III. La réforme de 2009. L'argument du « rattrapage » et l'engagement politique européen	357
A. Le débat portugais sur la flexicurité dans un contexte politique délicat	358
1. Le Livre Vert portugais sur les relations du travail (2006) : une stratégie d'apaisement des conflits sociaux	359
2. La présidence du Conseil en 2007 : une situation délicate entre engagement politique et contrainte européenne	362
3. Des partenaires économiques et sociaux hostiles au modèle européen de flexicurité	364
4. La « flexicurité » : un cadrage utilisé en interne peu publicisé car contreproductif	366
B. La réforme de 2009 : l'engagement des acteurs politiques portugais pour rattraper les standards européens	369
1. Une nouvelle Commission d'experts : la Commission du Livre Blanc des relations du travail	370
2. La désunion syndicale	371
3. Premières propositions dans un contexte social peu prometteur	372
4. Des changements mineurs après les promesses socialistes de 2003	373
5. Soutien des organisations internationales contre mobilisation de la Cour constitutionnelle	377
IV. La contrainte européenne en continu : crise de la dette et nouvelle réforme du Code du travail (2012)	381

A. Le plan d'aide au Portugal.....	381
1. Le Memorandum portugais : une pression d'une nature nouvelle sur les politiques du marché du travail.....	382
2. La mise en œuvre du Memorandum avec le « Compromis pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ».....	384
B. La nouvelle réforme du Code du travail : « plus royaliste que le roi ? ».....	386
1. L'accord sur l'emploi du 18 janvier 2012 : une concession gouvernementale limitée pour convaincre l'UGT	387
2. Le Portugal : meilleur élève chez les cancrs européens ?	389

CHAPITRE 6. LA « FLEXICURITÉ À LA FRANÇAISE » : NORMES

INTERNATIONALES ET CADRAGES SYNDICAUX 397

I. Les réformes ratées des contrats de travail..... 403

A. La réforme des contrats de travail dans les rapports d'experts	403
1. Le rapport de Virville (2004) : le « contrat de projet » pour les cadres.....	404
2. Le rapport Camdessus (2004) : les exemples étrangers pour souligner les spécificités françaises et le « contrat unique »	405
3. Le rapport Cahuc et Kramarz (2004) : le « contrat unique » et le constat de l'exception française.....	406
B. Le Contrat nouvelles embauches : une flexibilisation incompatible avec la norme internationale.....	411
1. Les réactions négatives des partenaires sociaux	411
2. Le droit du travail comparé : des comparaisons sauvages pour légitimer ou s'opposer au changement.....	415
3. La mobilisation de la norme internationale par les partenaires sociaux	417
4. La naissance du contentieux juridique au plan national.....	418
C. L'annulation du Contrat première embauche face à la pression du mouvement social	421
1. La mobilisation syndicale des employés et des étudiants.....	422
2. Les cadrages européens : des arguments semblables pour défendre des positions opposées 424	
3. Le contentieux juridique comme arme de la gauche	427
4. Cacophonie à droite.....	428

II. La « flexicurité à la française » et la loi de 2008 sur la modernisation du marché du travail 431

A. Consensus syndical autour de l'approche de la « sécurisation des parcours professionnels ».....	432
1. L'expertise « certifiée » au service de la CFDT.....	432

2. La centralité de la « sécurisation des parcours professionnels » pour les syndicats réformistes	434
3. La CGT, la « Sécurité sociale professionnelle » et la centralité du contrat de travail.....	435
B. Le contexte des négociations de l'accord national interprofessionnel de 2008.....	437
1. Les rapports institutionnels irrigués par la « sécurisation des parcours professionnels » et le « retard français »	437
2. Un calendrier imposé par le gouvernement, des résultats soumis aux perspectives de négociation à moyen-terme.....	440
C. L'ANI de 2008 : la flexibilisation tout de suite, la sécurisation éventuellement ensuite	442
1. Une focalisation sur la dimension juridique des contrats de travail.....	444
2. Des dispositions pour négocier, par la suite, les différentes dimensions de la sécurisation	450
3. FO : une position intermédiaire entre la CFDT et la CGT dans le « jeu des trois coins »	451
D. La loi sur la modernisation du marché du travail de juin 2008	453
1. La flexicurité : une approche revendiquée par les acteurs politiques de droite... ..	454
2. ...mais qui suscite doutes et critiques dans l'opposition	456
III. La loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi et la confirmation de l'approche défendue par la CFDT.....	459
A. Les changements négociés dans un contexte de crise économique	460
1. Les dispositions en faveur des salariés : la généralisation des compléments santé à tous les salariés.....	461
2. La portabilité des droits sociaux et la lutte contre la précarité	462
3. La flexibilité interne et les accords de maintien de l'emploi	464
4. La flexibilité externe : réduire les motifs de contentieux devant le juge	468
5. FO à nouveau au centre du « jeu des trois coins » ?.....	470
B. Le retour des éléments de cadrage de la flexicurité	472
1. Le droit social français soumis au droit international et européen	472
2. La permanence du cadrage « gagnant-gagnant » et de la flexicurité.....	473
3. Les exemples étrangers : l'inspiration allemande face à l'exception française.....	476
Conclusion générale	483
Les logiques nationales de l'eupéanisation	483
Deux mécanismes à l'œuvre dans les logiques nationales du changement	484
L'Europe face à un mouvement syndical divisé: un enjeu pour le bon élève portugais	484
L'influence de l'approche multidimensionnelle des politiques européennes de l'emploi sur les processus français de négociations et le recadrage syndical.....	486
Autonomie vis-à-vis des politiques partisans et dépendance à l'égard des cadres européens : une nouvelle donne nationale ?	487

Acteurs gouvernementaux et mouvements syndicaux face à l'affaiblissement des politiques et des coalitions partisans sociales-démocrates.....	488
L'autonomie affaiblie des acteurs nationaux face aux cadrages européens	489
Les cadres cognitifs européens : des effets nationaux indépendants des acteurs qui les structurent.....	490
La gestion européenne de la dette souveraine : nouveau cycle historique, nouveau cycle théorique ?	491
Bibliographie	495
Littérature grise	528
Annexes.....	537
Table des matières.....	579