

Hélène Caune
helene.caune@sciences-po.org
Sciences Po - Centre d'Etudes Européennes
Juillet 2011

Papier préparé pour le XIème Congrès de l'Association Française de Science
Politique
Strasbourg – Septembre 2011

Section Thématique 16: leadership et “entrepreneurs” dans l'action publique,
organisée par Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Yves Surel

**Stratégies de persuasion autour des politiques de l'emploi européennes:
le rôle du modèle danois et des experts académiques**

Version préliminaire

Résumé

Le modèle européen de flexicurité combine la flexibilité des marchés du travail et la sécurité des travailleurs, deux éléments traditionnellement considérés comme peu compatibles. Dans un contexte institutionnel difficile (absence de compétences exécutives, faiblesse de la direction générale concernée, crise de légitimité de l'UE), la Commission est néanmoins parvenue à convaincre les acteurs les plus sceptiques, ou du moins à empêcher leur opposition frontale. Elle a d'abord fait une utilisation politique du modèle danois en présentant la flexicurité comme une alternative sociale-démocrate au néo-libéralisme, afin d'éviter l'opposition des syndicats à la mise à l'ordre du jour européen de la flexicurité. Bien qu'ils aient reconnu les performances économiques et sociales du Danemark, les Etats membres ont néanmoins refusé de se laisser enfermer dans une politique. Pour contrer ces critiques, la Commission a alors mobilisé les académiques nordiques spécialistes des politiques du marché du travail pour encadrer la définition de principes de la flexicurité. Ainsi, la flexicurité n'a pas été exploitée directement par les diplomates ou les leaders politiques des pays pionniers de la flexicurité, mais la thématique a été diffusée par les universitaires de ces pays (principalement le Danemark et la Hollande).

« Labour market reform seldom takes on a Shakesporean 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 » (Auer 2010, p.372).

INTRODUCTION

Les académiques et les décideurs politiques ont longtemps considéré la *flexibilité* des marchés du travail et la *sécurité* des travailleurs comme deux éléments opposés. Cependant, malgré son manque de compétences exécutives dans le domaine des politiques de l'emploi, la Commission européenne a construit un modèle de *flexicurité* qui menace particulièrement certains systèmes de protection sociale, mais dont les principes sont acceptés par un grand nombre d'acteurs. Si l'on considère les *Trois mondes de l'Etat providence* (Esping-Andersen 1990) comme étalon¹, la flexicurité est davantage compatible avec les systèmes de protection sociale de type social-démocrate (politiques actives des marchés du travail, contrats de travail flexibles) et libéraux (contrats de travail flexibles), qu'avec les systèmes de type conservateur corporatiste plus axés sur les politiques passives du marché du travail et une protection plus rigide de l'emploi).

Les principes de la flexicurité définis dans une Communication de la Commission en 2007² (l'approche « gagnant-gagnant », le « cercle vertueux » et l'équilibre des droits et des devoirs des travailleurs et des employeurs), ont été acceptés par des nombreux acteurs des politiques de l'emploi et guide toujours les objectifs de la Commission dans le domaine des politiques de l'emploi. Le néologisme a été accepté

¹ En 1999, Gosta Esping-Andersen identifie « trois mondes » de l'Etat providence. Depuis, cette typologie a largement dominé les recherches en sciences sociales sur les systèmes de protection sociale. Le régime libéral (anglo-saxon) l'aide sociale est modeste et l'assurance chômage conditionnée à des critères stricts. Les transferts minimaux sont financés par l'impôt et ne sont attribuées qu'aux personnes à bas revenus. Les régimes sociaux-démocrates (Scandinaves) combinent des droits universels et des allocations, également financées par l'impôt, mais beaucoup plus généreuses que dans les régimes libéraux. Les contrats de travail sont très flexibles mais les travailleurs bénéficient d'autres formes de sécurité, notamment des allocations chômage généreuses et longues, combinées à des politiques actives du marché du travail. Enfin, dans les régimes conservateur corporatiste (continental), les « statuts » des travailleurs sont très variés et tendent à être maintenus dans la mesure où ils sont nécessaires à l'ouverture des droits sociaux qui leurs sont attachés. Les politiques du marché du travail sont traditionnellement plus passives que dans les régimes sociaux-démocrates.

² Commission des Communautés Européennes, *Communication sur les principes communs de flexicurité*, 2007.

comme « langage autorisé » (Auer 2010, p.373) et a été introduit dans le *Pacte pour l'Euro*, signé dans le contexte de la crise de la dette souveraine le 11 mars 2011. Ce modèle politique peut être considéré comme une victoire du modèle social-démocrate teinté de libéralisme. La Commission a d'ailleurs été très explicite à ce sujet puisqu'elle reconnaît : « two regimes [of flexicurity] are found to be associated with relatively 'good' socio-economic outcomes », the Anglo-Saxon and the Nordic ones » (*Employment in Europe*, 2007).

Expliquer cette tendance n'est pas seulement important pour comprendre le projet politique européen, mais permet aussi d'identifier les mécanismes qui permettent à la Commission de définir un modèle politiquement contraignant, dans un domaine où elle n'a pas de compétence exécutive et dans lequel les Etats membres entendent garantir et conserver leur souveraineté. Cet article explique pourquoi une direction générale traditionnellement faible au sein de la Commission (la direction générale pour l'emploi et les affaires sociales, DG EMPL) a pu formuler un choix politique important, à la frontière des idéologies libérale et sociale-démocrate.

L'étude des documents produits par institutions européennes sur la flexicurité et les entretiens auprès des acteurs qui évoluent à Bruxelles ne permettent pas d'affirmer que les Etats ont joué un rôle moteur dans la prise en compte du modèle de flexicurité. En effet, les Etats n'ont pas soutenu de façon cruciale l'initiative de la Commission. De la même manière, les partenaires économiques et sociaux n'ont pas été à l'origine des propositions de la Commission, mais plutôt des acteurs à convaincre. Pour faire accepter ce modèle par un plus grand nombre d'acteurs, la Commission a utilisé des ressources normatives (le modèle danois) et un certain type d'expertise (les recherches des académiques nordiques) pour légitimer son approche et convaincre ses partenaires.

Les recherches sur la flexicurité sont généralement centrées sur l'analyse des schémas nationaux, c'est-à-dire sur les politiques de la flexicurité (Beer & Schils 2009; Auer 2010; Clegg, Graziano, Jessoula, 2011; Ibsen & Mailand 2011; Berkel et al. 2011; Jepsen & Keune Forthcoming). Selon Homans, « a norm is a statement made by a number of members of a group, not necessarily by all of them, that the members ought to behave in a certain way in certain circumstances » (1961, p.46). Pour Homans, les normes sont davantage des visions communes que des comportements. La flexicurité, elle, n'est pas confinée aux débats européens, mais a aussi été

largement discutée au plan national. Peu d'études, cependant, se sont intéressées à l'analyse du processus politique qui explique l'attention politique vis-à-vis de cette question, que ce soit au plan national ou européen. Vesan (2011) a identifié les différentes phases de l'émergence de la flexicurité au niveau européen : la phase d'émergence du problème, la spécification du problème, et l'apparition du problème à l'ordre du jour politique. Les recherches qui se sont intéressées à la construction européenne du modèle de flexicurité constatent le rôle de la Commission, reconnue comme un acteur pivot (Jepsen & Keune 2007, p.9), « a broker of interests » (Uslu 2009, p.6), ou encore un entrepreneur (*issue entrepreneur*) (Vesan 2011, p.13). Elles reconnaissent l'ambiguïté du concept, qui a sans doute permis l'acceptation de ce modèle par de nombreux acteurs (Barbier 2007; Jepsen & Keune 2007; Keune 2008; Uslu 2009). Pour Vesan, la flexicurité n'est pas le fruit d'un contexte normatif et cognitif (néo-libéral) ni une réponse au besoin d'une nouvelle stratégie de communication européenne pour contrer la crise de légitimité de l'UE. C'est plutôt « an attempt, made by the European Commission, to expand the European influence on the employment policy, maximising its position within the EU system » (2011, p.19). Ces études sont utiles dans la mesure où elles permettent de retracer les étapes de la construction du modèle. Cependant, elles sont rarement sensibles à l'interaction entre les différents acteurs, et particulièrement aux mécanismes qui ont permis à la Commission de convaincre les potentiels opposants. Pour combler ce vide, cet article s'intéresse aux mécanismes et aux arguments employés par la Commission pour permettre la prise en considération du concept par les représentants des syndicats à Bruxelles ou l'acceptation par les Etats membres de l'augmentation de ses compétences dans ce domaine.

La première section montre que pour faciliter l'adhésion des syndicats, l'utilisation politique du modèle danois a été particulièrement utile. La flexicurité a été présentée comme une alternative au néo-libéralisme, les performances économiques et sociales des systèmes de protection sociale de type social-démocrate largement mises en avant, ainsi que leur tradition dans le domaine de l'organisation syndicale et de la négociation collective.

Nous verrons dans la seconde section que les Etats membres ont refusé un modèle unique (*one-size-fits all policy*). Surtout, ils n'ont pas été à l'origine de l'attention de la Commission pour ce modèle politique. Les Etats pionniers de la

flexicurité n'ont pas essayé de transférer (*upload*) leur façon de faire au plan européen. Le statu quo aurait dû être préservé dans la mesure où la position institutionnelle de la DG EMPL au sein de la Commission s'est encore affaiblie en 2005 lors de la révision de la stratégie de Lisbonne. Néanmoins, la DG EMPL a su surmonter ces difficultés, notamment en mobilisant des experts académiques.

Enfin, la troisième section s'intéresse au rôle de l'expertise. Elle définit d'abord les conditions sous lesquelles un certain type d'expertise peut être utilisé lors des différentes phases de la décision politique. Dans le cas de la flexicurité, les académiques nordiques ont été mobilisés pour encadrer la définition de principes acceptables pour les Etats membres. Ils ont ainsi remplacés les acteurs traditionnellement identifiés dans la littérature concernée par les stratégies de transfert (*uploading*) des façons de faire nationales vers le niveau européen (c'est-à-dire les diplomates et les leaders politiques nationaux).

Finalement, le papier confirme les capacités de la Commission à agir comme un « purposeful opportunist » (Cram 1993), même dans des situations de faiblesse institutionnelle particulière. Le modèle danois a servi d'argument politique à la Commission pour convaincre les syndicats alors que les académiques nordiques ont complété ce processus en encadrant les différentes manières d'élaborer des politiques de flexicurité en fonction des contextes nationaux.

SECTION 1. L'UTILISATION POLITIQUE DU MODELE DANOIS

Du « miracle » hollandais au « triangle d'or » danois

Les indicateurs de performance et les « bonnes pratiques »

Plusieurs études ont montré que les prescriptions de l'OCDE ont influencé les politiques de l'emploi de l'Union européenne dans les années 1990 (Noaksson & Jacobsson 2003; Casey 2004)³. Cependant, dans le contexte de la crise de légitimité de l'UE, la Commission avait besoin de proposer un projet différent mais néanmoins

³ Les dispositifs européens de surveillance des politiques économiques et sociales nationales ont également été influencés par les instruments utilisés dans les organisations internationales, comme l'OCDE. C'est principalement le cas des « recommandations aux Etats membres », qui reposent sur une approche cyclique. Sur une base régulière, l'organisation supranationale (OCDE ou Commission) propose des recommandations aux Etats membres, censés les mettre en œuvre l'année suivante, avant d'être, à nouveau, soumis, aux évaluations de l'OCDE ou de la Commission.

compatible avec la stratégie néolibérale de l'OCDE. Certains auteurs relèvent que la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) définie en 1997 ne reflète pas complètement la stratégie de l'OCDE : « both strategies reflect a supply-side orientation, but the European strategy pays more attention to the role of 'social partners', the potential negative consequences of certain policy responses, and the interconnections between employment and social protection policies » (Casey 2004, p.329).

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a défini la stratégie de Lisbonne qui entendait faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Dans le domaine des politiques sociales, sensible pour la souveraineté nationale (Pierson & Leibfried 1995; Ferrera 2005), les Etats membres ne sont généralement pas soumis à la méthode communautaire classique, c'est-à-dire que les demandes européennes dans ce domaine ne sont pas juridiquement contraignantes, mais plutôt gouvernées par des méthodes souples. Pour faciliter la gouvernance de ces champs de politiques publiques, le Conseil de Lisbonne codifie les méthodes souples de gouvernance à travers la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). La MOC est fondée sur une approche cyclique. Elle permet, dans le domaine des politiques sociales, de définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres. Pour ce faire, il est convenu d'établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques. Les lignes directrices doivent alors être traduites en politiques nationales et régionales. La MOC repose enfin sur un suivi périodique, une évaluation et un examen par la Commission, ainsi que par les pairs (c'est-à-dire, les Etats membres) afin de tirer des enseignements des progrès nationaux⁴. En 2000, l'agenda de Lisbonne a défini des objectifs de taux d'emploi de 70% en 2010 (60% pour les femmes et 50% pour les seniors)⁵.

⁴ Conseil Européen de Lisbonne 23-24 mars 2000, *Conclusions de la Présidence*.

⁵ Source : Conseil Européen de Lisbonne 23-24 mars 2000, *Conclusions de la Présidence*.

Les chercheurs académiques ont commencé à s'intéresser aux performances des Pays-Bas et du Danemark au début des années 2000 (Barrel and Genre, 1999; Auer, 2000). En 2003, les *Perspectives de l'Emploi* de l'OCDE relèvent les points forts du modèle danois et des pays qui ont mis en œuvre des réformes significatives des politiques du marché du travail (Danemark, Pays-Bas, Irlande et Royaume-Uni) ⁶. La prise en compte des indicateurs, ainsi que leur nature et la façon dont ils sont produits, ont été reconnus comme un élément important de la décision politique (Carter et al. 1992; Bird et al. 2005; Hood & Bevan 2006). À cet égard, l'intégration européenne et la littérature académique sur la « gouvernance par objectifs » ont toutes les deux été influencées par le nouveau management public (*new public management*) (Naschold 1996, p.13). Bird et al., se sont intéressés aux fonctions « managériale » et « bureaucratique » de données de performances. Ils concluent qu'elles sont orientées par le gouvernement (c'est lui qui les décide) autant qu'elles le gouvernement (elles le soumettent alors à des évaluations) (2005, p.2). Les « *success stories* » mises en avant par la Commission européenne ne sont pas radicalement différentes de celles que retient l'OCDE. Ces modèles légitiment les choix de la Commission, mais ne sont pas « construits » uniquement au niveau européen. L'intérêt croissant de la Commission pour les performances danoises en matière d'emploi reflète l'analyse de l'OCDE. Même si le modèle danois n'a pas été inventé par la Commission, celle-ci l'a néanmoins pris au sérieux ; mieux, elle l'a mis en scène parce que celui-ci répondait à un besoin politique.

Grandeur et décadence du « miracle » hollandais

Aujourd'hui, la flexicurité est communément rattachée au modèle danois. Cependant, les recherches ont montré que la flexicurité a d'abord émergé aux Pays-Bas (Van Oorschot 2002; Jepsen & Keune 2007; Auer 2010). Haas Adriaansens, un sociologue hollandais, a le premier employé le néologisme au milieu des années 1990, pour exprimer la nécessité de passer de la sécurité *des* emplois (*job security*) à la sécurité *de* l'emploi (*employment security*)⁷. En 1999, Wim Kok, Premier Ministre

⁶ De 9,6% en 1993, le taux de chômage danois est passé à 5,6% en 2003.

⁷ Hans Adriaansens a été membre du Conseil Scientifique des politiques du gouvernement hollandais de 1988 à 1998. Il 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 section 3). En 2009, l'Université de Tilburg a ouvert le centre de

des Pays-Bas, a mis en œuvre l'Acte sur la Flexibilité et la Sécurité⁸, qui complétait alors l'Acte sur les agences d'emplois intérimaires de 1998⁹. Ces réformes facilitent l'utilisation des contrats atypiques par les employeurs. Elles ont participé à la flexibilisation des emplois temporaires, tout en proposant des droits similaires à ceux garantis par les contrats standards pour ce qui concerne les conditions de travail et la sécurité sociale¹⁰ (Butter & Mosch 2001). En 1997, le taux de chômage hollandais était de 6,4% et est passé à 4% au milieu de l'année 1999¹¹. Le « miracle hollandais » a attiré l'attention de l'OCDE¹², de la Commission¹³ ainsi que des académiques, notamment de Visser et Hemerijck (1997), qui ont les premiers attiré l'attention sur le modèle danois, avant même la mise en œuvre de l'Acte sur la flexibilité et la sécurité.

Cependant, les performances hollandaises ont rapidement été soumises à la critique, notamment dans le cadre du Comité pour l'Emploi du Conseil de l'UE¹⁴. La raison principale de cette remise en cause portait sur le fait que les nouveaux emplois créés étaient pour la plupart d'entre eux des emplois de faible productivité qui ont participé à augmenter le nombre de travailleurs à temps partiel peu qualifiés¹⁵. La

recherche multidisciplinaire *Research Institute for Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion (Reflect)*.

⁸ *Wet Flexibiliteit en Zekerheid*, 1 January 1999.

⁹ *Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs*, connu comme le WAADI Act, 1^{er} juillet 1998.

¹⁰ Les périodes de préavis et les procédures de licenciements sont facilitées et les allocations chômage réduites.

¹¹ Le taux de chômage était supérieur à 14% en 1983.

¹² 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, *Employment Outlook* (2003).

¹³ Le *Livre Vert* sur la modernisation du droit du travail (2006) est une étape importante dans l'histoire de la flexicurité (Vesan, 2011). Dès 2006, la Commission remarque que « parmi les mesures normatives qui facilitent les transitions sur le marché du travail, issues du dialogue social au niveau national, figurent la loi néerlandaise sur la flexibilité et la sécurité de 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 réduites ».

¹⁴ Le Comité pour l'emploi (EMCO) du Conseil de l'UE regroupe des bureaucrates nationaux qui représentent leur Etat à Bruxelles.

¹⁵ Pour plusieurs raisons, ce phénomène mondial a été particulièrement important aux Pays-Bas. Les pactes sociaux des années 1990, qui ont tenté de réduire le nombre d'heures hebdomadaires ont ouvert la porte à l'augmentation du travail à temps partiel. Aussi, l'entrée tardive des femmes hollandaises sur le marché du travail est un phénomène relativement récent. Dans une période relativement courte, l'entrée massive des femmes sur le marché du travail hollandais a contribué à l'augmentation du travail à temps partiel dans l'économie hollandaise (McMahon 2000, p.134).

flexicurité hollandaise repose, en effet, sur les formes de contrats atypiques (Keune 2008). Les débats sur le « miracle hollandais » ont mis en avant les difficultés inhérentes à la comparaison d'indicateurs nationaux produits au niveau national. Les taux d'emploi des Pays-Bas ont longtemps caché l'importance du temps partiel – souvent subi – des femmes¹⁶ (ainsi que la définition – particulièrement englobante – du statut des travailleurs handicapés), alors qu'ils n'ont pas permis de réduire la pauvreté (Marx 2007). Le « miracle hollandais » est en fait lié à une redistribution de l'emploi à temps plein vers l'emploi à temps partiel (Becker 1999, p. 5). Ces limites ont eu raison de la mise en avant des bonnes pratiques hollandaises par les organisations internationales. Au plan européen, elles ont fait apparaître la nécessité de comparer des taux d'emploi en équivalent temps plein¹⁷.

Surtout, le modèle hollandais a finalement été « difficile à vendre » aux autres Etats membres ainsi qu'aux partenaires sociaux (Entretien, 31 mai 2010, (a)).

Le modèle danois comme alternative au néo-libéralisme

Dès le début des années 2000, plusieurs études ont souligné les coûts sociaux du modèle britannique et le nombre croissant de travailleurs pauvres (Gallie & Paugam 2000; Lefresne 2005; Dustin 2007). Au milieu des années 2000, à la fin de son deuxième mandat, la troisième voie de Tony Blair semble arriver à l'épuisement (Geyer 2003). Pour ces raisons, le modèle britannique n'a pas pu constituer une alternative au modèle hollandais. Par ailleurs, au milieu des années 2000, alors que deux modèles (hollandais et danois) sont en concurrence, que le premier est critiqué, le second enregistre, en 2005, le meilleur taux d'emploi européen (75,9%)¹⁸. Dans ce contexte, le modèle danois du « triangle d'or de la flexicurité » a été présenté comme un modèle plus complet, plus compétitif et performant que les systèmes de protection sociale de type conservatrice corporatiste (Esping-Andersen 1990), mais aussi plus juste et égalitaire que le modèle hollandais, ou anglo-saxon¹⁹. Ainsi, Keune envisage

¹⁶ En 2009, 75,8% des femmes hollandaises travaillent à temps partiel, de loin le plus haut taux parmi les Etats membres. Source: Eurostat.

¹⁷ 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), de 75,9% pour le Danemark (68,1% en équivalent temps plein) et XX pour les Pays-Bas (56,4% 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*).

¹⁸ Population 15-64 ans. Source: Eurostat, 2005.

¹⁹ Bien que, pour Sapir (2006) le modèle nordique et le modèle anglo-saxon soient les seuls modèles performants, se distinguer du « capitalisme à l'américaine » et défendre le « modèle

la flexicurité comme une alternative “to the (largely bankrupt) neo-liberal view” (2008, p.95). Le modèle de flexicurité danois repose sur trois éléments, d’où le nom de « triangle d’or : 1) des marchés du travail (et de contrats de travail) flexibles ; 2) des allocations chômage généreuses ; 3) des politiques actives du marché du travail (Madsen 2002; 2004; 2006). À cette période, ces trois éléments (flexibilité/sécurité/activation), facilement mémorisables, ont été considérés comme un cadre de communication attractif pour assurer l’attention politique.

Dans une certaine mesure, la flexicurité peut être analysée comme la victoire d’un modèle social-démocrate teinté de libéralisme. Cette caractéristique est d’autant plus étonnante que les premiers Etats fondateurs de l’UE appartenaient tous à des systèmes de protection sociale de type conservatiste corporatiste (ou continental) (Hantrais 1995). Pour Antoniades:

“The active engagement of the EU (and/through its member states) in the production of the contemporary globalized economic order had a significant impact on the EU itself. In particular, it produced a highly polarized political space that was dominated by an antagonism between the Anglo-Saxon and the Continental models. After 2005, however, there has been a move away from this field of antagonism, and *realignment around the concept of flexicurity*. The latter allowed the ‘social concerns’ of the Continental model to be addressed in tandem with the ‘competition concerns’ of the Anglo-Saxon model (2008, p.343)²⁰.

Avant l’adoption de la Communication de la Commission, à un moment crucial du processus, le modèle danois a fonctionné comme un argument politique pour convaincre la Confédération Européenne des Syndicats (CES) de l’équilibre proposé par le modèle de flexicurité. Les principes du modèle appellent moins de régulation dans certains domaines, mais plus de régulation (et de dépenses publiques) dans d’autres (Mailand 2010, p.253). Cette ambiguïté a sans doute facilité l’accord politique et permis la publication de la Communication de la Commission. Comme Mahoney et Thelen l’ont remarqué : « even when institutions are formally codified, their guiding expectations often remain ambiguous and always are subject to interpretation, debate and contestation » (Mahoney & Thelen 2010, p.10). Les fonctionnaires de la Commission reconnaissent que le « label social-démocrate »

social européen » était alors une orientation majeure de la Commission (Entretien, 31 mai 2010, (a).

²⁰ C’est moi qui souligne. Antoniades rappelle que ces deux discours antagonistes « were (and are) embedded in broader transnational discursive fields. Thus, Anglo-Saxon attitudes have been held by groups/actors in Continental Europe and vice versa » (2008: 334) et que « the endurance of this ‘discursive realignment’ remains to be seen » (2008:343).

(Entretien 31 Mai 2010 (a) 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 aurait été fous de flexibiliser sans proposer de contrepartie. Il fallait qu’on arrive avec un modèle qui nous permettait de convaincre les partenaires sociaux, et notamment la CES. Le modèle danois a été 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 de montrer qu’on pouvait trouver un équilibre acceptable »²¹ (Entretien, 8 Juin 2011).

Le modèle danois n’a pas « mécaniquement » remplacé le modèle hollandais. Il a plutôt été mis en avant par la Commission parce qu’il répondait à un impératif politique : convaincre les partenaires sociaux des bienfaits et de l’équilibre du modèle.

Le modèle danois: une pomme empoisonnée pour les syndicats?

*La force du modèle danois: une « offre que les syndicats ne peuvent pas refuser »*²²

Avant l’adoption de la Communication de la Commission (le 27 juin 2007), le Programme de travail des partenaires sociaux (23 mars 2006) ne présente pas de référence explicite au néologisme « flexicurité » (alors que celui était déjà utilisé par la Commission dans d’autres documents²³) mais reconnaît pourtant la nécessité de développer l’axe flexibilité-sécurité. Dès 2006, on trouve des preuves de l’intérêt de la CES pour le modèle danois. La CES rappelle la nécessité d’équilibrer la flexibilisation des marchés du travail avec la sécurité des travailleurs :

“Why do Denmark, Sweden and Finland put so much focus on workers’ rights to notice of retrenchment? The reason is that advance notification reduces the costs of adjustment by giving retrenched workers a head start. (...). But there is even more to it. Denmark and Nordic countries in general do not limit themselves to simply warning workers of change in advance, they also make sure workers have instruments at their disposal that allow and help them to address change in a productive way” (ETUC 2006).

²¹ Ma traduction de l’anglais.

²² Le titre de cette sous-section est, bien sûr, inspiré de l’ouvrage de Ivar Lodemel et Heather Trickey, *An offer you can’t refuse: workfare in international perspective* (Trickey & Lodemel 2000).

²³ Voir par exemple, le rapport de 2006 *Employment in Europe* ou le *Livre Vert* sur la modernisation du droit du travail (2006).

Le 26 juin 2006, la CES fini par accueillir favorablement le débat sur la flexicurité, ainsi que l'établissement de principes généraux, tout en restant prudente sur le processus qui permettra de les définir²⁴ (ETUC, 26 June 2006).

En Juillet 2006, lorsque la direction A de la Direction Générale pour l'emploi et les affaires sociales (DG EMPL) de la Commission constitue un Groupe d'Experts sur la flexicurité, en vue de la préparation de sa Communication, elle prend garde à ce que les partenaires sociaux soient représentés dans le Groupe de travail, mais aussi, bien sûr, à ce que ce représentant soit, *a priori*, favorable aux principes de la flexicurité. Originnaire d'un pays pionnier de la flexicurité (les Pays-Bas), Catelene Passhier, Secrétaire Confédéral de la CES, s'est alors trouvée dans une position délicate. Les personnes interrogées rappelle que la représentante de la CES était d'abord plutôt favorable aux principes de la flexicurité mais qu'elle s'est rapidement trouvée sous la pression d'autres acteurs de la CES. Alors que la date de remise du rapport approchait, « a decision was taken to present both social partner representatives as 'advisors' to the group, not as members, as they really had been. In this way, the ETUC representative did not have to sign the report, at the same time her contribution was respected » (Mailand 2010, p.246). Cet épisode illustre la difficulté à laquelle la CES s'est confrontée dans le débat sur la flexicurité ; les acteurs reconnaissent la sensibilité de ce thème, notamment dans les discussions avec les syndicats nationaux. En même temps, « 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 » (Entretien, 3 juin 2010 (b)).

La CES n'était pas convaincue que le modèle danois puisse être transféré à d'autres systèmes institutionnels et politiques. Cependant, face à la présentation de ce modèle comme alternative au néo-libéralisme, mais aussi confrontée aux performances danoises en matière d'emploi et de faible chômage, la CES pouvait

²⁴ « The social partners must be closely associated to this exercise and agree on their specific contribution and responsibilities on the matter. The ETUC considers that the [Finnish] Presidency should take an open, consistent and balanced approach to the flexicurity discussion. It should not be narrowed from the start to one specific model and its specificities; instead it should take into consideration other European practices and experiences. Flexi-security should certainly not mean getting workers in any kind of job but should be seen as an instrument for productive change, not any change at any cost » (ETUC, 2006, *Trade Union Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union*).

difficilement refuser ces principes. De plus, selon Vesan, « it is plausible that the ETUC was hence contributing to create a climate of opinion favourable to an agreement on the two directives [the directive on temporary agency workers and the directive on working time], as also suggested by the great interest on these two hot topics frequently expressed by the ETUC's General Secretary, John Monk, in the same period » (2011, p.22).

Bien que l'intérêt de la CES vis-à-vis de la définition d'un modèle européen de flexicurité soit ambigu, l'organisation a réagi activement au stimulus de la Commission et a profité des discussions sur le modèle danois pour rappeler l'importance du dialogue social ainsi que la générosité des allocations chômage dans ce pays.

L'utilisation stratégique du stimulus de la Commission par les partenaires sociaux

La CES a clairement reconnu le Danemark comme étant une des économies les plus performantes et une des sociétés les plus inclusives en Europe (ETUC, 23 Novembre 2007). Ainsi, elle a profité du fait que la Commission ait mis en avant le modèle danois, pour rappeler l'importance de la sécurité des travailleurs, la générosité des allocations chômage et la force du dialogue social dans ce pays dont le système de protection sociale correspond au type social-démocrate. Dans sa fiche d'information sur la flexicurité, la CES rappelle que le Danemark est le deuxième pays d'Europe (après le Luxembourg) pour ce qui concerne les dépenses de protection sociale par habitant, et que, par rapport à ces partenaires européens, il consacre le plus haut taux de dépenses publiques aux politiques actives du marché du travail. La CES insiste également sur la longue et forte tradition de l'organisation syndicale et des négociations collectives (ETUC, 23 November 2007). Certains syndicats, comme la CGTP-IN portugaise²⁵, ont fortement rejeté le modèle danois, dont les principes leur paraissaient intransférables dans leurs pays. Cependant, après la publication de la Communication, et surtout depuis le début de la crise financière et économique à l'automne 2008, la CES est devenue de plus en plus critique à l'égard de l'approche de la flexicurité, telle qu'elle est définie par la Commission (Auer 2010).

²⁵ Le Portugal a présidé l'UE en 2007, pendant la période où la Commission préparait sa Communication. Les syndicats portugais se sont donc trouvés en première ligne pour critiquer le modèle européen de flexicurité.

Finalement, la CES n'as pas réagi passivement face au stimulus de la Commission. Dans la mesure où le modèle danois était présenté comme une alternative sociale-démocrate aux politiques néolibérales, il était difficile pour l'organisation de le rejeter. Elle a néanmoins pu émettre des doutes, politiquement acceptables, et souligner les limites inhérentes à la volonté d'importation du modèle danois dans d'autres pays.

L'exemple de « l'analyse commune » avec Business Europe : un « accord » surestimé par la Commission

Après la publication de la Communication de la Commission, les représentants des employeurs (Business Europe) et des employés (CES) à Bruxelles ont publié une « analyse commune », dans laquelle ils reconnaissent : « in today's labour market it is necessary to improve policy measures which address both the flexibility and security dimensions for workers and employers alike. Applied in the right way, the flexicurity approach can create a win-win situation and be equally beneficial for employers and employees » (ETUC et al. 2007). Les fonctionnaires européens se réfèrent souvent à cette « analyse commune » comme à un « accord commun ». Comme l'a remarqué un acteur interrogé, « [les fonctionnaires de la Commission] ont réduit les 60 pages de l'analyse commune à un mot, comme si nous avions accepté l'idée alors que la flexicurité n'est citée qu'une fois » (Entretien, 3 juin 2010 (b)). Selon Mailand, « despite the brevity of this seemingly innocent paragraph, its publication, according to the interviewees, was seen as a second major stepping stone for the flexicurity process²⁶ » (Mailand 2010, p.246). Dans un second temps, la CES s'est montrée plus critique vis-à-vis des principes de la flexicurité tels qu'ils sont définis dans la Communication : « The Commission's communication needs major rebalancing »²⁷ (ETUC, Octobre 2007). Ainsi, alors que la CES a durci sa position après la publication de la Communication de la Commission, cette dernière surestime sans doute cette analyse commune en s'y référant comme si un accord était intervenu entre les partenaires économiques et sociaux.

²⁶ [the first being the French position change just a couple of months earlier] » (Mailand 2010, p.246).

²⁷ *Commission's Communication on "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security"*, ETUC's position adopted by the ETUC Executive Committee of 17-18 October 2007
<http://www.etuc.org/a/4234>

Malgré l'ambiguïté des positions de la CES sur la Communication de la Commission, le modèle danois a été utilisé par la Commission comme un argument politique afin de persuader les partenaires sociaux du bien fondé de l'approche qu'elle défendait. Cependant, à trop mettre en avant le modèle danois, la Commission a été critiquée par les Etats membres, qui ont refusé l'approche politique de type « one-size-fits-all ». Alors qu'il était difficile pour certains acteurs de refuser le modèle danois, ils ont plutôt critiqué son utilisation politique par la Commission parce qu'il était difficilement importable dans des configurations institutionnelles et politiques distinctes. Une première étape a, dans une certaine mesure, été franchie avec l'accord des partenaires sociaux et de la CES. Restait à la Commission une étape non moins importante : éviter le refus des Etats membres. La section suivante s'intéresse au rôle des Etats membres dans le processus de formulation du modèle de flexicurité. Elle montre que, malgré l'intérêt de certains Etats pour le modèle de flexicurité, les approches stato-centrées de l'intégration européenne ne permettent pas de comprendre le processus étudié.

SECTION 2. LES LIMITES DES APPROCHES STATO-CENTREES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Les Etats membres : un soutien politique modeste

Le revers de la médaille de l'utilisation du modèle danois : le refus du « one-size-fits-all »

Durant la phase de formulation du modèle européen de flexicurité, les fonctionnaires de la Commission ont dû faire face au manque de soutien politique des représentants des Etats membres et des leaders politiques nationaux. Comme nous l'avons esquissé dans la première section, les modèles politiques mis en avant par les organisations internationales telles que l'OCDE ou la Commission ont souvent été critiquées par les représentants des Etats membres au sein du Comité pour l'Emploi du Conseil de l'UE.

Dès leurs premiers travaux du Comité pour l'Emploi et du Comité pour la Protection Sociale du Conseil de l'UE (composés de bureaucrates nationaux qui représentent leur Etat membre à Bruxelles), en 2006, les Etats membres ont cherché à sécuriser la liberté d'interprétation et de mise en œuvre des composantes du modèle, notamment en refusant ce qu'ils ont appelé une « politique unique » (*one-size-fits-all*)

policy). En 2006, les premiers travaux notent: « As Member States start from different starting positions and have different institutional environments, a one-size-fits-all approach to respond to the flexicurity challenge is not an option and pathways therefore differ »²⁸. À la fin de cette première contribution, ils définissent les prochaines étapes du processus, pour lesquelles ils mettent l'accent sur la production d'analyses qui tiennent compte des situations nationales, et identifient ce qui fonctionne dans différents pays²⁹. Le même mois, le Groupe de Travail sur la flexicurité créé par la Présidence autrichienne a été réceptif aux performances des pairs et aux modèles de bonnes pratiques. Les membres du Groupe de Travail mettent l'accent sur quatre modèles de flexicurité : le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède³⁰. Le Groupe de Travail ne s'éloigne pas de la contribution du Comité pour l'emploi et du Comité pour la protection sociale. En effet, il rappelle que la flexicurité n'est pas un but en soi et n'est en aucun cas une « one-size-fits-all policy ». Elle implique au contraire des choix politiques entre les différents aspects respectifs de la flexibilité et de la sécurité. Cet équilibre diffère selon les pays ; le Groupe de Travail rappelle que « each country has to choose the right combination itself »³¹.

L'absence de leadership politique conventionnel

Les chercheurs qui se sont intéressés aux positions des Etats membres face aux propositions de la Commission relatives à la flexicurité, font état de deux coalitions concurrentes : une « coalition minimaliste » (contre l'accroissement des pouvoirs de la Commission dans ce domaine) et qui regroupe des Etats comme le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède et l'Espagne, et une « coalition régulatrice » composée de la Belgique, de la France, du Luxembourg de la Grèce et surtout de la DG EMPL, qui favorisait l'accroissement de la réglementation en matière de politique de marché du travail ainsi qu'un équilibre entre la flexicurité et la qualité de l'emploi (Mailand, 2010:243).

L'argument présenté dans cet article ne néglige pas le rôle des Etats membres, mais soutient l'idée selon laquelle ils n'ont pas été cruciaux dans le processus de définition du modèle européen de flexicurité. Mailand, qui a mis en lumière les

²⁸ *Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee*. 12 May 2006.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Employment Committee Working Group on Flexicurity*, May 2006.

³¹ *Idem*.

divergences au sein du Comité pour l'emploi du Conseil, reconnaît pourtant que « the coalitions in EMCO have existed for some years, with some changes among the participants, but they have only played a minor role in the most recent processes » (2010, p.244). Hormis, l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République française, Mailand montre que, pour ce qui concerne les Etats membres, un autre élément a permis de comprendre pourquoi la Commission a pu publier sa Communication sur la flexicurité. Il s'agit d'abord du soutien de la Présidence autrichienne du Conseil en 2006. En effet, dès le début de son mandat, au premier semestre de l'année 2006, la Présidence autrichienne a dédié son premier Conseil informel dans le domaine des politiques sociales à la flexicurité³². Elle a également créé le Groupe de travail sur la flexicurité au sein de EMCO. Cependant, sans minorer l'intérêt de la Présidence autrichienne pour la flexicurité, les termes « flexibilité », « sécurité », « marché du travail » n'apparaissent pas dans les conclusions de la Présidence. Le peu d'attention dédiée à la flexicurité affaiblit l'argument de Mailand, ou du moins, infirme les capacités de l'Autriche à convaincre ses partenaires³³.

Les limites des approches *bottom-up* (*uploading*) de l'intégration européenne

L'absence de « uploading » des Etats pionniers de la flexicurité

Les recherches académiques sur l'eupéanisation ont montré que les Etats membres (ou les leaders politiques nationaux) peuvent retirer des bénéfices quand ils parviennent à influencer les demandes européennes afin que celles-ci correspondent à leur système national. Ce phénomène est appelé « uploading », une métaphore qui décrit le transfert de politiques nationales vers l'Union européenne (Lieverink & Andersen 2001; Börzel 2002). Ces stratégies sont souvent mises en œuvre par les bureaucrates (au Conseil et par les diplomates des Représentations Permanentes auprès de l'UE) ou les leaders nationaux (Tonra 2000; Blunden 2000; Lefevre 2004; Jakobsen, 2009). Lorsque ces stratégies réussissent, et que les façons de faire nationales deviennent un modèle défendu par l'UE, elles peuvent avoir deux types d'effets. D'abord, elles sont souvent mises en œuvre dans le but de réduire les coûts de la transposition des demandes européennes dans les politiques nationales, puisque ces dernières correspondent déjà aux premières. Ensuite, elles peuvent augmenter la

³² Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (EPSCO) le 19-21 Janvier 2006.

³³ Un seul paragraphe réfère à « l'emploi », 'en passant' et il s'agit surtout de discuter le futur de la stratégie de Lisbonne Conseil de l'UE, *Conclusions de la Présidence*, 17 juillet 2006.

légitimité des cadres politiques nationaux ou des leaders qui ont mis en oeuvre ces politiques.

Compte tenu des éléments présentés précédemment sur l'importance des modèles hollandais et danois, on pourrait émettre l'hypothèse selon laquelle les acteurs de ces pays auraient mis en oeuvre des stratégies d'*uploading* pour défendre leurs modèles. Si l'on écarte le rôle – marginal – de la Présidence autrichienne et le rôle de Wim Kok (voir plus bas), on peut affirmer que le rôle des Etats pionniers de la flexicurité n'a pas été déterminant durant la phase d'émergence du modèle de flexicurité européenne. Les entretiens conduits auprès des Représentations Permanentes de l'UE montre que les bureaucrates des pays pionniers de la flexicurité étaient conscients des spécificités de l'organisation syndicale dans leurs pays et des cadres institutionnels différents de ceux des grands Etats de type conservatiste corporatiste, comme la France et l'Allemagne, sans parler des pays du sud (Entretiens, 1 juin 2010 (a), 3 juin 2010 (d) et 4 juin 2010 (a)).

Cet article met plutôt en lumière un phénomène de *uploading* de la part des académiques des pays pionniers de la flexicurité, un type d'acteur peu étudié par la littérature sur l'eupéanisation et le transfert de modèle nationaux vers l'UE (section 3).

Un modèle défendu par des acteurs sociaux démocrates : stratégie de triangulation

Toutefois, les leaders politiques n'ont pas été complètement muets pendant le processus de formulation du modèle européen. Alors que les deux éléments mis en avant par Mailand (le soutien de la Présidence autrichienne en 2006 et l'élection de Sarkozy en 2007) illustrent l'accord des acteurs politiques de droite³⁴, cette sous-section montre que la Commission a cherché à mobiliser des leaders politiques sociaux-démocrates. Comme nous l'avons vu, la flexicurité a été présentée par les acteurs de la Commission comme une alternative sociale-démocrate aux politiques néolibérales, il était donc important qu'elle ne soit pas – uniquement – défendue par des acteurs associés à la droite ou aux représentants des employeurs.

Un ancien conseiller de Bill Clinton, Dick Morris, a défini les stratégies de triangulation comme des stratégies consistant à défendre des politiques de l'autre

³⁴ Lors de la Présidence de l'Union européenne en 2006, l'Autriche est gouvernée à droite par Wolfgang Schüssel, membre du People's party autrichien.

camp pour élargir son électorat et/ou faire preuve de son ouverture³⁵. Comme une variante de ces stratégies, et en suivant la même logique que celle expliquée précédemment pour convaincre les syndicats, les acteurs qui ont formulé le modèle européen de flexicurité ont pris garde à ce qu'elle soit défendue par des acteurs sociaux-démocrates. À cet égard, le fait que Vladimir Spidla, Commissaire pour l'emploi et les affaires sociales, appartienne au parti social-démocrate tchèque renforce cet argument.

Durant la phase de formulation du modèle européen de flexicurité, et pour faire face au manque de soutien politique des Etats membres ou des leaders politiques nationaux, la Commission a mobilisé l'ancien Premier Ministre des Pays-Bas, Wim Kok, sous le mandat duquel les premières politiques de flexicurité avait été mises en œuvre aux Pays-Bas.

Dans l'histoire du modèle européen de flexicurité, le rôle de Wim Kok est assez important. Wim Kok a été Premier Ministre des Pays-Bas de 1994 à 2002³⁶. Dans la mesure où il a été le leader de la « coalition violette » néerlandaise, une alliance entre libéraux et conservateurs, la Commission a considéré qu'il pouvait être un intermédiaire entre la droite et la gauche (Entretien, 3 juin 2010 (c)). Au début des années 2000, Wim Kok était plutôt sceptique vis-à-vis des premiers résultats de la stratégie de Lisbonne. En 2003, le Conseil européen (présidé par le Premier Ministre socialiste grec Georges Papandréou) invite Wim Kok à présider la Task-force sur l'emploi et à produire un rapport sur cette question. La Task-force pourra s'appuyer sur un secrétariat administratif auprès de la DG EMPL de la Commission. Le titre du rapport, « L'emploi, l'emploi, l'emploi » s'inspire librement du slogan de la campagne politique de Wim Kok au Pays-Bas³⁷. Le rapport promeut la combinaison entre la flexibilité et la sécurité comme principe devant guider les politiques du marché du travail. Il souligne le besoin de réformes dans quatre domaines : l'adaptabilité, l'attraction des marchés du travail (rendre le travail payant ou *make work pay*), l'investissement dans le capital humain et la mobilisation des acteurs nécessaires aux réformes.

³⁵ Voir l'entretien avec Dick Morris, juin 2000.

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/interviews/morris2.html>

³⁶ Wim Kok était donc au pouvoir lors de la signature du Traité d'Amsterdam (1997) qui a introduit un nouveau titre sur l'Emploi dans le traité.

³⁷ Je dois ce rapprochement à une des personnes interrogées: Entretien 31 Mai 2010 (a).

Un an plus tard, dans le contexte de la révision de la stratégie de Lisbonne, 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. Nous pouvons donc convenir que le Conseil n'était pas en désaccord avec l'analyse proposée dans le rapport de 2003. Pour ce second rapport, intitulé *La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, le Groupe de Haut Niveau bénéficiera d'un secrétariat administratif auprès du Secrétariat Général de la Commission. Ce qui aurait pu être analysé comme une perte de pouvoir pour la DG EMPL a, en fait, permis aux idées soutenues par Wim Kok de se diffuser au sein de la Commission.

La succession des deux rapports Kok, l'un dédié à l'emploi et soutenu administrativement par la DG EMPL (2003), et l'autre consacré à la Stratégie de Lisbonne et suivi par le Secrétariat Général de la Commission (2004) n'a pas affaibli la DG EMPL. En effet, un an après le rapport sur l'emploi, Wim Kok considérait que l'analyse proposée en 2003 devait être considérée comme acquise (Entretien 31 Mai 2010 (a) ; 17 juin 2010). Au contraire, le changement d'appui administratif (de la DG EMPL vers le Secrétariat Général) a permis de confirmer et de diffuser les idées défendues dans le premier rapport et d'élargir la portée des politiques du marché du travail. Ainsi, les rapports Kok ont contribué à renforcer le rôle de la DG EMPL et de ses prescriptions, au sein de la Commission.

Dépasser la faiblesse institutionnelle de la DG EMPL

Les choix des secrétariats administratifs des deux rapports Kok conduisent à discuter, dans la perspective de la DG EMPL, les changements institutionnels liés à la réforme de la stratégie de Lisbonne en 2005. Ces changements sont intéressants du point de vue de la construction du modèle européen de flexicurité parce qu'ils auraient pu affaiblir la DG EMPL, qui a pourtant profité de la flexicurité pour conserver des prérogatives au sein de la Commission, et notamment par rapport à la DG de l'économie et des finances (DG ECFIN).

En effet, suite aux nombreuses critiques émises sur la stratégie de Lisbonne, notamment lors de son évaluation à mi-parcours en 2005 (Pisani-Ferry & Sapir 2006), les instruments de gouvernance des politiques économiques et sociales européennes

ont été révisés³⁸. Alors que les objectifs de la stratégie sont considérés comme pertinents, les critiques portent davantage sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Les Lignes Directrices pour l'Emploi et les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE) sont alors réunies dans les Lignes directrices intégrées³⁹. L'intégration des instruments de suivi des politiques économiques, d'une part, et des politiques de l'emploi, d'autre part, est importante dans la mesure où elle signifie que les questions liées à l'emploi sont désormais traitées dans une perspective macro et microéconomique plus large. À première vue, les changements institutionnels liés à la révision, à mi-parcours, de la stratégie de Lisbonne auraient pu être interprétés comme l'absorption de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (1997) au sein de la stratégie de Lisbonne (Entretien 31 mai 2010 (a)). Une stratégie a peut-être remplacé l'autre, mais ces changements ont, en fait, permis de renforcer le suivi des politiques de l'emploi nationales. La DG EMPL a su mettre à profit ces changements : au lieu de perdre du pouvoir face à la DG ECFIN, elle a, en fait, confirmé son influence sur le suivi des politiques économiques et sociales de la Commission. À partir du moment où le modèle européen de flexicurité a été accepté par la DG ECFIN, la DG EMPL a pu faire valoir ses compétences en matière de suivi de ces politiques. À cet égard, la flexicurité a donc été une stratégie gagnante pour la DG EMPL.

Nous avons vu comment la DG EMPL a surmonté les difficultés : elle a persuadé les syndicats (ou, du moins, empêché une opposition trop large) et dépassé les difficultés institutionnelles liées à sa position au sein de la Commission. Restait néanmoins à convaincre les Etats membres que la flexicurité n'était pas une politique unique, mais que ces éléments pourraient être discutés et choisis au plan national. Pour contrer les critiques sur les limites de la transposition du modèle danois dans différents cadres institutionnels et politiques, et éviter un déséquilibre avec des pays dont le système de protection sociale ne répond pas à la logique social-démocrate. La Commission, pour s'adresser à des acteurs plus nombreux, a eu besoin de proposer une approche de la flexicurité, qui ne soit pas uniquement calquée sur le modèle

³⁸ Voir les figures en annexe, sur la réalisation des objectifs quantitatifs (taux d'emploi) de la stratégie de Lisbonne.

³⁹ Il en va de même pour les programmes nationaux que les Etats membres soumettent, sur une base annuelle, à la Commission. Le Plan national pour l'emploi de chaque pays est désormais intégré au Programme national de réforme, qui doit prendre en compte davantage de mesures nationales.

danois. Pour cela, les bureaucrates de la DG EMPL ont mobilisé des chercheurs académiques, dont les recherches pouvaient mettre en lumière les différentes possibilités qu'offre la flexicurité.

SECTION 3. LES ACADEMIQUES : COURROIE DE TRANSMISSION ET SOLUTION POLITIQUE

Les académiques: la flexicurité comme solution à un problème identifié

Visibilité politique et incertitude

Radaelli 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*) (Radaelli, 1999, reproduit par Saurugger 2002, p.380-381).

Tableau 1
Incertainitude

		<i>Incertainitude</i>	
		<i>basse</i>	<i>élevée</i>
<i>Visibilité politique</i>	<i>basse</i>	Luttes bureaucratiques	Politiques technocratiques
	<i>élevée</i>	Prise de décision politique	Communautés épistémiques

Source : Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, Londres, Longman, 1999, p. 48.

Dans ce modèle, la décision politique a des chances d'être extrêmement politisée quand les problèmes politiques ont une forte visibilité politique (i.e., 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. La visibilité des politiques européennes de l'emploi et des marchés du travail est devenue plus importante depuis la fin des années 1990⁴⁰. Même si des succès sont identifiés par le politique (modèle danois) ou les académiques (Esping-Andersen, 1990), 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

⁴⁰ En 1997, le Traité d'Amsterdam introduit un nouveau titre sur l'emploi, qui a permis la définition de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) la même année. Bertozzi et Bonoli considèrent que les piliers de la SEE constituent les graines de la construction de l'axe flexibilité-sécurité (Bonoli & Bertozzi 2002).

équilibre) est importante. Comme Bonoli l'a montré : « there is little regularity in the political determinants of ALMPs » (2010, p.435).

Intérêt de l'utilisation d'un type particulier d'expertise

La relation entre le pouvoir politique et les experts a été largement étudiée et n'est pas nouvelle au plan européen. Cependant, les recherches mettent l'accent sur les structures organisées du savoir, qu'il s'agisse des communautés épistémiques (Haas 1992; Zito 2001; Zito 1998), des groupes d'experts (Gornitzka & Sverdrup 2008), des groupes de haut niveau (Horn 2008), des réseaux d'expertise (Radaelli 1998), des thinks-tanks (Stone et al. 1998) ou encore des Comités (Pedler & Schaefer 1996; Joerges & Vos 1999). Dans le cas de la flexicurité, même si la Commission a utilisé l'expertise et les données fournies par des organisations comme l'OCDE, elle a surtout mobilisé des experts qui n'étaient pas organisés de manière structurée. Dans une certaine mesure, le cas de la flexicurité limite l'assertion de Radaelli selon laquelle « knowledge has less to do with *specific actors* than with *the structure in which actors act* » (1999, p.769⁴¹). Ici, le *type* d'experts mobilisés est important ; les organisations formelles et structurées n'ont pas été nécessaires à leur influence sur la définition d'une politique européenne.

Le savoir n'est pas simplement disponible pour les décideurs mais doit être construit – et utilisé – par les différents acteurs (Bennett and Howlett 992). Saurugger montre que la production et l'utilisation de l'expertise est également un moyen par lequel les acteurs de défendre leurs intérêts (2002, p.375). Nous avons vu que, durant la préparation de la Communication, la DG EMPL a eu besoin de convaincre les Etats 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 Etats membres gardent des marges de manœuvre). Coplin et al. 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 (2002, p.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 Etats membres, l'acceptent.

⁴¹ C'est moi qui souligne.

Fonction de l'expertise et phases de la décision publique

Pour évaluer le rôle des experts académiques, et discuter les conditions de la dissémination des résultats des sciences sociales et la mise en relation entre la recherche et la politique, cet article mobilise une typologie proposée par Carol Weiss, dans laquelle elle distingue les différentes fonctions de l'utilisation de la recherche en science sociale par les décideurs politiques (1979). Cette typologie permet d'analyser le type d'acteurs impliqués. Surtout, les typologies de Weiss permet de compléter les dimensions identifiées par Radaelli; elles vont plus loin dans la mesure où elles prennent en compte la phase de la décision politique dans laquelle les experts sont mobilisés, et les conséquences de l'intervention des experts sur la décision politique.

Premièrement, les problèmes définis par le savoir (*knowledge driven problem*) sont fondés sur l'idée que le savoir existe et qu'il appelle au développement de politiques publiques spécifiques. Cependant, cette configuration est peu fréquente dans le cas des sciences sociales, dont les savoirs font rarement autorité (1979, p.427).

Deuxièmement, le modèle de résolution des problèmes (*problem-solving model*) est un cas pour lequel la décision oriente l'application de la recherche : « a problem exists and a decision has to be made, information or understanding is lacking either to generate a solution to the problem or to select among alternative solutions, research provides the missing knowledge. With the gap filled, a decision is reached. (...). The main contribution of social science research is to help identify and select appropriate means to reach the goal » (1979, p.427). Le modèle de résolution des problèmes apparaît généralement dans la phase de formulation des politiques et correspond au cas étudié ici. Dans le cas de la flexicurité, la Commission a, en effet, dû convaincre les Etats membres que le modèle qu'elle proposait pouvait être mis en œuvre dans des contextes politiques et institutionnels différents.

À l'inverse des deux premiers, le troisième modèle interactif (*interactive model*) n'est pas linéaire mais correspond plutôt à un dispositif désordonné d'interconnexions et d'allers-retours qui défient les schémas simples. Dans ce modèle, les chercheurs en sciences sociales ne représentent qu'une catégorie d'acteurs parmi d'autres (Weiss 1979, p.428).

Quatrièmement, le modèle politique (*political model*) reflète un cas dans lequel la constellation des intérêts autour d'un problème politique prédétermine les positions que peuvent prendre les décideurs (Weiss 1979, p.429).

Le cinquième modèle, le modèle tactique (*tactical model*) est celui dans lequel la mobilisation des acteurs devient la preuve de la responsabilité des agences de gouvernement: « Faced with unwelcome demands, they may use research as a tactic for delaying action (« We are waiting until the research is completed... ») (...). By claiming that their actions were based on the implications and recommendations of social science research studies, [political actors] may try to avoid responsibility for unpopular policy outcomes » (Weiss 1979, p.429). Ce modèle rappelle les stratégies d'évitement du blâme identifiées par Weaver (1986).

Le sixième et dernier modèle, le modèle éclairé (*enlightenment model*) est, selon Weiss, probablement le plus fréquent : « Here it is not the findings of a single study nor even of a body of related studies that directly affect policy. Rather it is the concepts and theoretical perspectives that social science research has engendered that permeate the policy-making process » (Weiss 1979, p.429). Ce modèle a des chances d'apparaître dans la phase d'émergence des problèmes politiques, avant qu'ils ne soient pris en charge par les décideurs.

Au regard de cette typologie, l'expertise académique sur la flexicurité a principalement été mobilisée dans la phase de formulation (2005-2007) comme ressource pour encadrer la définition des principes du modèle de flexicurité. Néanmoins, dans les années 1990, durant la phase que l'on peut définir comme la pré-formulation, la recherche en sciences sociales a également joué le rôle d'éclairé (*enlightenment model*): le processus politique s'est montré perméable aux perspectives théoriques (ou paradigmes) sur les systèmes de protection sociale (*welfare state*).

Eclairer les problèmes et identifier les solutions (1990s)

Au cours des années 1990, les travaux de Gøsta Esping-Andersen ont largement influencé la façon dont la Commission a identifié les problèmes des Etats providence européens. Dans son ouvrage célèbre sur les *Trois mondes de l'Etat providence* (1990a), ce chercheur danois, probablement l'auteur le plus cité dans les recherches sur les Etats providences, a clairement montré que les systèmes sociaux-démocrates sont les plus justes et les plus efficaces. Ils connaissent généralement les taux les plus bas de pauvreté et d'inégalité, ainsi qu'une meilleure protection des individus et des groupes les plus vulnérables (Esping-Andersen, 2002). Gøsta Esping-Andersen a préparé de nombreux rapports sur les réformes des politiques sociales pour différentes

organisations internationales⁴², les gouvernements européens⁴³ ou la Commission Européenne⁴⁴ et a contribué à de nombreux groupes de travail. Il est membre du groupe de surveillance de la politique sociale du Président de la Commission depuis 2005. Avec Anton Hemerijck (un académique hollandais qui a beaucoup écrit sur le « miracle hollandais », 1997⁴⁵), Gøsta Esping-Andersen a été très influent à la fin des années 1990 et au début des années 2000, une période qui correspond à la phase d'émergence de la solution aux problèmes (ou pré-formulation).

Le cas de la flexicurité est une solution politique qui permet de répondre à un problème ; il correspond à une tentative de réconciliation de deux aspects qui ont longtemps intéressé la Commission : la flexibilité des marchés du travail et la sécurité des travailleurs⁴⁶. Néanmoins, face au scepticisme des Etats membres vis-à-vis d'une « one-size-fits-all policy », la Commission a dû proposer des principes qui permettent une liberté de choix pour ce qui concerne les composantes du modèle et leur équilibre.

Les universitaires nordiques comme courroie de transmission (*upload*)

Comme nous l'avons vu dans la première section, l'attention politique envers le modèle danois était à double tranchant. D'une part, le modèle danois a été utilisé pour expliquer l'approche et les conditions dans lequel la flexicurité danoise est mise en

⁴² I.e. Le Sommet Mondial de l'ONU en 1995, ainsi que de nombreux séminaires de l'organisation en 1999, mais aussi pour l'OCDE de 1995 à 1999 ainsi qu'en 2005.

⁴³ Pour le Danemark entre 1995 et 1998 et en 2008, l'Allemagne en 2004, les Pays-Bas en 2005 et la Catalogne en 2006-2007.

⁴⁴ La Présidence Portugaise de l'UE en 2000 (stratégie de Lisbonne), ou la Présidence Belge en 2001.

⁴⁵ Anton Hemerijck a également été impliqué dans les activités de l'UE et a participé à la rédaction de plusieurs rapports pour les institutions européennes : 1997 (*Social Policy as a Productive Factor*, Ministry of Social Affairs and Employment and European Commission, 1997), 2000 (*The Future of the European Welfare State: Managing diversity for a prosperous and cohesive Europe*, avec Maurizio Ferrera et Martin Rhodes, Report for the Portuguese Presidency of the European Union), 2001 (*A new welfare architecture for Europe?*, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, avec Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie et John Myles), 2003 (*Connecting Welfare Diversity with the European Social Model?*, Report submitted to the Greek Presidency of the European Union, avec Gabriel Amitsis, Jos Bergman, Theodoros Sakellariopoulos, Angelou Stergiou, et Yves Stevens; 2007 (*Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union*, Report for the Portuguese Presidency of the European Union, Employment and Social Affairs, avec M. Joao Rodrigues, R. O'Donnell, R. Wilson, E. Lorenz, G. Schmidt. C. Ehrel, B. Gazier, J. Berghman, J. Goetschy et J. Zeitlin).

⁴⁶ Cet axe est présent dans les travaux de la Commission depuis 1993 et le *Livre Vert* sur l'emploi, la compétitivité et la croissance. Il est développé en 1997 dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, confirmé en 2000 par la Stratégie de Lisbonne et davantage développé depuis la révision de la stratégie en 2005.

oeuvre (le fameux “triangle d’or”). À ce sujet, Madsen et ses collègues danois ont fourni la part la plus importante de l’analyse (Madsen 2002; Madsen 2004; Bredgaard et al. 2006; Madsen 2006; Andersen & Svarer 2007). D’autre part, on a vu que la DG EMPL a également dû prendre ses distances avec le modèle danois parce que les Etats membres refusaient une « one-size-fits-all policy ». Pour cela, les bureaucrates de la DG EMPL ont accueilli favorablement l’idée de la mobilisation d’experts non-danois, afin de montrer que la flexicurité pouvait prendre d’autres formes que celles qui sont mises en oeuvre au Danemark. À cette période, les académiques néerlandais semblaient être les mieux placés pour discuter des conditions de mise en œuvre des politiques de flexicurité.

Ton Wilthagen : une définition institutionnelle de la flexicurité acceptable pour la DG ECFIN et les Etats membres

L’un de ces académiques hollandais, Ton Wilthagen, a eu un succès particulier à Bruxelles. Il a été nommé rapporteur du Groupe d’experts sur la flexicurité mis en place par la Commission en 2007, afin de définir des « parcours de flexicurité » (*flexicurity pathways*). L’identification de différents parcours de flexicurité avait pour but de mettre en lumière la façon dont les différentes composantes de la flexicurité pouvaient être mise en œuvre en fonction des différents contextes institutionnels nationaux. Par ailleurs, Wilthagen a également été membre de plusieurs groupes de travail établis par le Conseil de l’Europe⁴⁷ et a contribué au travail du Parlement Européen sur la modernisation du droit du travail (Wilthagen 2007).

Wilthagen a commencé à travailler sur la flexicurité à la fin des années 1990 (1998)⁴⁸. En 2004, il publia, avec F. Tros « The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets » (2004), dans *Transfer: European Review of Labour Research*, une revue à comité de lecture dont l’objectif est de stimuler le dialogue entre les syndicats et la communauté académique⁴⁹. Cette parution dans une revue publiée pour le *European Trade Union Institute* n’est

⁴⁷ EU working group on self-employment and micro businesses et working group on the Reconciliation of Labour Market Flexibilization and Social Cohesion.

⁴⁸ Ton Wilthagen est actuellement directeur du *Research Institute for Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion (Reflect)*, un centre de recherche multidisciplinaire sur la flexicurité créé en 2009 à l’Université de Tilburg aux Pays-Bas. Tilburg University regroupe un réseau important de chercheurs spécialistes des politiques du marché du travail, qui est devenu un forum académique majeur dans le domaine des politiques de l’emploi.

⁴⁹ <http://trs.sagepub.com/>

probablement pas une coïncidence. En effet, nous avons vu, qu'à cette période, un des intérêts principaux de la DG EMPL était de convaincre les partenaires sociaux du bien fondé du modèle de la flexicurité. Le travail de Wilthagen a été largement mobilisé par les bureaucrates de la DG EMPL, qui ont repris la définition proposée par le chercheur néerlandais dans le rapport *Emploi en Europe* 2006, dans lequel on trouve la première citation du néologisme dans les documents de la Commission⁵⁰. Pour Wilthagen, la flexicurité est « a *policy strategy* that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for the weaker groups in and outside the labour market, on the other hand”⁵¹ (2004, p.169). Définie à partir de variables institutionnelles, l'approche de Wilthagen permettait à la Commission de légitimer un suivi (monitoring) de ces variables, et donc d'étendre ses compétences. De l'autre côté, elle rassure les Etats membres car elle n'impose pas un équilibre particulier parmi les composantes du modèle.

L'approche des marchés transitionnels: un « état d'esprit » moins stratégique

Alors que Wilthagen n'a pas été le seul chercheur à travailler sur la flexicurité et les politiques du marché du travail, l'objet de cette section est de comprendre pourquoi il a connu plus de succès que d'autres à Bruxelles. L'approche des marchés transitionnels (*Transitional Labour Markets* ou TLM) est une approche compétitive de celle de Wilthagen. Elle a été définie par des académiques issus de pays aux systèmes de protection sociale de type continentale (ou conservatrice corporatrice dans la typologie de Gosta Esping-Andersen) (Schmid 1995; Schmid & Gazier 2002; Schmid 2006; Auer & Gazier 2008). Selon Gazier et Auer, « while the “flexicurity” roots are dominantly economic and sociological with a strong connection to labour law and an ethical dimension in the form of rights and duties, the TLM roots are more

⁵⁰ Dans le rapport *L'emploi en Europe* (Octobre 2006: 77), 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 ».

Le néologisme est ensuite repris dans le *Livre Vert* sur la modernisation du droit du travail (22 novembre 2006).

⁵¹ C'est moi qui souligne.

diverse and integrated » (Auer and Gazier, 2008). Selon cette approche, le plein emploi est possible mais les transitions (d'un emploi à l'autre, entre les études et les premier emploi, entre la vie professionnelle et la vie familiale, entre l'emploi et la retraite) ne sont pas assez sécurisées. 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 (Schmid and Gazier, 2002; Auer and Gazier, 2002).

Ces académiques continentaux ont également été impliqués dans les activités européennes liées aux politiques de l'emploi, mais finalement, leur approche n'a pas été autant mobilisée que celle de Wilthagen par les bureaucrates européens. Ils ont néanmoins largement participé aux débats lors de la phase de formulation du modèle de flexicurité. D'un côté, ils étaient plutôt favorables à la prise en compte des politiques du marché du travail par la Commission européenne, mais de l'autre, ils ont été critiques du modèle proposé par les bureaucrates européens et les académiques nordiques. Günter Schmid, un politiste et économiste allemand a, le premier, introduit le concept des marchés transitionnels à la fin des années 1990, et a ensuite collaboré avec Bernard Gazier, un économiste français membre de l'Institut Universitaire de France. Schmid a été membre de la Task force sur l'emploi présidé par Wim Kok en 2003⁵². Schmid et Gazier ont tous les deux étaient activement engagés dans les activités de l'OCDE, de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de la Commission européenne, tout comme auprès des gouvernements de leurs pays respectifs. Un point important est leur collaboration avec Peter Auer, Chef d'une unité de l'OIT 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 travail⁵³.

Alors que ces académiques venaient des pays continentaux, c'est-à-dire des Etats membres les moins favorables à la flexicurité, on aurait pu penser que la Commission mobilise davantage leurs travaux, afin d'être davantage audible par ces pays. La participation de Peter Auer aux activités de l'OIT peut être un des éléments d'explication du succès moindre de leur approche auprès de la Commission. En effet, bien que l'approche européenne des marchés du travail ait été influencée par la position de l'OIT, comme par celle des marchés transitionnels sur ces questions, la

⁵² Il est le directeur de l'Unité *Labour Market Policy and Employment Research* du Centre de recherche en science sociale de Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB).

⁵³ Peter Auer a précédemment été chercheur au WZB et à la tête de l'Observatoire Européen pour l'Emploi.

Commission avait néanmoins besoin de se distinguer des autres organisations internationales et de leur analyse en la matière. Selon Auer :

« labour market reform seldom takes on a Shakesperean 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. In analalogy, if flexicurity would be named 'labour market security', 'protected mobility', 'transitional labour market' analysis' or any other less controversial term, it would be probably less subject to the kind of emotional and ideological battle that we see unfolding since the term was officially adopted by the European Commission in 2007 » (2010, p.372).

Cependant, ce papier montre que le néologisme a permis d'illustrer un compromis politique, et portait l'espoir d'une politique plus visible et plus discutée que des termes concurrents. Le terme même de flexicurité a séduit les bureaucrates européens, qui ont vu en ce néologisme un moyen de mettre en avant leur capacité d'innovation, tout comme un terme au fort pouvoir discursif. En d'autres termes, les bureaucrates européens ne pouvaient espérer mieux que ce néologisme pour mettre en avant le consensus auquel ils étaient parvenus et le compromis auquel ils avaient abouti avec les partenaires économiques (défendant la flexibilité) et les partenaires sociaux (plaidant pour davantage de sécurité). Ce « consensus ambigu » (Streeck et Thelen 2005) a sans doute facilité l'acceptation des principes du modèle par des acteurs aux intérêts variés.

Toutefois, le terme de flexicurité n'est pas suffisant pour expliquer son succès auprès des bureaucrates de la DG EMPL. L'approche des marchés transitionnels, influencées par les 'capabilités' d'Amartya Sen est généralement reçue favorablement par les fonctionnaires de la DG EMPL, tout comme celle de « l'emploi décent » proposée par l'OIT. Comme le dit une des personnes interrogées « l'approche des marchés transitionnels est très intéressante. Mais c'est un état d'esprit » (Entretien 10 juin 2011 (a)). Selon les bureaucrates de la DG EMPL, la flexicurité était préférable aux marchés transitionnels pour convaincre la DG ECFIN (Entretien 3 juin 2010 (a)).

Finalement, nous avons vu dans cette dernière section que la Commission a utilisé un type particulier d'expertise : celle des académiques. En effet, les bureaucrates de la DG EMPL avait besoin de proposer un modèle conceptuel et méthodologique (Coplin et al. 2002), légitimée par la (supposée) neutralité ou apolitisation des académiques. Les universitaires nordiques spécialistes des marchés du travail se sont ainsi substituer aux acteurs politiques traditionnellement considérés dans la littérature sur le *uploading* auprès des institutions européennes.

CONCLUSION

Cet article montre que les Etats membres n'ont pas joué un rôle crucial durant la phase de formulation du modèle européen de flexicurité. Même si les modèles hollandais et danois ont été largement mis en scène au plan européen pour faire valoir les bienfaits du modèle, les acteurs politiques de ces Etats ne sont pas à l'origine de l'intérêt européen pour leur politique. La Commission s'est plutôt servie de ces modèles pour faciliter l'adhésion des opposants potentiels au développement de principes européens qui encadrent ces politiques. Cette stratégie politique n'a pas été reçue passivement par les destinataires, qui ont utilisé le stimulus de la Commission pour répondre à leurs intérêts. Elle n'a pas non plus été suffisante pour convaincre tous les acteurs, notamment les Etats membres qui n'ont pas soutenu le développement des compétences de la Commission dans ce domaine. Pour contrer les critiques des Etats membres, la Commission a mobilisé des experts académiques pour encadrer la définition des principes de la flexicurité, légitimer ce modèle applicable dans différents contextes institutionnels et politiques. Afin de mettre la flexicurité à l'ordre du jour européen, la Commission a dû mobiliser des stratégies différentes, dont chacune correspond à un objectif particulier : persuader les syndicats que la flexicurité était un « moindre mal » par rapport aux politiques néolibérales de l'OCDE et convaincre les Etats membres qu'ils conserveraient une liberté de choix entre les différentes composantes de chacun des éléments (la flexibilité sur les marchés du travail et la sécurité des travailleurs) ainsi que sur leur équilibre.

Enfin, cet article met l'accent sur le rôle des académiques nordiques. Si l'influence de l'expertise sur la décision politique et l'intégration européenne n'est pas nouvelle, cet article montre que les experts académiques ont, ici, remplacé les acteurs politiques, traditionnellement concernés par la mise en valeur des façons de faire nationales et par le transferts de celles-ci auprès des institutions européennes. Ainsi, la flexicurité n'a pas été exploitée directement par les diplomates ou les leaders politiques des pays pionniers de la flexicurité, mais la thématique a été diffusée par les universitaires de ces pays (principalement le Danemark et la Hollande).

Références bibliographiques

- Andersen, T.M. & Svarer, M., 2007. Flexicurity—Labour Market Performance in Denmark. *CEsifo Economic Studies*, 53(3), p.389 -429.
- 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), p.327-346.
- Auer, P., 2010. What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity. *Journal of Industrial Relations*, 52(3), p.371 -386.
- Auer, P. & Gazier, B., 2008. Flexicurity as a policy agenda.
- Barbier, J.-C., 2007. From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach to flexicurity. Dans *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model*. Copenhagen: DJOF Publishing.
- Becker, U., 1999. The « Dutch miracle »: Employment growth in a retrenched but still generous welfare system. *Social Polity Research Center, Discussion Paper*, (No. 99).
- Beer, P. de & Schils, T., 2009. *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation and activation in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berkel, R.V., Graaf, W. de & Sirovátka, T., 2011. *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Bird, S. et al., 2005. Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168, p.1-27.
- Blunden, M., 2000. France. Dans *The foreign policies of European Union member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Bonoli, G., 2010. The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), p.435-457.
- Bonoli, Guiliano & Bertozzi, F., 2002. Europeanisation and the convergence of national social and employment policies: What can the open method of coordination achieve? Dans *Paper prepared for the ECPR joint sessions*. Turin.
- Börzel, T., 2002. Pace-Setting, Foot-dragging and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization. , 40(2), p.193–214.
- 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), p.61 -82.

- Butter, F.A.G. den & Mosch, R.H.J., 2001. *the Dutch miracle: institutions, networks and trust*, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics. Available at: <http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/2001-18.html> [Consulté juillet 11, 2011].
- Carter, N., Klein, R. & Day, P., 1992. *How organizations measure success: the use of performance indicators in government*, London: Routledge.
- 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), p.329-352.
- Commission des Communautés Européennes, 2006a. *Employment in Europe 2006*, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- Commission des Communautés Européennes, 2006b. *Livre Vert, Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXème siècle*, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- Commission des Communautés Européennes, 2007, Communication sur les principes communs de flexicurité, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- 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), p.699-711.
- Cram, L., 1993. Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy. *Policy & Politics*, p.135-146.
- Clegg, D., Jessoula, M., Graziano, P., 2011. *The politics of flexicurity*. Palgrave.
- Dustin, D., 2007. *The MacDonalidization of social work* Aldershot., Ashgate.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- ETUC, 2006. Trade Union Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union. Available at: <http://www.etuc.org/a/2536>.
- ETUC et al., 2007. *Challenges facing European labour markets. A joint analysis of European social partners*,
- Ferrera, M., 2005. *The boundaries of welfare : European integration and the new spatial politics of social protection*,
- Gallie, D. & Paugam, S., 2000. *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*,

- 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), p.237-257.
- Gornitzka, Å. & Sverdrup, U., 2008. Who consults? The configuration of expert groups in the European union. *West European Politics*, 31(4), p.725-750.
- Haas, P.M., 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), p.1-35.
- Hantrais, L., 1995. *Social policy in the European Union*. Palgrave Mac Millan.
- Homans, G.C., 1961. *Social behavior : its elementary forms...*, New York: Harcourt Brace & World.
- 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), p.pp. 517-538.
- Horn, L., 2008. Organic intellectuals at work? The high-level group of company law experts in European corporate governance regulation. Dans *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*. Houndmills: Pallgrave Macmillan.
- Howlett, M. & Bennett, C.J., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), p.275-294.
- Ibsen, C.L. & Mailand, M., 2011. Striking a balance? Flexibility and security in collective bargaining. *Economic and Industrial Democracy*, 32(2), p.161 -180.
- Jakobsen, P. V., 2009. Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47 (&°, pp. 81-102.
- 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)*: Bruxelles.
- Jepsen, M. & Keune, M., Forthcoming. *Europe on the roads to flexicurity? Assessing the weight of flexibility and securiy in the reform of European labour markets* Peter Lang., Bruxelles.
- Joerges, C. & Vos, E., 1999. *EU committees : social regulation, law and politics*,
- Keune, M., 2008. Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate. *Intereconomics*, p.pp.92-98.
- Lefevre, M., 2004. France and Europe: an ambivalent relationship. *U.S-Europe Analysis*, (8).
- Lefresne, F., 2005. Les trappes du modèle social britannique. , 42.

- Liefferink, D. & Andersen, M.S., 2001. Strategies of the « green » member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy*, 5(2), p.254-270.
- Madsen, P.K., 2006. How can in possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in Scandinavian welfare state. Dans *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*. Studies in nationalism and ethnic conflict ; 4. Montréal: McGill-Queen's University Press, p. pp. 321-355.
- Madsen, P.K., 2004. The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), p.187 -207.
- Madsen, P.K., 2002. The Danish model of « flexicurity »: a paradise with some snakes. Dans *Interactions between Labour Market and Social Protection*. Brussels: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Mahoney, J. & Thelen, K.A., 2010. *Explaining institutional change : ambiguity, agency, and power*,
- Mailand, M., 2010. The common European flexicurity principles: How a fragile consensus was reached. *European Journal of Industrial Relations*, 16(3), p.241 -257.
- Marx, I., 2007. The Dutch 'Miracle' Revisited: The Impact of Employment Growth on Poverty. *Journal of Social Policy*, 36(03), p.383.
- McMahon, F., 2000. Road to growth: how lagging economies become prosperous.
- Naschold, F., 1996. *New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Noaksson, N. & Jacobsson, K., 2003. The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy.
- OECD, 2003. *Employment Outlook*, Paris.
- Radaelli, C., 1999. The public policy of the European Union: whither politics of expertise?, *Journal of European Public Policy*, Vol.6(5), pp. 757-774.
- Van Oorschot, W., 2002. Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and Their Outcomes. *Journal of Social Policy*, 31(03), p.399-420.
- Pedler, R.H. & Schaefer, G.F., 1996. *Shaping european law and policy : the role of committees and comitology in the political process*,
- Pierson, P. & Leibfried, S., 1995. *European social policy : between fragmentation and integration*,

- Pisani-Ferry, J. & Sapir, Andre, 2006. Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Contribution/March 2006. Available at: <http://aei.pitt.edu/8387/> [Consulté août 1, 2011].
- Radaelli, C., 1999. The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy*, 6(5), p.757-774.
- Sapir, André, 2006. Globalization and the reform of European social models. *Journal of Common Market Studies*, 42(2), p.369-390.
- Saurugger, S., 2002. L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique*, Vol. 52(4), p.375-401.
- 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), p.429 -456.
- Schmid, Günther, 2006. Social risk management through transitional labour markets. *Socio-Economic Review*, 4(1), p.1 -33.
- Schmid, Günther & Gazier, B., 2002. *The dynamics of full employment : social integration through transitional labour markets*,
- Stone, D., Denham, A. & Garnet, M., *Think-tank across the world. A comparative perspective*,
- Tonra, 2000. Denmark and Ireland. Dans *The foreign policies of European Union member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Trickey, H. & Lodemel, I., 2000. *an offer you can't refuse : workfare in international perspective*,
- Auer, P., 2010. What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity. *Journal of Industrial Relations*, 52(3), p.371 -386.
- Beer, P. de & Schils, T., 2009. *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation and activation in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berkel, R.V., Graaf, W. de & Sirovátka, T., 2011. *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Cram, L., 1993. Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy. *Policy & Politics*, p.135-146.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Homans, G.C., 1961. *Social behavior : its elementary forms...*, New York: Harcourt Brace & World.

- Ibsen, C.L. & Mailand, M., 2011. Striking a balance? Flexibility and security in collective bargaining. *Economic and Industrial Democracy*, 32(2), p.161 -180.
- Jepsen, M. & Keune, M., 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.
- Keune, M., 2008. Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate. *Intereconomics*, p.pp.92-98.
- Uslu, H.F., 2009. The flexicurity debate at the European level: an example of deliberate ambiguity? Dans ASPEN and ETUI Conference on activation and security. Masaryk University, Brno.
- Vesan, P. (forthcoming). The politics of the flexicurity agenda at the European level.
- Visser, J. & Hemerijck, A.C., 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?
- Weaver, R.K., 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), p.371-398.
- Weiss, C.H., 1979. The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), p.426-431.
- 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), p.166-186.
- Wilthagen, Ton, 2007. *Report on the Green Paper on labour law*, Brussels: European Parliament.
- Wilthagen, Ton, 1998. The Concept of « Flexicurity »: A new approach to regulating employment and labour markets.
- Zito, A.R., 2001. Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, 8(4), p.585-603.
- Zito, A.R., Epistemic Communities, European Union Governance and the Public Voice. *Science and Public Policy*, 28(6), p.465-476.

ANNEXES

Figure 1. Réalisation des objectifs de Lisbonne – UE 15

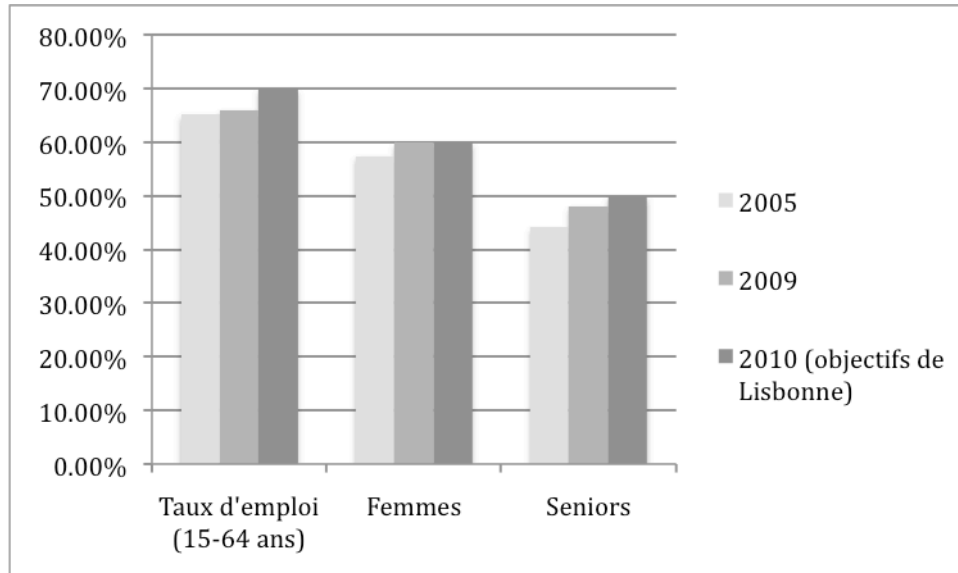


Figure 2. Réalisation des objectifs de Lisbonne – UE 25

